

# DA LUTA PELO SOLO URBANO

À NEGOCIAÇÃO PELA URBANIZAÇÃO:  
ASSOCIATIVISMO EM FAVELAS CARIOCAS  
NA REDEMOCRATIZAÇÃO

Mario Sergio Brum<sup>1</sup>

Abordaremos neste artigo a forma como foi forjada, na visão de muitas lideranças e de outros agentes externos a ele vinculados, a ideia de um *novo associativismo* no movimento comunitário das favelas cariocas surgido no período final da ditadura militar instaurada no Brasil em 1964. Esse assim chamado *novo associativismo* se apresentava com caráter militante e transformador, oposto ao tipo de associativismo então vigente: atrelado ao Estado, às políticas clientelistas e que não buscava uma transformação efetiva da realidade do favelado.

Eliana Sousa Silva, liderança da Nova Holanda, comunidade que faz parte do grande complexo de favelas da Maré, localizado na Zona Norte do Rio de Janeiro, descreve o caráter desse associativismo, com base em suas experiências à frente da Associação de Moradores e Amigos da Nova Holanda:

Priorizam-se a mobilização dos moradores e a pressão permanente dos órgãos públicos, através das ações coletivas de impacto, como passeatas, atos públicos [...]. Palavras como participação, mobilização, dignidade e luta são emblemáticas do período [...] firma-se uma concepção de movimento combativo, crítico ao Estado e agressivo em relação às políticas clientelistas.<sup>2</sup>

Também podemos perceber, em estudos escritos nesse período, uma aposta no papel que os movimentos sociais urbanos das favelas cariocas teriam a cumprir para transformações fundamentais na sociedade, num novo quadro de redemocratização. Como podemos perceber em Vânia Bambirra:

[...] é possível visualizar um grande avanço, uma enorme acumulação de forças por parte do movimento social das favelas, que é prenúncio de uma nova postura política, que jamais poderá ser enquadrada dentro de posturas demagógicas e que tende para o fortalecimento da consciência social.<sup>3</sup>

A Pastoral de Favelas, surgida em 1977<sup>4</sup>, foi uma das grandes articuladoras desse tipo de associativismo, com alguns padres e leigos promovendo reuniões com grupos de favelados, a exemplo do que ocorria com diversos outros segmentos que voltavam a se organizar no fim da ditadura a partir das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). A questão da posse do solo urbano se mostrava como a maior preocupação da população favelada, ainda sob o impacto das políticas de remoção de favelas vigentes nas décadas de 1960 e 1970, quando a política de segregação espacial da cidade tomou proporções inéditas, com os favelados sendo removidos das áreas centrais do Rio de Janeiro, particularmente da valorizada Zona Sul, e transferidos para terrenos vazios nas periferias.

Por isso, em 1978, a Pastoral criou o Serviço de Assistência Jurídica, conduzido por advogados ligados à Igreja, como forma de auxiliar as comunidades na luta pela posse da terra. O Serviço de Assistência Jurídica era entendido como fundamental numa época em que uma das principais lutas da sociedade pautava-se pela volta ao Estado de Direito. A existência de tal Serviço não descartava a mobilização e a organização dos favelados, por parte da Pastoral, por intermédio de suas associações de moradores, pois “à medida que as organizações se fortalecem, surge o poder de reivindicação comum, a garantia da permanência, do uso, da posse e propriedade do solo”<sup>5</sup>.

Até 1981, a Pastoral de Favelas já havia sustado 17 ações de despejo<sup>6</sup>. Para os agentes à frente da Pastoral (os “não favelados”, como padres, advogados, jornalistas), o apoio jurídico não excluía a mobilização da comunidade, mas, ao contrário, servia “para despertar nos destinatários da medida e na

comunidade em geral, a necessidade de se organizarem”<sup>7</sup>, considerando ainda que a entrada de um advogado da Pastoral seria “sempre feita através da associação de moradores ou qualquer organização similar”<sup>8</sup>. Assim, a Pastoral indicava a necessidade de “formar comissões jurídicas da própria comunidade, se possível com assistência de advogado, senão só com os próprios moradores”<sup>9</sup>. Podemos ver que a montagem dessas comissões jurídicas era, para os advogados do Serviço de Assistência Jurídica da Pastoral, a melhor forma de atingir os objetivos de despertar e organizar as comunidades para lutarem pelos seus direitos, ou seja, “despertar e incentivar a conscientização comunitária é o ‘algo mais’ inserido no trabalho das Comissões Jurídicas”<sup>10</sup>.

## **A Faferj e a disputa de concepções no movimento comunitário**

É nessa conjuntura que se dá o debate do papel da entidade geral das associações de moradores das favelas cariocas, a Federação das Associações de Moradores de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (Faferj). A principal crítica era quanto ao atrelamento da entidade ao “chaguismo”<sup>11</sup>. Segundo Vânia Bambirra, a corrente chaguista “logrou cooptar uma parcela bastante significativa de líderes locais através de concessões e favores pessoais”<sup>12</sup>. Eli Diniz, num estudo cujo tema é o chaguismo no Rio de Janeiro<sup>13</sup>, atribui à Fundação Leão XIII o papel-chave no funcionamento da máquina chaguista para as favelas, por intermédio das associações de moradores e de sua entidade máxima, a Faferj. Desde 1975, quando a Secretaria de Serviços Sociais foi extinta, a Fundação herdou todas as suas atribuições tendo, por lei, o poder de designar comissões eleitorais e intervir quando julgasse necessário, ficando também encarregada de reconhecer ou não a associação de moradores, cadastrando-a e legitimando sua representatividade nos órgãos públicos<sup>14</sup>.

A partir das reuniões da Pastoral de Favelas, algumas lideranças de associações de moradores, como as do Morro da Coroa, Guararapes, Vidi-gal, tendo à frente Irineu Guimarães, do Jacarezinho, montaram, durante o primeiro semestre de 1979, a oposição à diretoria da Faferj<sup>15</sup>. Em março desse ano, convocaram uma assembleia, elegendo uma junta governativa que marcou nova eleição para a diretoria da Faferj em abril de 1979, quando Irineu Guimarães, então, se tornou presidente da entidade<sup>16</sup>. A antiga diretoria, presidida por Francisco Vicente de Souza, cujo mandato havia expirado em junho de 1978, realizou outra assembleia em março de 1980, empossando outra junta governativa e convocando nova assembleia para junho de 1980, que elegeu outra diretoria, esta presidida por Jonas Rodrigues<sup>17</sup>, a qual chamaremos daqui em diante de *Faferj I*<sup>18</sup>. Tal processo gerou uma duplicidade

da diretoria da Faferj, ambas tendo favelas de peso como parte de suas bases, situação que se arrastaria até 1982.

Essa disputa também passava pelos grupos políticos do Estado, principalmente entre as correntes do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), o qual na época congregava um amplo espectro de forças políticas, indo da esquerda (como os comunistas e o Movimento Revolucionário Oito de Outubro – MR-8), aos liberais. Vários debates ocorreram na Assembleia Legislativa e na Câmara do Rio de Janeiro entre parlamentares do MDB sobre a atuação da Fundação Leão XIII no processo e na intervenção que esta vinha fazendo nas favelas<sup>19</sup>. O governo do estado e a prefeitura reconheciam a Faferj 1 como a oficial, “trunfo” que também era utilizado por sua diretoria, como podemos ver em ofício da Faferj 1 às associações de moradores, pelo qual são informados dos últimos acontecimentos referentes ao processo litigioso envolvendo as duas Faferjs:

Somente a Faferj legítima, por nós presidida, está autorizada e reconhecida pela Fundação Leão XIII, pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e pelos outros órgãos de governo, para representar as comunidades faveladas do Estado do Rio de Janeiro.<sup>20</sup>

Não por coincidência, o advogado da Faferj 1, Walter Guimarães, seria ele mesmo advogado da Fundação Leão XIII (enquanto o da Faferj presidida por Irineu Guimarães, a qual chamaremos de *Faferj 2*, era o advogado Bento Rubião). Da mesma forma, o jornal *O Dia*, então pertencente ao governador Chagas Freitas, dava ampla cobertura à Faferj presidida por Jonas Rodrigues, sem fazer referências à cisão, salvo quando este era o assunto da reportagem, no caso, noticiando alguma providência que estava sendo tomada por Jonas Rodrigues ou pelo advogado Walter Guimarães a respeito da “diretoria paralela”. O termo, utilizado pelos dois, era a única forma em que a Faferj 2 era citada nas matérias<sup>21</sup>.

