



repensando a questão das favelas*

Jane Souto de Oliveira**

RESUMO - O presente artigo procura levantar alguns aspectos da evolução das favelas do Rio de Janeiro, ao longo das últimas décadas, enfatizando a melhoria de seus padrões habitacionais, a crescente diversificação de suas atividades sócio-econômicas e a conseqüente valorização de seu espaço interno e os eventuais desdobramentos da regularização da situação fiduciária, como etapa final de um processo de "desfavelização", através do qual as favelas perderiam não apenas as características visíveis (construção rústica, ausência ou precariedade de infra-estrutura etc...) mas também a característica invisível (ocupação ilegal do solo) que historicamente serviram para defini-las, enquanto tais.

Se a presença das favelas no cenário das grandes cidades brasileiras é fenômeno antigo, sua emergência enquanto "problema social" e o tratamento específico que a partir daí recebem do quadro político institucional são, no entanto, bem mais recentes.

Segundo a tradição, o primeiro aglomerado do gênero no Rio de Janeiro teria sido por volta de 1895 no Morro da Providência por antigos combatentes da Guerra de Canudos, a designação mesma de favela evocando o local, no sertão baiano, onde se concentravam os seguidores de ANTÔNIO CONSELHEIRO. Isso daria margem a que o Morro da Providência passasse a ser

* O presente artigo resume algumas questões apresentadas no projeto Favelas do Rio de Janeiro, desenvolvido sob a coordenação da autora e do qual participaram os técnicos Clarice Peixoto Velloso, David Michael Vetter, Elza Freire Rodrigues, Helena Castello Branco e Lilian de Jesus Garcia Neumayer.

** Departamento de Estudos e Indicadores Sociais do IBGE.

conhecido também como Morro da Favela, generalizando-se, a partir daí, a denominação para todas as aglomerações análogas que, posteriormente, viriam a se constituir.

Ainda no caso do Rio de Janeiro referências às favelas começam a aparecer já ao final do século passado, embora que se sempre associadas a outras formas de moradia como as vilas, cortiços, avenidas ou "cabeças de porco" que até as primeiras décadas do século XX respondiam pelas alternativas de habitação popular. Ou seja, ainda que fizesse parte integrante deste conjunto, a favela não apresentava configuração e peso próprios que a diferenciavam das demais (1).

É somente no decorrer dos anos quarenta que a "realidade" favela se especifica, vindo a se impor definitivamente na década seguinte. À medida que se expandia e se tornava, por isso mesmo, mais "visível", passava a ser reconhecida socialmente e, desde então, enquadrada como "problema" urbano.

Mas se o reconhecimento da favela foi condicionado basicamente por sua própria expansão, esta, por sua vez, não pode ser dissociada das transformações sociais ocorridas no período e resultantes, em última análise, do próprio processo de crescimento e diversificação da economia brasileira e de sua projeção em termos espaciais.

O efeito dessas mudanças operadas na estrutura produtiva - liberando a mão-de-obra agrícola e atraindo-a para a indústria e demais atividades que vinham em sua esteira - foi, como era de se esperar, o deslocamento de grandes contingentes populacionais para as cidades.

Como assinala Passos Guimarães (1953:252) "a corrente migratória no sentido dos grandes centros econômicos acentuou-se no correr dos anos 30 e fez-se ainda mais intensa na década de 40, quando a situação das populações rurais se tornou mais grave e o mercado urbano de trabalho se ampliou consideravelmente".

A evolução do Rio de Janeiro não escapa às tendências gerais acima esboçadas, senão que à sua característica de polo de concentração de atividades econômicas e, portanto, de atração de mão-de-obra somava-se ainda sua importância, em termos políticos-administrativos, como capital da República.

O elenco destes fatores explicaria, em grande parte, as altas taxas de crescimento demográfico experimentadas pelo Rio de Janeiro, sobretudo a partir dos anos 40. Mas seria in



suficiente para dar conta da expansão das favelas e do número de seus moradores que, já em 1950, representavam 7% da população total da cidade.

Para compreender tal fenômeno, haveria que considerar também as possibilidades habitacionais abertas à população de baixa renda, num contexto em que a crescente valorização do solo e sua repercussão sobre os custos habitacionais não encontravam contrapartida na evolução dos salários da maior parte dos trabalhadores urbanos.

Mais especificamente, a valorização dos terrenos e imóveis, estimulada não apenas pela crescente demanda de habitações, mas também pelos investimentos públicos em modernização e infra-estrutura urbana e pela própria especulação, acabaria por reduzir em muito as possibilidades de moradia no núcleo para a população de baixa renda. Sendo proibitivos os preços ou alugueis das construções novas e desaparecendo, com a remodelação do traçado urbanístico, as áreas em obsolescência que haviam servido de base aos cortiços e "cabeças-de-porco", restava àquela população praticamente uma única alternativa: ou procurar moradia em áreas mais afastadas e mais carentes de infra-estrutura e que, em razão disso, tinham um custo monetário menor, ou permanecer no núcleo, ocupando áreas devolutas e sem atrativo para a construção residencial.

Nesse sentido, "antes de se transformarem num problema (...), as favelas representaram uma solução de emergência" (Passos Guimarães, 1953:255), não apenas de moradia, entendida num sentido restrito, mas como elemento chave de uma estratégia bem mais ampla de subsistência. Disso parece dar conta sua própria localização geográfica. Em que pese sua aparente dispersão, a origem e o desenvolvimento das favelas apontam para traços comuns, entre os quais se destaca, em primeiro plano, a proximidade com os locais de trabalho. Não é gratuito, portanto, que as primeiras invasões, embora convergindo sempre para as encostas de morros e outras áreas devolutas, se orientassem predominantemente para os setores de concentração industrial (favelas de Jacarezinho, Mangueira, Parque Proletário) ou de forte densidade residencial (favelas da zona Sul), onde as oportunidades de trabalho eram maiores.

Em confronto com os subúrbios distantes, a favela oferecia para seus moradores "vantagens" que iam desde a redução dos custos de moradia e transporte ao acesso mais fácil à rede de serviços públicos (como os de escolarização e saúde, entre outros), igualmente concentrados no núcleo.

A contrapartida destas "vantagens" viria, por um lado, através do estigma de marginalidade, lançado sobre a favela e seus moradores. Contrariando o princípio da propriedade e a ordenação do espaço urbano, as favelas como um todo e em particular aquelas mais bem localizadas (as da zona sul, por exemplo), passariam crescentemente a ser vistas como um "objeto deslocado", algo que destoava da paisagem e chegava inclusive a contaminá-la (2).

Essa configuração da favela como área particularmente estigmatizada faria com que certos discriminantes - que, na verdade, atingem as populações de baixa renda como um todo e consagram a existência de graus diferenciados de cidadania - tendessem a ser ainda mais fortes e numerosos no caso da população favelada: arrombamento e invasão de domicílios nas constantes batidas policiais, tratamento discriminatório nas escolas e locais de trabalho, dificuldades de obtenção de crédito nas instituições bancárias ou de comércio.

Mas o maior preço pago pelos moradores das favelas seria a permanente ameaça de remoção, resultante de sua ocupação ilegal e que, por pressões de ordem política e econômica e sob a égide do Estado, vivia inúmeras vezes a se concretizar.

Historicamente, portanto, o processo de fixação, crescimento e remoção de favelas tem se caracterizado como um complexo jogo de relações sociais, em que atuam grupos com valores e interesses conflitantes e em que um papel central é reservado ao Estado.

E isso porque, como observa Souza Santos (s.d.: 15-16), a própria existência das favelas desafia um princípio básico do sistema legal: o respeito pela propriedade privada, não importa seja o proprietário uma pessoa física, jurídica ou o Estado (3).