Assim, uma das bandeiras levantadas durante um encontro da Pastoral no Centro de Estudos do Sumaré (pertencente à arquidiocese), em 1981, foi “a urgente necessidade de uma reformulação da ação da Fundação Leão XIII, para que se abstenha da tutela das associações de moradores e suas comunidades”<sup>22</sup>. Em 1982, por ocasião de um seminário promovido pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), num texto preparatório para este, escrito pela jornalista Gilda Vieira, que assessorava a Pastoral e com a participação da advogada Eliana Athayde, coordenadora do Serviço de Assistência Jurídica da Pastoral (que tinha entre suas funções os aspectos legais das associações), a advogada defendeu que

o cadastramento na Fundação Leão XIII *não é condição de existência*, mas questão de mero interesse de cada comunidade herdado que foi da extinta Secretaria de Serviços Sociais, a qual estabeleceu como *conditio sine qua non*, para o recebimento de recursos externos a serem aplicados nas áreas carentes da cidade.<sup>23</sup>

Gilda Vieira é ainda mais enfática na crítica ao atrelamento de muitas associações de moradores de favelas: “Algumas são dirigidas por elementos ‘pelegos’, usadas por outros elementos oriundos do setor dominante para fins políticos”<sup>24</sup>.

## **Nova(s) postura(s) do Estado frente às favelas**

Difícilmente podemos falar numa ausência anterior do Estado nas favelas. Ainda que de maneira pontual ou incipiente, desde a década de 1940, o Estado, em todos os seus níveis, realizava pequenas obras em muitas favelas cariocas, tais como uma escadaria, a instalação de bicas d’água e redes de encanamento, entre outras pequenas ações<sup>25</sup>.

No entanto, a maior oferta de infraestrutura e de serviços públicos nas favelas a partir da década de 1980, com mais investimentos por parte do Estado (em seus diversos níveis), atesta uma mudança significativa de postura, inclusive pela forma de atuação, que passou a ter como premissa o envolvimento das comunidades nos projetos, por intermédio de suas associações.

No clima de distensão do regime, o voto voltou a ser um importante instrumento para os favelados. E os políticos, terminado o bipartidarismo vigente até então, teriam de guiar suas estratégias para conquistar essa significativa fatia do eleitorado<sup>26</sup>. Na minuta de Exposição de Motivos anexa ao ofício do Banco Nacional de Habitação, órgão do governo voltado para a questão habitacional, tratando do projeto de lei de redução do prazo para aplicação de usucapião do solo urbano, podemos ler trechos em que o órgão destaca ter sido “acionado, sob empenho de natureza política, no sentido de adquirir inúmeras áreas faveladas, com o fito de se aliviar tensões sociais”. Mais à frente temos:

A proximidade do processo eleitoral recomenda que o governo se antecipe em formular soluções, que ponham cobro às invasões de terrenos urbanos, mantendo incólume o preceito constitucional do direito à propriedade, antecipando-se, ao mesmo tempo, em atender as reclamações das camadas mais carentes da população.<sup>27</sup>

Em 1979, foi criada pela Prefeitura do Rio de Janeiro a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), desde sua origem um órgão vital para

a nova postura do Estado, no caso em nível municipal, para as favelas. A opção da prefeitura em trabalhar com uma política oposta à que vinha sendo tomada até o momento esbarrava nas limitações de uma máquina burocrática que não “entrava” na favela sem ser de forma punitiva ou repressiva, pois ainda não a via como parte da cidade. Estamos falando de questões elementares, como a coleta de lixo ou uma rede de saneamento. A SMDS, então, pode ser entendida também como uma espécie de “prefeitura dos pobres”, resposta possível naquela conjuntura às demandas por uma atuação do Estado nas favelas. Sinal das mudanças em relação às políticas remocionistas, a SMDS iniciou um ambicioso programa de urbanização na Rocinha, uma das maiores favelas da América Latina<sup>28</sup>.

Do mesmo modo, o governo federal, que poucos anos antes era o responsável pelo programa de remoção de favelas, iniciou, por intermédio da companhia estatal de eletricidade, a Light, o Programa de Iluminação de Favelas; e também lançou o Programa de Erradicação da Sub-Habitação (Promorar), conhecido como Projeto Rio, que erradicaria as palafitas da Maré e urbanizaria favelas que formavam um dos maiores complexos da cidade<sup>29</sup>.

No governo do estado, a grande novidade foi a eleição de Leonel Brizola, inclusive com o voto de muitos moradores de favela que o identificavam como um inimigo do regime, no que a antropóloga Alba Zaluar chamou de “o voto super revoltado”<sup>30</sup>. O governo do estado iniciou o Programa de Favelas da Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro, Cedae (Proface), a instalação de rede de água em 74 comunidades; ampliou a rede de iluminação pública, que existia em apenas 47 das 364 favelas cadastradas; tentou regularizar a propriedade nas favelas, com o Programa Cada Família, Um Lote, que segundo Cavallieri, até setembro de 1985 havia distribuído mais de 13 mil títulos de propriedade entre a população favelada do Rio de Janeiro<sup>31</sup>.

E, talvez, a mais importante mudança na atuação do Estado durante o governo Brizola tenha sido a atuação policial nas favelas. Segundo o coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira<sup>32</sup>, comandante geral da Polícia Militar durante o primeiro governo Brizola, o objetivo era desmontar o aparato repressivo herdado dos tempos do regime militar, respeitando os direitos humanos de todos os cidadãos, inclusive os favelados. Para o coronel Cerqueira, a diretriz que se impunha à polícia naquele momento

não impedia que a polícia oferecesse segurança à população favelada, mas sim que fosse arbitrária e violenta com ela; o certo é que a cultura policial acostumada a ver os moradores da favela como cúmplices dos criminosos e a entender que barraco não é domicílio e que, portanto, podia ser arrombado, não entendia outra forma de tratamento senão o das tradicionais *blitzen* e muito menos, o diálogo com a comunidade.

O êxito integral na implantação dessa nova política de segurança não foi obtido, conforme atesta o próprio coronel Cerqueira, mas para as comunidades o governo Brizola marcou o fim da polícia do “pé na porta”, em alusão à invasão dos barracos por policiais sem mandado a qualquer hora do dia ou da noite.

Por esses motivos, o primeiro período de Brizola à frente do governo estadual é lembrado por muitas lideranças comunitárias como um marco de mudança na relação do Estado com as favelas<sup>33</sup>. Para Eliana Silva:

Foi um momento em que as comunidades se sentiram tendo voz, podendo reivindicar – foi a época da Secretaria do Desenvolvimento Social; contratação de agentes comunitários; creches comunitárias; escolas comunitárias. Foi um momento em que aconteceu muita coisa dentro das comunidades. Só que eu percebo que essas propostas de fazer as coisas acontecerem veio muito em função de já se ter um movimento comunitário em busca de reivindicar. E esse governo responde a isso porque era um governo que se dizia popular... E Brizola se elegeu usando isso. Ao mesmo tempo, era um projeto muito populista de cooptação das lideranças.<sup>34</sup>

Porém, pelo jornal *Favelão*, feito pela Pastoral de Favelas, podemos ver que o governo Brizola era visto com desconfiança por muitas lideranças faveladas. Em matéria de uma edição de 1983<sup>35</sup>, foram feitas recomendações às associações de moradores sobre o Programa Cada Família, Um Lote no sentido de exigir o cumprimento do que fora acordado entre o governo estadual e o movimento comunitário, dentre as quais: exigir a discussão do projeto com a comunidade, a implantação dos equipamentos urbanos antes da entrega do título de propriedade (este ponto é emblemático a respeito de muitas posturas do movimento comunitário) e “integrar o bairro já existente com a infraestrutura melhorada, e não um bairro à parte, como se fosse uma ferida. Pavão é Copacabana”.

Esse último ponto nos chama a atenção a respeito das representações produzidas sobre a favela. No caso, as lideranças faveladas começam a lutar para que a favela seja vista como parte da cidade, devendo ser, portanto, integrada a esta, e não tratada como algo à parte.

As políticas do governo de Brizola para as favelas também eram objeto de polêmicas com o “asfalto”, ou seja, os bairros que se enquadrariam na “cidade formal”, segundo o termo comum no Rio de Janeiro para demonstrar uma oposição entre as favelas/morros e os outros bairros. Para ficar apenas num exemplo, foi largamente noticiado na imprensa<sup>36</sup> o comparecimento de Brizola à inauguração do primeiro Centro Integrado de Educação Pública

(Ciep), em um prédio onde antes funcionava um hotel, no morro do Cantagalo, em Ipanema. Ao descer o morro, Brizola teria sido cercado por moradores de Ipanema que protestaram contra a falta de segurança no bairro e, segundo alguns moradores citados na matéria, o acusaram de deixar de dar atenção ao “asfalto” para priorizar as favelas, ao transformar o hotel em escola.

## Novas bandeiras para as associações de moradores

Um estudo de Diniz<sup>37</sup> diz que, dos 103 presidentes de associação entrevistados por ele numa pesquisa realizada em 1980/1981, 34% emitiram uma opinião favorável à Faferj “oficial”, apontando que as formas de colaboração desta com as associações eram em questões de administração interna da associação e em atender reivindicações específicas das comunidades, principalmente pequenas obras ou instalação de serviços, encaminhando-as aos órgãos do Estado e intervindo favoravelmente com determinada autoridade para que a reivindicação fosse atendida. Outro dado revelador da pesquisa é que a maior parte dos entrevistados tinha contato sistemático com políticos, principalmente os da máquina chaguista.

Pode-se apreender desse dado que, na visão da Faferj oficial, a entidade e as associações deveriam se voltar para resolver demandas pontuais e locais das favelas, baseando-se no bom relacionamento com políticos para obter conquistas para suas comunidades<sup>38</sup>. No jornal *O Dia*, por exemplo, podemos ver essa postura por ocasião de uma luta contra a ação de despejo do morro do Borel, na Tijuca. Em junho de 1980, foram noticiados os esforços da Faferj para evitar a ação, lutando pela desapropriação da área:

Ontem mesmo a diretoria da Faferj, representada pelo seu presidente Jonas Rodrigues da Silva, o secretário-geral Cícero Ferreira de Barros, e o advogado da associação, Walter Guimarães de Moraes, estiveram com o deputado Miro Teixeira, pedindo que o mesmo interceda no sentido de conseguir a desapropriação desejada.<sup>39</sup>

Quase um ano depois, resolvida a questão a favor dos moradores do Borel, o jornal lembrava a participação do deputado Miro Teixeira em conjunto com a Faferj<sup>40</sup>. Ainda em junho de 1981, a Faferj foi declarada de “utilidade pública” pela Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro. No ofício enviado às associações convidando-as para o ato, ocasião em que também se comemorava o 18º aniversário da entidade, informava-se que no ato “estarão presentes altas autoridades do Poder Legislativo e do Poder Executivo, interessadas na solução das reivindicações da classe favelada”<sup>41</sup>.

O paralelismo de representação também atingiu as organizações locais. À medida que a Faferj 2, a “dissidente”, ia conquistando apoio, principalmente de associações de moradores recém-formadas, a diretoria da Faferj 1, a “oficial” (que em seu estatuto se valia do Decreto “E” 3330/1969, do governo estadual, que previa a unicidade das representações locais em caso de duplicidade de associações<sup>42</sup>), e a Fundação Leão XIII iam incentivando o divisionismo no movimento comunitário, criando associações paralelas, complementado pelo reconhecimento oficial destas pela Fundação.

A Faferj 1 acusava a dissidência de querer desvirtuar a finalidade das associações e da Faferj “politizando-as”, no sentido de essas entidades discutirem questões além das favelas, particularmente as que se referiam à conjuntura nacional, como a volta da democracia e a política econômica do governo.

Os que tinham uma avaliação positiva quanto à Faferj 2, destacavam que o auxílio desta às associações era em forma de orientar e assessorar possíveis providências a serem tomadas sobre alguma questão, e quais órgãos deveriam ser procurados para o atendimento de uma determinada reivindicação; na assessoria jurídica quanto às disputas de posse de terrenos ou em caso de remoção; e – prova de que representaria um viés mais “politizado” –, atuação “na conscientização do favelado acerca dos seus direitos”<sup>43</sup>. Diniz ressalta ainda que, pelas entrevistas feitas com integrantes das duas facções, percebe-se como se assemelhavam a maneira que cada uma via a outra e se via. Um integrante da associação oficial a definiria como sendo “de diálogo”, enquanto a outra seria “de pressão”. Irineu Guimarães, presidente da Faferj 2, em depoimento a Eli Diniz, disse que era do interesse de sua associação trabalhar com os órgãos de governo, até por ser sua obrigação resolver questões dos favelados, mas que a tarefa da Faferj era “organizar os favelados” e trabalhar na sua conscientização. Daí a resistência dos políticos ligados ao chaguismo, porque

eles querem uma Faferj mais presa a eles [...] nós queremos desenvolver um trabalho comunitário capaz de despertar nos favelados a vontade de conhecer os seus verdadeiros problemas e como contribuir para que nós cobremos das autoridades para resolver [esses problemas]. Porque a obrigação mesmo de resolver é das autoridades constituídas. Porque nós trabalhamos, nós contribuimos com impostos.<sup>44</sup>

Já o depoimento de Francisco Vicente de Souza revelou sentido oposto ao de Irineu:

Um dos pontos da propaganda deles é forçar o governo a fazer isso, fazer aquilo, e fazer aquilo outro. E nós não. Nosso programa é solicitar. Ninguém

força ninguém. [...] Nós não trabalhamos assim. Quando há necessidade, nós procuramos a autoridade com igualdade de condições, com respeito à autoridade constituída. [...] Brigar com o governo não é coisa boa.

Novamente, mais do que uma simples rotulação de posições, o que queremos é demonstrar as representações que estas duas lideranças, na época autorreferidas como em campos opostos, faziam de si e de sua concepção de movimento comunitário, e também da concepção “antagônica” (na falta de um termo melhor) de movimento. Até porque muitas bandeiras importantes – como a não remoção, a urbanização promovida pelo Estado, a posse da terra, a autonomia das entidades – eram defendidas por ambas.

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

A cisão da Faferj chegou ao fim com a montagem de uma diretoria com integrantes das duas Faferjs, em uma articulação interna do próprio MDB, tendo Irineu Guimarães (que também era ligado ao MDB) como presidente até 1985<sup>45</sup>. Tal processo não foi livre de críticas de várias associações, que reclamaram de um “conchavo” de cúpula em que a base do movimento não teria sido consultada<sup>46</sup>.

## Um “novo associativismo”?

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

Há uns dez anos atrás o movimento favelado estava desarticulado, devido ao período político que vivia o país. Tínhamos que nos reunir quase que clandestinamente; vários líderes comunitários foram cassados, mortos, e alguns, desestimulados, abandonaram a luta; por conseguinte as favelas

cresciam numericamente e também os números de despejos. Iniciou-se [sic] ações indiscriminadas dos grileiros, com total apoio das autoridades constituídas. Era necessário, e com urgência, uma organização mais ampla, que extrapolasse o âmbito das comunidades, para isso já existia a Federação das Associações de Moradores de Favelas (Faferj), que naquele momento estava dividida em duas facções: Jonas Rodrigues, representando o chaguismo, e Irineu Guimarães, a oposição representava a esperança de reorganização do movimento. Em 1979, Irineu Guimarães foi eleito presidente da Faferj, mas Jonas continuava atuando, contribuindo ainda mais para a divisão do movimento. A Federação ficou conhecida como Faferj 1 e Faferj 2, mas um mandado judicial reconheceu a facção de Irineu, porém para a surpresa geral, em 1981 as duas facções se unem e são negociados cargos da Federação. Tudo isso ocorre para beneficiar os partidos políticos, nunca as pretensões das favelas. Em 1982, a oposição denominada chapa 2 se organiza e é feita [sic] de verdade as eleições, e luta contra a máquina do chaguismo, e tem um ganho político incalculável; perdeu numericamente pela diferença de 14 votos. Cabe lembrar que nos organizamos tardiamente. Esta pequena história é uma tentativa de lembrar aos companheiros que está na hora de parar com as reclamações e nos organizarmos, se quisermos realmente uma Federação Independente, e também mostrar que somos capazes, mesmo tendo poucos recursos financeiros, temos a capacidade de gerá-los. Esta organização se faz urgência maior, já está próximo.<sup>47</sup>

Em novembro de 1984, o 4º Congresso de Favelas da Faferj, com a presença de Vivaldo Barbosa e do prefeito Marcello Alencar, terminou com a entrega ao governo do estado das reivindicações levantadas no congresso. Dentre outras deliberações, constavam a “urbanização das comunidades faveladas e que haja subvenção para a Faferj e as associações de moradores, com fim de que possam desenvolver melhor suas funções”<sup>48</sup>. Quanto a este último ponto, vemos que a remuneração das associações era uma bandeira do movimento comunitário.