Daí resulta uma situação contraditória, na medida em que do ponto de vista legal - e para todos os propósitos legais - as favelas não existem, mesmo quando se multiplicam e passam a abrigar parcelas significativas da população.

Daí resulta também o caráter ambíguo da ação estatal, que o autor exemplifica no caso do Rio de Janeiro através da legislação referente à posse da terra, às atividades comerciais e à vida associativa nas favelas. Assim se por um lado é possível perceber no conjunto dessas medidas o propósito de controlar a população favelada e de impedir o seu crescimento,



por outro lado, é evidente que, ao acenar com a possibilidade de urbanização, conceder licenças para o exercício de atividades econômicas e institucionalizar as associações de moradores, o Estado estava, ao mesmo tempo, reconhecendo a existência de fato das favelas e, em certa medida, favorecendo a sua expansão.

Ainda segundo o autor, essa ambiguidade da ação do Estado não reletiria senão a incapacidade do sistema legal de absorver o problema da favela e, conseqüentemente, de resolvê-lo. Uma vez que a intervenção legal atinge apenas o lado superficial ou aparente do problema - ou seja, visa basicamente a atenuar a tensão social por ele envolvida - pode, no máximo e se bem sucedida, reduzir a sua visibilidade social.

Não é de estranhar, portanto, que a política do Estado em relação à favela se configure, desde os anos 30, essencialmente como uma política de controle, muito embora tenha se limitado, por vezes, a "fechar os olhos" a seu crescimento ou oscilado entre as práticas antagônicas de remoção ou urbanização.

Os próprios termos em que se coloca essa resposta institucional ao "problema" da favela - os polos de remoção ou urbanização - voltam a apontar, assim, para o seu aspecto crucial, a saber, o reconhecimento ou não do direito de posse dos moradores. Nesse sentido, a política de remoção expressaria, fundamentalmente, o não reconhecimento deste direito, enquanto que a de urbanização, afora trazê-lo implícito, abriria eventualmente caminho para sua transformação em direito de propriedade.

A definição de uma ou outra linha de atuação variou, no passado, de acordo com a correlação de forças vigente num determinado momento, prevalecendo o princípio de urbanização em regimes de maior abertura política e, inversamente, o de remoção, em regimes autoritários, sem chegar jamais a atingir as favelas como um todo (Leeds e Leeds, 1973:188).

Contudo, apesar da ambiguidade da atuação do Estado e, em particular, dos efeitos de sua política de remoção, que somente no período 63/75 foi responsável pela eliminação de 35.404 habitações e o deslocamento de 132.533 pessoas, a população favelada cresceu 233,8% entre 1950 e 1970 passando a representar 13,3% da população do município (4).

Assinale-se ainda não ter sido apenas um crescimento numérico o que marcou a evolução das favelas nas últimas décadas

das. Foi também e principalmente um notável processo de auto-urbanização que, sem ter apresentado o mesmo ritmo para as favelas, tomadas isoladamente, acarretou mudanças significativas no perfil de seu conjunto. Barracos de madeira e tetos de flandre cederam lugar a construções de alvenaria, algumas já na 2a. ou 3a. laje; ampliou-se o número de domicílios ligados às redes de água e de luz, ruas foram pavimentadas e passaram a abrigar novas e mais diversificadas formas de comércio, além da "birosca" e da "vendinha" tradicionais. Em poucas palavras, as favelas se transformaram.

E é exatamente essa transformação que se procura resgatar, a seguir, analisando alguns de seus determinantes e características principais.

1. O SENTIDO DE RESISTÊNCIA

Embora o processo de mudança não tenha ocorrido de forma homogênea e sirva inclusive como um dos elementos de diferenciação interna das favelas, o sentido de resistência, individual e coletiva, dos moradores, volta a aproximá-las, podendo mesmo ser tomado como parte integrante de sua própria história.