Ao analisamos os materiais das chapas concorrentes à diretoria da Faferj em abril de 1985, vencida por Irineu Guimarães, podemos traçar um painel das posições políticas existentes no movimento comunitário naquele momento. A chapa Nova República nas Favelas (chapa 1), era a chapa de continuidade, com a maioria de seus membros ligados ao MDB (que então mudara o nome para Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB), presidida por Irineu Guimarães e com Hélio de Oliveira, da Formiga, como vice-presidente; a Chapa Renovação e Luta (chapa 2) era a composição das

forças de esquerda que faziam oposição à Faferj, sendo seus membros filiados ou simpatizantes do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e do Partido dos Trabalhadores (PT), encabeçada por Nahildo Ferreira, presidente da Associação de Moradores de Vigário Geral, vinculado ao PDT, e que contava ainda com a participação de Itamar, da Associação de Moradores do Santa Marta, e Eliana, da Associação de Moradores e Amigos da Nova Holanda; por último a chapa Cor Verde – Unidade, Trabalho e Renovação (chapa 3) era encabeçada por Nilton Alves de Brito, da Baixa do Sapateiro, tendo ainda Jonas Rodrigues como presidente do conselho de representantes.

A chapa 1, como se pode notar no seu próprio nome (alusão ao momento político do país), fazia a defesa da costura política que levava Tancredo Neves à presidência da República: “Os favelados têm um papel a cumprir nesta Nova República do nosso país. Unidos e mobilizados junto com todos os brasileiros para a realização das mudanças, estamos torcendo por Tancredo Neves”<sup>49</sup>. Adiante, a chapa apresenta como fruto de sua gestão à frente da Faferj que “os favelados hoje são respeitados por sua longa luta em defesa de seus direitos, por isto, hoje não existe no governo do estado quem não saiba de cor e salteado nossas reivindicações”.

As diferenças entre as chapas 1 e 2 sobre o momento político do país ficam claras. Enquanto aquela defendia a posição da transição negociada, a chapa 2, que se apresentava como mais “politizada” e “combativa”, fazia a defesa da ruptura imediata com o regime, com a convocação de eleições diretas para presidente e o fim das restrições democráticas. A chapa 2 também se originava na Comissão de Defesa do Projeto Mutirão (Codeprom), composta por diversas lideranças que reivindicavam a implantação das obras do Projeto Mutirão<sup>50</sup>.

No material de apresentação da chapa 2 era feita uma avaliação negativa da atuação da Faferj, pois “a mesma tem sido usada para fins inescrupulosos e de interesses pessoais, não respeitando os fins para a qual foi criada”<sup>51</sup>. Também em outro material, num informativo do Movimento de Apoio às Lutas Populares, voltado à eleição da Faferj, temos vários trechos em que são feitas as críticas à gestão então em curso da Faferj, tentando constantemente frisar as diferentes concepções de movimento comunitário existentes entre os grupos. No editorial desse informativo acusa-se a diretoria de ser inoperante, pois no 4º Congresso de Favelados, a Faferj não teria conseguido mobilizar “mais de 70 associações ou mais de duas mil pessoas”<sup>52</sup>. A concepção de movimento comunitário de Irineu e sua facção era descrita também como baseada apenas no relacionamento com autoridades, o que para a chapa 2 não iria solucionar os problemas dos favelados, pois

há muito que fazer, o que renovar. E esta renovação não podemos esperar de Irineu e Cia., pois não se fará com favores, e sim com muita luta, com o aumento

crescente da mobilização e do nível de consciência do Movimento de Favelas. Com sua participação cada vez maior nas lutas que se travam.

Para a chapa 2, então, a renovação da Faferj significava “um trabalho incessante na base do movimento”<sup>53</sup>. Assim, em outro material de propaganda da chapa 2, era enfatizado esse papel de conscientização que a Faferj deveria ter: “Entendemos que a Faferj deve ser responsável pela maior conscientização dos favelados, para que os mesmos estejam conscientes dos seus direitos”<sup>54</sup>.

Adiante, nesse mesmo documento, a defesa do papel da Faferj não apenas como um instrumento de conscientização, mas também de atuação na “grande política”<sup>55</sup> era mostrada na defesa de que “a Faferj deve orientar as associações, para que as mesmas, incentivem os seus associados a participarem do movimento popular (sindicatos de suas categorias, partidos políticos, clubes das mães e etc.)”<sup>56</sup>. A defesa dessa participação na luta política mais geral era feita pela chapa 2 sem abandonar a bandeira da urbanização das favelas por parte do Estado e da posse da terra, mas com o argumento que só tais lutas “não eliminarão as reais causas da precária condição de vida dos favelados. Mesmo que se urbanize todas as favelas hoje existentes, dado ao [sic] regime explorador que vivemos, novas favelas surgirão com as mesmas precariedades”. O texto atribuía ainda ao controle do Estado por parte dos grandes grupos econômicos a razão para o crescimento das favelas. De modo que os membros que compunham a chapa 2 tinham a compreensão de que a melhoria das condições de vida dos favelados passava necessariamente pela participação da Faferj nas grandes questões da política nacional<sup>57</sup>, como vimos acima, como as Diretas Já e pelo fim das restrições à democracia (pelo direito de greve, livre organização partidária, fim da Lei de Segurança Nacional etc.). Tal compreensão era apresentada de forma ainda mais incisiva nesta frase: “O que é preciso é a transformação desse Estado em um Estado Popular”.

O informativo do Movimento de Apoio às Lutas Populares (Malp), nome adotado por este grupo por um curto período, traz textos de autoria de alguns dos componentes da chapa 2<sup>58</sup>. Nahildo Ferreira expõe sua posição sobre os partidos, tema delicado ao movimento comunitário pelo envolvimento de muitas lideranças com partidos de vários matizes, como vimos acima. Nahildo afirma: “Entendo que devemos ter um bom relacionamento com todos os partidos, com todas as tendências, preservando a independência. Sou contra o clientelismo e não tolero a partidização da Faferj, mas quero o movimento politizado”. Cláudio de Moraes, presidente da Associação dos Guararapes e candidato a vice-presidente da Faferj, tece críticas ao “cupulismo”, que teria esvaziado o movimento de favelas por ter a direção tomado, constantemente, “atitudes isoladas”. Esta, aliás, é uma das críticas mais comuns nos materiais

da chapa 2: a de que Irineu Guimarães e a Faferj teriam se atrelado a interesses partidários, usando a máquina da Faferj para isso<sup>59</sup>.

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

A eleição foi vencida pela chapa 2 por 108 votos (contra 103 da chapa 1 e 45 da chapa 3)<sup>60</sup>, embora a composição entre as forças de esquerda, especialmente entre PDT e PT, que viviam intensa disputa na base do movimento, não durasse mais de um ano, culminando com a saída do PT da direção da Faferj.

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

Em 1985, Saturnino Braga foi eleito prefeito da cidade do Rio de Janeiro pelo PDT, mas romperia com este partido três anos mais tarde. A Faferj passou a fazer oposição ao prefeito, que se aproximou então de outras forças de esquerda, como o PT, que assumiu a SMDS. Pouco depois, em 1986, o PDT perdeu também o governo do estado com a eleição de Moreira Franco, do PMDB, que contou com apoio de várias lideranças, entre elas, Irineu Guimarães e Maria Helena, da União Pró-Melhoramentos dos Moradores da Rocinha (UPMMR)<sup>61</sup>. Ou seja, em um determinado momento, a direção da Faferj se fortalecera em grande parte por ter apoio político nos governos estadual e municipal. Agora eram outras as forças políticas, cada uma num determinado campo do espectro partidário, e todas disputavam o movimento comunitário com o PDT.

Ao fim da gestão de Nahildo Ferreira, a Faferj já não possuía o mesmo peso no movimento comunitário. Um das causas fora o isolamento da sua direção em relação aos poderes estadual e municipal, agravada, ainda, pelo fato de as associações se relacionarem diretamente com as autoridades, sem necessidade de intermediação de uma entidade e/ou uma luta comum que as agrupasse numa causa. Além disso, grande parte da articulação já estava sendo feita por dentro do Estado, por intermédio das lideranças incorporadas ao aparelho dos governos.

Nem mesmo uma proposta de eleição direta para a sucessão de Nahildo mobilizou a população das favelas ou mesmo as associações. Das 106 favelas

cujas associações estavam regularizadas para votar, perfazendo um total de aproximadamente 14 mil eleitores, apenas 11 mil votaram, sem ter alcançado o quórum<sup>62</sup>. Foi marcada, então, nova eleição, sem necessidade de quórum mínimo, ganha por Irineu Guimarães, na época trabalhando como assessor de Nélson Moreira Franco, irmão do governador e subsecretário de Promoção Social. Na posse, Nélson Moreira Franco declarou: “É uma vitória da própria comunidade, pois há muito tempo a Faferj não participa dos interesses das comunidades carentes”<sup>63</sup>.

## O Estado nas Favelas

Uma das principais mudanças na política do Estado do período foi o fato de que muitas dessas ações, principalmente as obras nas comunidades, como rede de água, esgotos ou melhorias físicas (pavimentação, escadarias, contenção de encostas) se deram com mão de obra remunerada da própria comunidade e administrada pelas associações de moradores, no Projeto Mutirão<sup>64</sup>.

O Projeto Mutirão foi oficialmente lançado pela SMDS em dezembro de 1984, na prefeitura de Marcello Alencar, no Seminário Mutirão-1985, com técnicos da Secretaria e lideranças faveladas para debater onde e quais obras seriam implantadas pela Secretaria por intermédio do projeto. As associações organizaram o Comitê de Defesa do Projeto Mutirão (Codeprom), afirmando ser a

primeira vez que uma autoridade do governo, não compromissada, convida as comunidades faveladas para decidir o destino a ser dado a parte do orçamento da SMD [Secretaria Municipal de Desenvolvimento, que depois adquire a palavra “Social”, tornando-se SMDS] e declara para o ano de 1985 realizar no mínimo uma obra em cada favela da cidade do Rio de Janeiro.<sup>65</sup>

O Projeto Mutirão se pautava pela integração dos diversos órgãos e esferas governamentais (secretarias do estado, do município, regiões administrativas) com a Faferj e as associações de moradores.

Uma das principais novidades do Projeto Mutirão consistia na contratação da mão de obra local em cada comunidade, com a SMDS fornecendo apoio técnico e administrativo com recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Social, o Fundo Rio<sup>66</sup>. Essa prática já tinha sido implantada de forma pioneira pela Cedae<sup>67</sup>.

A ideia da remuneração aos moradores que trabalhavam nas obras era defendida pelas lideranças comunitárias, como a ex-líder favelada Benedita da Silva, vereadora na época da implantação do Mutirão, que elogiou o projeto mas fez a ressalva de que a ideia da remuneração não era da prefeitura, e sim

do movimento comunitário: “Nós mostramos às autoridades que o desgaste físico dos moradores precisava de uma recompensa financeira. Eles não podiam trabalhar de graça, em troca apenas do material”<sup>68</sup>. Essa novidade causou profundo impacto não só nas relações entre o Estado e o movimento comunitário, como na própria dinâmica deste.

Vimos que a entrada do Estado nas favelas apresentava uma inflexão no modo como este se relacionava com as comunidades e dentro do próprio movimento comunitário. Muitas lideranças comunitárias do “novo associativismo”, até então, se caracterizam por “botarem a mão na massa”, ou seja, serem aqueles que organizavam a favela contra a remoção e, no caso que nos interessa, para as obras coletivas de autoconstrução da favela. No depoimento de Itamar Silva, liderança da favela Santa Marta, podemos identificar isso claramente:

A gente era visto, primeiro, como o pessoal que fazia as coisas, com quem se podia contar quando se precisava, de madrugada, se arrebentasse uma casa, acontecesse alguma coisa, a gente ia para lá ajudar. Além disso, éramos o pessoal que carregava o material morro acima. Apesar de serem estudantes, universitários, eram os que metiam o pé na lama. Esse peso, de sermos vistos como os intelectuais da favela, isso nunca sentimos muito, porque estávamos metidos no trabalho braçal, no trabalho prático [...] essa distância existia de fato, mas era quebrada pela prática, pelo nosso envolvimento com as atividades da comunidade.<sup>69</sup>

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

Comparando a fala de Itamar Silva com a de Hélio de Oliveira, liderança do morro da Formiga, referindo-se à favela no início dos anos 1980, podemos perceber algumas diferenças:

Formamos uma chapa e começamos a envolver a comunidade na discussão de um novo projeto, porque até então a diretoria tinha o hábito de, nos fins de semana, botar uma enxada nas costas e sair por aí limpando valas, tentando resolver os problemas da comunidade. Nós apresentamos uma proposta diferente: “A solução dos problemas do Morro da Formiga não está aqui dentro, está lá fora, no poder público. Temos que convencê-lo a entrar aqui na

comunidade para resolver esses problemas, isto é sua obrigação”. [...] Numa reunião para discutir a campanha, um morador falou assim: “[...] se numa chuva forte cair um barraco na Galileia, qual vai ser o seu procedimento como presidente?” Respondi: “Se o morador esperar que o presidente da associação vá socorrê-lo, está tudo errado, não pode ser por aí. O socorro tem que vir imediatamente por parte dos vizinhos. Acho que o papel da diretoria da associação é mobilizar e organizar a comunidade para reivindicar serviços do poder público, até para evitar essas tragédias. Essa vai ser a nossa contribuição: procurar incentivar, sim, em alguns momentos, um mutirão, mas não pode ser uma atuação paternalista, em que o morador espera que a diretoria da associação resolva os problemas e o morador não tem nenhuma participação; isso não, tem que haver uma mobilização geral.”<sup>70</sup>

Vemos que é outro momento, em que o Estado já tinha uma nova forma de entrada na comunidade, em que essa própria presença do Estado passava a ser cobrada como um direito das comunidades, e não mais como um favor das autoridades. A “mão na massa” é substituída pelo empenho em trazer o Estado para as comunidades, cabendo às lideranças a tarefa de conseguir isso.

Um exemplo é o caso da eleição da União Pró Melhoramentos dos Moradores da Rocinha (UPMMR), grande favela na Zona Sul do Rio de Janeiro, em 1984. Pelo noticiário da imprensa<sup>71</sup>, vemos a ênfase na cobrança da presença do Estado. A vinheta acima da matéria trazia o seguinte: “Após uma eleição disputada, a nova presidente da União Pró Melhoramentos da Rocinha vai reivindicar das autoridades mais investimentos na favela”. No corpo da matéria lemos: “A obrigatoriedade de município e estado prestarem serviços à Rocinha é justificado por Maria Helena a partir da arrecadação superior a de muitas cidades do interior do Rio de Janeiro”. Passa a ser entendida como principal função da associação a capacidade de trazer os investimentos do Estado para a favela, de acordo com o novo momento político e a disposição declarada do governo do estado em dar voz às organizações comunitárias, conforme vemos no fim da matéria, onde o então secretário estadual de Justiça, Vivaldo Barbosa, cuja secretaria tinha dirigido o processo eleitoral, declarou: “O processo de eleição direta fez surgir uma união independente, mais forte, mais unida. Agora a comunidade vai se fazer ouvir pelas autoridades através desse canal de representação”<sup>72</sup>.

Um dos elementos que podemos buscar, que diferenciariam as formas de associativismo, seria a prática cotidiana, a forma de lutar para trazer as melhorias para as comunidades. Em outras palavras, a relevância dada à mobilização da comunidade, vista não apenas como um instrumento para a obtenção das melhorias na favela, mas de certa forma como um dos fins da

associação, o aprendizado político daqueles que a associação representava. Segundo Eliana Silva:

Dentro da Maré a gente era a única que tinha a prática diferenciada, as outras eram muito clientelistas. Tinham essa visão que as associações viravam um órgão da prefeitura, tinham uma visão que a prefeitura tinha que dar dinheiro para os presidentes das associações. Essas diferenças se materializavam em coisas pequenas e ao mesmo tempo grandes porque formavam uma visão sobre isso. Então, eram associações tradicionais que não faziam assembleia; faziam arranjo em época de eleição; eram associações em que o dirigente se sentia superior ao morador e não mais um agente político daquele contexto. Então tinha essa diferenciação entre nós e as outras associações. Só que como a gente mobilizava e acabava conseguindo trazer benefícios, as pessoas se juntavam à gente muito a partir disso.<sup>73</sup>

## **Conclusão: Lutando pela propriedade da terra X Negociando a urbanização**

Começamos este artigo abordando a emergência de um tipo de associativismo, numa conjuntura onde o Estado até então havia se pautado pela lógica da remoção das favelas e do não reconhecimento destas como parte integrante da cidade. As favelas, por conta disso, não recebiam serviços nem equipamentos como uma política de Estado, mas apenas de forma esporádica e mesmo assim de qualidade inferior.

Contra tal situação, muitas associações exerceram ativo papel de resistência, no caso, às remoções (e também quando isso fosse possível). Essa resistência implicava igualmente, num certo sentido, permanência e melhoria da comunidade, pois se passou a organizar a população para ela mesma providenciar as melhorias que o Estado se omitia a fazer, como uma escadaria ou uma creche.