De fato, reconstituir essa história, que na verdade é a história do espaço não consentido, constatar seu crescimento e sua transformação apesar das tentativas de remoção e das proibições formais de que novas construções fossem ali erguidas é, sobretudo, reconhecer que face à omissão ou às restrições do Poder Público, os próprios moradores tomaram a si o trabalho de construção de sua "cidade". Talvez por isso mesmo, por construírem sua cidadania em oposição à não cidadania que a ocupação ilegal da terra lhes impunha, seja esta história tão marcada pelo sentido de luta e de resistência.

Que se traduz, em primeiro lugar, pela garantia de posse da terra. Presente desde sempre e assumindo formas tão diversas quanto manifestações coletivas, contatos políticos e enfrentamento direto com a polícia (5),

"Não podia fazer não, a gente fazia escondido. Eles durante o dia botava abaixo. A gente fazia de novo. Nós fizemos uma vez e quando eles foram ver a gente já tava morando aqui dentro já. Foi assim que a gente conseguiu... Fizemos à noite, à noite mesmo botamos as crianças prá dentro"... (R., moradora de palafita-Maré)

3 "Aí nós saímos daqui, foi muita gente, mais de 200 pessoas,



Nós fretamos dois bondes, saindo daqui da prainha e saltamos ali na Lapa, perto do Palácio do Catete. Quem recebeu a gente foi um cidadão, um assessor, não sei o nome. Nisso vinha entrando o Presidente e o assessor falou: 'Esse povo tão vindo do aí de uma favela que tá sendo despejada'. O Getúlio aí perguntou que favela era que não tinha conhecimento. Aí o Manoel Padeiro disse: 'Presidente, é o Jacarezinho'. 'E o que é que tá havendo?' 'Lá a polícia tá judiando com o povo. Vão prá lá derrubam as casas, botam os cavalos encima.' Aí ele disse assim: 'Bom eu vou tomar as providências. Vocês vão embora, voltam, quinta-feira, vocês vão procurar a Darcy.' (I., 63 anos, morador de Jacarezinho)

é esse sentido de luta que, em resposta à permanente ameaça de remoção, procura inviabilizá-la

"Teve uma época e eu não esqueço que saiu um boato, bem violento mesmo que ia haver a remoção. Foi quando começou a surgir a idéia de linha verde, sabe? Então ficou um medo muito grande de remoção aqui dentro. Mas eu cansava de ouvir o pessoal dizendo: Se a gente construir, aí que eles não remove. Como é que eles vão arrastar a casa? Como é que vão tirar um monte de prédio? Aí isto vai fortalecendo". (B., 28 anos, moradora de Jacarezinho)

"O próprio decreto da Fundação Leão XIII, em cima das Associações de Moradores, é exatamente a coisa de uma série de problemas: não pode construir prá cá, nem prá lá, nem prá cima, nem de lado, nem de banda... Mas aí, na Associação, chega a gente e diz: 'Ah! constrói aí companheiro'. O negócio é subir, entende? Agora, aonde é que vão jogar esse montante de pessoas aí?". (C., 30 anos, morador de Jacarezinho)

e tende a desembocar nas pressões exercidas sobre o Estado para a regularização da posse, uma vez que nem o adensamento populacional, nem as melhorias urbanas - trunfos principais da estratégia de defesa dos moradores - são suficientes para fazer prevalecer o seu direito à moradia:

"Tem realmente que vir, é uma segurança. Como eu já tinha falado antes, com todo o crescimento de Jacarezinho, com todo esse superpovoamento que tem aqui dentro, com toda a melhoria das casas, a insegurança é total. A pessoa sabe, a casa é nossa, mas o terreno não é, então no dia em que eles chegarem aqui, se desapropriar ou der indenização, vai ser o mínimo. Não vai dar o que a gente gastou. Então o título deveria vir realmente, mas com discussão dos prós-e-contras. Tem que vir prá trazer essa segurança". (B., 28 anos, moradora de Jacarezinho)