A partir da virada da década de 1970, o Estado assumiu uma postura diferente, entrando nas favelas com a criação de vários órgãos e por intermédio de diferentes programas (SMDS; Projeto Rio; Cada Família, Um Lote etc.), acenando inclusive com a entrega da propriedade da terra, importante conquista numa época em que as remoções ainda eram experiência recente. Foi em torno da luta pela propriedade da terra que muitas das organizações comunitárias se mobilizaram (como foi o caso da Pastoral de Favelas e da Codefam, em seu primeiro momento).

Devemos considerar que a luta pela terra envolvia questões que extrapolavam o âmbito local, pois se contrapunha a toda uma lógica quanto ao uso do solo urbano. Confrontava grandes interesses imobiliários (na disputa pelos

terrenos) ou questionava o Estado quanto ao uso dos terrenos públicos quando se tratava de investimentos públicos, por exemplo, como obras rodoviárias que não raro envolviam a remoção de favelas ou de parte delas, em detrimento de obras que beneficiariam as camadas mais pobres da população.

A resistência e a luta política travada pelas organizações faveladas, assim, foram levadas para uma arena maior, por mudanças jurídicas e políticas mais profundas, de modo que fosse garantida a permanência da favela no local, com as ações na justiça e a luta pelo projeto de usucapião urbano, por exemplo. Na virada da década de 1970, para a de 1980, esse movimento se conjugou a outras lutas maiores (volta ao Estado de Direito, Diretas Já, Constituinte) e à entrada no aparelho do Estado de pessoas comprometidas com as bandeiras das comunidades.

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

Quando o Estado passou a acenar com a garantia de permanência das comunidades nos locais e, principalmente, a fazer importantes obras e programas nas favelas, a propriedade da terra foi deixando de ser a principal bandeira do movimento comunitário, cedendo espaço à luta pela urbanização. De forma a corroborar nossa hipótese, citamos uma pesquisa feita pelo IplanRio e a SMDS em 1981, em que aparecem como principais reivindicações dos moradores de favelas (em ordem crescente): esgoto, água, luz, melhorias nas vias, propriedade das terras<sup>74</sup>. Assim, identificamos um desencontro entre a opinião das lideranças e a da população, quando algumas lideranças discordavam do resultado da pesquisa ou tentavam relativizá-lo<sup>75</sup>. Também podemos ler, pouco depois, em matéria publicada num jornal<sup>76</sup>, já no governo Brizola, que as próprias lideranças já começavam a priorizar a urbanização. A matéria começava com a entrevista de Silas Pereira da Silva, ex-presidente da Associação de Moradores do Cantagalo, que dizia: “Já temos a posse de nossas terras, não moramos aqui? Claro que uma escritura em nossas mãos seria uma coisa ótima, mas se viesse acompanhada de urbanização, de melhorias concretas das nossas condições de vida”. Retornamos à matéria do jornal *Favelão* sobre as “10 recomendações do Favelão para [o] Cada Família, Um Lote” e vemos que a quarta recomendação é a seguinte: “Exigir os equipamentos comunitários antes da compra [da terra] senão, pode ficar no ora veja!”<sup>77</sup>.

Este ponto é emblemático, pois nos revela que, no entendimento das lideranças, a transferência da propriedade da terra aos favelados implicaria também na isenção de responsabilidade do Estado quanto à instalação de

equipamentos e melhorias nas comunidades. Ainda que esta responsabilidade (pelas melhorias) até então sempre tivesse sido dos favelados, dois novos fatores haviam surgido: a garantia da não remoção, que se diferenciava da “instabilidade” anterior; e as obras nas favelas como uma política de Estado (ainda que com problemas).

Quando a urbanização das favelas se consolida como política de Estado, passa então a ser a principal bandeira do movimento comunitário. As melhorias e a instalação de serviços e equipamentos na favela eram demandas com mais possibilidade de ser atendidas, pois não implicavam necessariamente uma luta política por mudanças na sociedade. Ou seja, era uma luta mais palpável e com benefícios imediatos, além de uma “garantia” oficial do reconhecimento da favela e de seu direito de permanecer naquele espaço. Além disso, era uma luta que não dependeria de complexos trâmites jurídicos, mas do nível de articulação das associações de moradores com os órgãos governamentais.

À guisa de conclusão, podemos afirmar que na nova conjuntura democrática, as forças políticas não atuavam mais apenas na busca de votos para galgar posições no aparelho de Estado, mas procuravam também inserir-se no movimento social. As autoridades à frente do Estado tinham de lidar com organizações comunitárias que voltavam a ter poder de pressão e barganha, fosse pelo voto, fosse por “mobilizações”.

Reconhecemos a dificuldade de definir várias possíveis posturas em um único tipo de conceito. Conforme dissemos acima, o que buscamos são as representações de uma determinada concepção de movimento: aquele que se apresenta como “politizado”, em oposição ao “partidarismo”, ao “clientelismo” ou ao “imediatismo”; que busca “esclarecer” e “conscientizar” os favelados na luta (e por meio dela) pelos seus direitos, não se limitando a conquistas pontuais; que não apenas reivindica melhorias específicas nas comunidades, mas luta por uma mudança social que dê solução às causas que produzem a necessidade da moradia em favela. A esta concepção, para alguns que dela partilhavam, se daria o nome de “novo associativismo”.

No caso do Projeto Rio, na Maré, várias lideranças chamadas “conservadoras” ou “clientelistas” se opuseram ao projeto do Estado, quando este implicou a remoção das favelas. Quando o governo recuou e, ao contrário de remover as comunidades, acenou com a possibilidade de urbanização e transferência da posse aos favelados, essas lideranças passaram a apoiá-lo<sup>78</sup>. Vemos, portanto, que é preciso problematizar a “classificação” das lideranças faveladas dentro de uma determinada postura, pois esta postura variou conforme a proposta apresentada pelo governo quanto ao destino das comunidades. Ou seja, não havia uma postura pré-definida, seja de “confronto”, seja de “colaboração”. Mesmo quando uma ou outra posição eram assumidas, não significou

uma postura permanente, como se pode verificar no processo posterior, nas décadas de 1980 e 1990, (tema de que não daremos conta aqui): as lideranças que se auto-identificavam com uma ou outra linha atuaram dos mais diversos modos, de acordo com a conjuntura política, com o governo vigente ou com a organização comunitária que estivessem representando. Sua atuação relacionava-se diretamente com a política do Estado que vigorasse em relação às favelas, e esse é um dos elementos fundamentais para a compreensão dos modos de agir das lideranças.

## RESUMO

O presente trabalho aborda a mudança do eixo de mobilização ocorrido no movimento comunitário urbano de favelas na cidade do Rio de Janeiro, que passou rapidamente por uma redefinição em meio ao processo de redemocratização política. Com a redemocratização política e com governos que afastavam a hipótese da remoção, a urbanização das favelas se consolida como política de Estado e passa a ser a principal bandeira do movimento comunitário, cuja possibilidade de ser atendida tinha maior chance de êxito, pois não implicava necessariamente numa luta política por mudanças na sociedade. Às lideranças comunitárias, bastava lutarem para obter tais benefícios para as suas comunidades, ou seja, tratava-se de uma luta mais palpável e com resultados imediatos, dependendo apenas do nível de articulação das associações de moradores com os órgãos governamentais.

## PALAVRAS-CHAVE

Favelas; Associações de moradores; Faferj.

## ABSTRACT

The present work explores the changing nature of popular political mobilization occurred in the urban community movement of slum quarters in the city of Rio de Janeiro, in the post-military dictatorship period in Brazil, that it popular mobilization has quickly redefined itself at the same time that the process of re-democratization was occurring in the country, when the urbanization of the slum quarters became the State policy that came to be the main flag of the community movement. Therefore, communitarian leaders began to the demand improvements of urban services and equipment in the slum quarters, as these demands where politically reasonable and were and had broader possibilities of success giving the new political backdrop. Yet, that political approach of the communities leaders implied a renounce from more radical claims of structural changes in society in order to gain political momentum with more immediate results.

## KEYWORDS

Favelas; Associations of neighborhoods; Faferj.

## NOTAS

<sup>1</sup> Doutorando e mestre em História pela Universidade Federal Fluminense. Contato do autor: mariobrum@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> SILVA, Eliana Sousa. *O movimento comunitário de Nova Holanda na busca do encontro entre o político e o pedagógico*. Dissertação de Mestrado em Educação. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1995, p. 18.

<sup>3</sup> Ver BAMBIRRA, Vânia. “Favelas e Movimentos de Favelados no Estado do Rio de Janeiro”. *Revista Política e Administração*, v. 1, nº 2, jul./set. Rio de Janeiro, Fesp-RJ, 1985, p. 252.

<sup>4</sup> BRUM, Mario Sergio. “Despertar e Incentivar! A Pastoral de favelas e o movimento comunitário de favelas cariocas na redemocratização”. Disponível em: <[www.histo2ria.uff.br/cantareira/novacantareira/artigos/edicao9/11.pdf](http://www.histo2ria.uff.br/cantareira/novacantareira/artigos/edicao9/11.pdf)>. Acesso em: 11 abril 2010.

<sup>5</sup> *Propriedade e Uso do Solo Urbano – Situações, experiências e desafios pastorais*. Documento da XIX Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Itaiaci, 1981, p. 6.

<sup>6</sup> Serviço de Assistência Judiciária. Pastoral Social – Secretaria Executiva – maio/ago. 1978. Fonte: Arquivo da Pastoral de Favelas (a partir de ago: APF).

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>8</sup> Ata do Encontro de Advogados. Secretariado da Pastoral, 1979, p. 1. Fonte: APF.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>10</sup> Relatório do 2º Encontro de Advogados e Comissões Jurídicas das Comunidades de Base. Secretariado da Pastoral, 1980, p. 2. Fonte: APF.

<sup>11</sup> Chagas Freitas foi governador do Estado da Guanabara no período de 1970 a 1975 e posteriormente do Estado do Rio de Janeiro de 1979 a 1983, sempre pelo extinto MDB. Segundo Eli Diniz, a atuação de Chagas Freitas, e de membros da sua facção, se baseava na “política de bairro” e no clientelismo para que a máquina chaguista se perpetuasse no poder e preenchesse a maioria dos cargos disputados na década de 1970, na Assembleia Legislativa da Guanabara, e depois na Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro (depois de 1975, capital do Estado). Mesmo quando em 1975 Faria Lima foi eleito governador, o chaguismo manteve maioria na Assembleia Legislativa e nas vagas disputadas na Câmara Federal. Nas favelas, essa “política comunitária” consistia no político conseguir pequenas melhorias e obras num lugar marcado pela carência em serviços públicos e infra-estrutura. Assim chamada “política da bica d’água” era particularmente importante para as favelas, pois cada pequena melhoria significava um reconhecimento “oficial” da favela, e, na visão dos favelados, afastava a possibilidade de serem removidos. Ver DINIZ, Eli. *Voto e máquina política – Patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

<sup>12</sup> BAMBIRRA, Vânia. *Op. cit*, p. 242.

<sup>13</sup> DINIZ, Eli. *Op. cit.*

<sup>14</sup> Na Portaria “E” – SSS – nº 12 de 13/11/1969 que estabelecia normas para a Fundação Leão XIII com base no Decreto “E” 3330/1969, podemos ver que entre as atribuições da Fundação Leão XIII está o controle dos estatutos, das eleições, das verbas e do funcionamento da associação, entre outras. Vale lembrar que esse controle se dava também por outros mecanismos, como no Estatuto da Faferj, aprovado em assembleia geral realizada em 8/5/1975, no qual temos, no artigo 22, inciso 5, o seguinte texto tratando sobre os delegados a serem nomeados pela diretoria da Faferj em cada favela: “Os delegados municipais serão residentes em favelas e deles será exigida a apresentação de atestados de antecedentes criminais e políticos”.

<sup>15</sup> Processos nºs 104.317, 104.587 e 106. 784. Irineu Guimarães *versus* Francisco Vicente de Souza e outros. *Ação ordinária e medidas cautelares* 19/11/1981. Juiz Mauro Fonseca Pinto Nogueira. Comarca da Capital, Primeira Vara Cível. Poder Judiciário. Estado do Rio de Janeiro. (cópia). Fonte: APF.

<sup>16</sup> *Ata das eleições da Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro de 8/4/1979*. Fonte: APF

<sup>17</sup> Processos nºs 104.317, 104.587 e 106.784. Irineu Guimarães *versus* Francisco Vicente de Souza e outros.

<sup>18</sup> Recurso usado também por Eli Diniz em seus trabalhos.

<sup>19</sup> DINIZ, Eli. *Op. cit.*

<sup>20</sup> *Ofício da Faferj às Associações de Moradores*, 11/11/1981. Fonte: APF.

<sup>21</sup> Por exemplo: “Recorre à Justiça o presidente da Faferj”. *O Dia*, 7/11/1981.

<sup>22</sup> *Cadernos de Pastoral* nº 3. Arquidiocese do Rio de Janeiro – Secretariado de Pastoral, Rio de Janeiro, 1981, p. 13.

<sup>23</sup> VIEIRA, Gilda. “Aspecto jurídico e a contribuição de agentes externos (a Igreja em particular)”. Versão preliminar de trabalho (mimeogr.) apresentado no simpósio *Associação de Moradores e Cidades: O futuro imediato*. Realizado no Ibam, Rio de Janeiro, 1982, p. 17. Fonte: APF. (grifo no original)

<sup>24</sup> *Idem*, p. 18.

<sup>25</sup> Assim, vemos que desde o Estado Novo, as políticas voltadas para as favelas passaram a constar na agenda de todos os governos, até pelo peso que o “problema favela” ganhou pela intensa e crescente urbanização do Brasil nessa época, tendo sido tomadas diversas medidas e criados vários órgãos que se voltavam para esta questão. Num curto intervalo de tempo, de 1946 até 1960, foram criados pelo Estado ou com apoio deste: Fundação da Casa Popular; Fundação Leão XIII; comissões da prefeitura do Distrito Federal e do governo federal voltadas para o tema; o Serviço de Recuperação de Favelas; a Cruzada São Sebastião; e o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas (Serfha). Para mais informações, ver *apud* BRUM, Mario Sergio. “O povo acredita na gente”: *Rupturas e continuidades no movimento*

comunitário das favelas cariocas nas décadas de 1980 e 1990. Dissertação de Mestrado em História Social, Niterói: PPGH – UFF, 2006.

<sup>26</sup> VALLA, Victor Vincent (Org.). *Educação e favela; políticas para as favelas do Rio de Janeiro, 1940-1985*. Petrópolis: Vozes, 1986.

<sup>27</sup> Of. GP. nº 884/81 *Ofício do presidente do Banco Nacional de Habitação ao Ministério do Interior*. Rio de Janeiro, 15 de setembro de 1981. OF. GP. n.º 884/81 (cópia) Fonte: APF.

<sup>28</sup> A primeira ação da SMDS foi um programa piloto de urbanização da Rocinha, com ênfase no saneamento básico. Ver *Proposta para ação nas favelas cariocas*. SMDS/Unicef. Rio de Janeiro, 1980.

<sup>29</sup> OLIVEIRA, Anazir Maria de et alii. *Favelas e organizações comunitárias*. Petrópolis: Vozes, 1993.

<sup>30</sup> ZALUAR, Alba. *A máquina e a revolta*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

<sup>31</sup> CAVALLIERI, Paulo Fernando. “Favelas Cariocas: Mudanças na infraestrutura”. In: FERREIRA, Flávio (Org.). *Quatro Estudos*. Rio de Janeiro: Iplanrio, 1985. p. 20-24.

<sup>32</sup> CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. “As políticas de segurança pública do governo Leonel Brizola”. *Revista Arché - Tema: Crime organizado e política de segurança pública no Rio de Janeiro*. Ano VII, nº 19, Rio de Janeiro, 1998, p. 109-114.

<sup>33</sup> Ver, por exemplo, GRYNSZPAN, Mario & PANDOLFI, Dulce. “Poder público e favelas: Uma relação delicada”. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (Org.) *Cidade: História e Desafios*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002, p. 238-255.

<sup>34</sup> Depoimento de Eliana Sousa Silva *apud* BRUM, Mario Sergio. *Op. cit.* 2006.

<sup>35</sup> Este exemplar está sem capa, o que não nos permitiu ver qual a edição nem a data exata.

<sup>36</sup> O jornal *Última Hora* foi o que deu maior cobertura sobre o fato: “Moradores contestam validade do Brizolão”. *Última Hora*, 3/2/1984.

<sup>37</sup> DINIZ, Eli. “Favela: Associativismo e participação social”. In: BOSCHI, Raul Renato (Org.). *Movimentos coletivos no Brasil urbano. Debates Urbanos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983, p. 27-74.

<sup>38</sup> No panfleto da chapa “A Luta é Nossa”, encabeçada por Jonas Rodrigues para a eleição da Faferj 1 em junho de 1980, três pontos chamam atenção no programa mínimo da chapa: (g) “reorganização da Faferj através de *legítimas lideranças* comunitárias”; (l) “*entendimento direto com todos os órgãos de governo*, principalmente com a Fundação Leão XIII, Secretarias de Desenvolvimento Social e de Obras, Cedae, Cehab [...] em busca das reivindicações para as comunidades”; (n) “*luta contra todas as formas de divisionismo*, mantendo um grande *trabalho comunitário* acima das paixões políticas.” (grifos no original). Fonte: APF.

<sup>39</sup> “Faferj quer desapropriação de área no morro do Borel”. *O Dia*, 29/6/1980.

<sup>40</sup> “Faferj agradece ao governo a desapropriação do Borel”. *O Dia*, 31/5/1981.

<sup>41</sup> *Ofício da Faferj às Associações de Moradores*, 10/6/1981. Fonte: APF.

<sup>42</sup> *Estatuto da Faferj*. Aprovado em assembleia geral realizada em 8/5/1975 – Capítulo II /Artigo 7: “No caso de duas ou mais associações na mesma comunidade, a Faferj aplicará o disposto no Artigo 1 do Decreto ‘E’ nº 3330/69, ou outro que o substituir.”

<sup>43</sup> DINIZ, Eli. *Op. cit.* (1983), p. 34.

<sup>44</sup> Entrevista de Irineu Guimarães a Eli Diniz, em 16 jan. 1980. Ver DINIZ, Eli. *Op. cit.* (1983), p. 47.

<sup>45</sup> LIMA, Nísia Trindade. *O movimento de favelados do Rio de Janeiro: Políticas de Estado e lutas sociais (1954-73)*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro: Iuperj, 1989.

<sup>46</sup> Diversos panfletos a esse respeito se encontram no Arquivo da Pastoral de Favelas.

<sup>47</sup> Editorial. *Favelão*, nº 18, janeiro de 1985.

<sup>48</sup> “O 4º Congresso e as resoluções”. *Favelão*, nº 18, janeiro de 1985.

<sup>49</sup> Material da Chapa 1: *Nova República nas Favelas* à eleição da Faferj, abril de 1985. Fonte: APF. Tancredo Neves, já eleito presidente no Colégio Eleitoral, ficou gravemente doente na véspera de sua posse como presidente, no dia 14 de março, vindo a falecer em dia 21 de abril de 1985. Ver COUTO, Ronaldo Costa. *História indiscreta da ditadura e da abertura. Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro: Record, 1998. Embora o material esteja sem a data exata de publicação, pela eleição da entidade estar marcada para o dia 14 de abril podemos supor que a referência a Tancredo seria pelo seu estado de saúde.

<sup>50</sup> Panfleto do Codeprom: *Denúncia aos companheiros de favelas – Projeto Mutirão* e do Codeprom/Chapa 2: *Companheiros favelados* (sobre o Projeto Mutirão) Fonte: APF.

<sup>51</sup> *Carta de Princípios da Chapa 2: Renovação e Luta*. Para a eleição da Faferj, abril de 1985. Fonte: APF.

<sup>52</sup> *Movimento Popular – Informativo do Movimento de Apoio às Lutas Populares* (Malp). Ano I, nº 2, abril de 1985. Fonte: APF.

<sup>53</sup> *Idem*.

<sup>54</sup> *Chapa 2: Renovação e Luta*. Encarte para a eleição da Faferj, abril de 1985. Fonte: APF.

<sup>55</sup> Resumidamente, segundo o conceito gramsciano que opõe a *pequena política*, ou seja, lutas que acontecem dentro de uma estrutura estabelecida sem que esta seja posta em questão, à *grande política*. Ou seja: a luta pelo poder, por mudanças na e da estrutura. Ver GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere – v. 3. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a Política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

<sup>56</sup> *Chapa 2: Renovação e Luta*. Encarte para a eleição da Faferj, abril de 1985. Fonte: APF.

<sup>57</sup> No encarte para a eleição da Faferj da chapa 2 são apresentados todos os membros da chapa acompanhados com seu perfil e um breve histórico. Notamos que vários participaram de outros movimentos (sindical, estudantil) e/ou tinham ligações com outras organizações comunitárias (blocos, times de futebol). Alguns dos membros são: Itamar Silva, Eliana Silva, Jurema Batista, Paulo Banana, Maria Helena (da Rocinha) e Antônio Manoel de Souza (do Morro Azul).

<sup>58</sup> *Movimento Popular – Informativo do Movimento de Apoio às Lutas Populares* (Malp). Ano I, nº 2, abril de 1985. Fonte: APF.

<sup>59</sup> *Documento de avaliação dos trabalhos realizados pela diretoria da Faferj nos últimos três anos*. Proposta levada à reunião da zonal Leopoldina da Faferj no segundo semestre de 1984. Fonte: APF.

<sup>60</sup> “Chapa 2 vence na Faferj por cinco votos”. (Jornal não identificado e sem data.)

<sup>61</sup> “Moreira sobe a Rocinha e encontra força de Brizola” (*Jornal do Brasil*, 28/9/1986) a matéria fala sobre visita de campanha de Moreira na Rocinha acompanhado de Maria Helena.

<sup>62</sup> “Eleição na Faferj decepciona” (*Jornal do Brasil*, 25/4/1988).

<sup>63</sup> “Faferj tem nova diretoria” (*Jornal do Brasil*, 6/6/1988).

<sup>64</sup> Das remoções à Célula Urbana – Evolução urbano-social das favelas do Rio. *Cadernos da Comunicação*. Secretaria Especial de Comunicação/Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, 2003.

<sup>65</sup> Denúncia aos companheiros de favelas – Projeto Mutirão. Panfleto do Codeprom. Fonte: APF.

<sup>66</sup> O balanço final do Projeto Mutirão foi a realização de obras em 140 comunidades. Ver: *Das remoções à Célula Urbana...*

<sup>67</sup> “Cedae pagará mutirão em favelas de Santa Teresa” (*Jornal do Brasil*, 16/4/1984).

<sup>68</sup> “Vereadora diz que ideia de pagar pelo trabalho não é da prefeitura” (*O Globo*, 27/10/1984).

<sup>69</sup> Depoimento de Itamar Silva In: GRYNZSPAN, Mario & PANDOLFI, Dulce (Orgs.) *A favela fala: depoimentos ao CDPDOC*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003, p. 313-314.

<sup>70</sup> Depoimento de Hélio de Oliveira In: GRYNZSPAN, Mario & PANDOLFI, Dulce. (Orgs.) *A favela fala...*, p. 259-260.

<sup>71</sup> “Rocinha depois da eleição: o que vai mudar”. *O Globo/Barra*, 4/10/1984.

<sup>72</sup> *Idem*. O grifo é meu.

<sup>73</sup> Depoimento de Eliana Sousa Silva *apud* BRUM, Mario Sergio. *Op. cit.*, p. 110.

<sup>74</sup> Esta pesquisa, inclusive, é uma tentativa de sistematizar os dados sobre as favelas. “Prefeitura vai terminar o cadastramento de 377 favelas para urbanização” (*Jornal do Brasil*, 20/11/1982) e “Pesquisa revela que favelados reivindicam primeiro água e esgoto”. *Jornal do Brasil*, 8/12/1982; ver também CAVALLIERI, Paulo Fernando *Op. cit.*

<sup>75</sup> “Pesquisa indica que favelados reivindicam primeiro água e esgoto”. *Jornal do Brasil*, 8/12/1982 e “Esgoto, água e luz são prioridade nas favelas”. *O Globo*, 8/12/1982. Em ambas surgem depoimentos de presidentes de associações de moradores relativizando o resultado da pesquisa, mas já ligando ao fato de que o Estado vinha assegurando a permanência do morador no local. Na segunda, aparece o depoimento do presidente da associação de moradores do Guarabu, que discorda do resultado afirmando que a pesquisa “pegou pessoas mal informadas”, afirmando ser a posse da terra a maior preocupação da comunidade.

<sup>76</sup> “Favelados defendem urbanização total” (*Última Hora*, 2/12/1983).

<sup>77</sup> O exemplar de *Favelão* por nós consultado estava sem capa, o que não permitiu ver a data de sua publicação. No entanto, por inferências internas do exemplar foi possível deduzir que ele fora publicado em 1983.

<sup>78</sup> “Codefam aplaude ação do Estado”. *O Globo*, 26/5/1982. A matéria fala sobre a inclusão da Codefam como um dos órgãos de poder decisório sobre as obras da Maré. Na matéria lemos: “A Codefam entregou ontem ao governador um documento denominado ‘Carta de Agradecimento’, no qual expressa a gratidão daquela comunidade pela criteriosa ação das autoridades e pelas demonstrações de interesse por aquela faixa carente da população”.