É também o mesmo sentido que caracteriza ainda o processo de auto-urbanização levado a efeito nas favelas. Incorporando o trabalho individual ou familiar envolvido na melhoria dos padrões residenciais, tal processo não prescindiu tampouco de trabalhos coletivos. Materializados, por um lado, nas sucessivas ações políticas visando a contornar dispositivos legais que impediam que serviços como os de água e luz chegassem às favelas (Conn, 1968:81-83). E, por outro, na própria montagem e conservação destes sistemas, na pavimentação de ruas, na criação de redes de esgotos e na construção de pontes, dando conta de uma cooperação bastante complexa e que, em algumas favelas como as da Maré, se responsabilizou até mesmo pela produção do solo, mediante o aterro dos mangues:

"É, cada morador vai se interessando pelo lugar onde mora, vai aterrando e construindo e tá o Parque União que tá muito bonito, né? O outro Parque Rubens Vaz, está ficando bonito e aqui também está assim, pelo esforço dos moradores, né? Cada um fazendo a sua parte e está tudo aterrado mesmo e as casas aí tá quase tudo pronta!" (C., moradora do Parque da Maré)

Além do que, as próprias ações do Estado com vistas à urbanização de favelas, quando tiveram lugar, tomaram como pressuposto este trabalho, limitando-se, o mais das vezes, à distribuição dos materiais necessários à sua execução.

2. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES

O crescimento e a transformação das favelas não deixariam, por sua vez, de afetar uma parcela significativa das relações sociais estabelecidas entre os moradores, tornando-as menos informais e mais institucionalizadas. Ampliando a possibilidade de conflitos internos, eles acentuariam a necessidade de se estabelecerem regras e mecanismos próprios de controle capazes de normalizar as diversas práticas sociais e econômicas que passavam a se desenvolver nas favelas. Não podendo recorrer como cidadãos ao sistema legal oficial para prevenção ou resolução de seus conflitos internos, os moradores acabariam por criar e consolidar um sistema "paralegal" semelhante, em muitos casos, ao primeiro, mas guardando também uma especificidade própria. Tal sistema encarregar-se-ia, pouco a pouco, de regularizar e fiscalizar as novas construções e de fixar normas tanto para as transações imobiliárias quanto para o comércio de mercadorias e as relações de trabalho.

Nesse sistema, um papel central viria a ser desempenha-



do pelas Associações de Moradores, que atuam, na prática, como verdadeiras Prefeituras locais. Embora sua função básica seja a de representar e defender os interesses dos moradores, junto ao Poder Público, seu raio de ação é bem mais amplo. Assim, são elas que se encarregam da realização de pequenas obras de infra-estrutura como conserto e reparação de canos, desentupimento de valas, ou da resolução de conflitos entre vizinhos, motivados pela criação de animais ou por reformas de moradia. Além disso, atuam elas também na área de assistência à saúde, através de plantões médicos em sua sede, e como fórum de debates dos problemas locais.

Mas é a sua função de "Cartório" a que melhor exemplifica a tendência de institucionalização das relações em curso nas favelas. É através das Associações que passa a ser feita a maior parte das transações imobiliárias referentes à compra, venda, doações, trocas, partilhas de imóveis, cessão e venda de lajes e cômodos, além de licenças para ampliações ou reformas.

Mediando ambas as partes, a Associação vem conferir a estas transações um status "legal" e, com isso, aumentar a margem de segurança do morador quanto à propriedade de sua benfeitoria. Ainda que essa "legalidade" só tenha sentido dentro das fronteiras da favela, o registro na Associação serve também como um reforço a mais de que, no caso de remoção, os proprietários de imóveis serão indenizados pelo Poder Público.

Sem passar por nenhuma interferência das Associações de Moradores, a institucionalização das relações se manifesta também a nível das atividades comerciais, principalmente, de duas formas. De um lado, pela diminuição de algumas práticas como a da "caderneta" e a do "fiado", baseadas sobretudo no conhecimento pessoal e na confiança do vendedor na palavra do comprador. De outro, pela introdução, a nível dos estabelecimentos maiores e mais especializados, de sistemas de crédito semelhantes, em tudo, aos que vigoram no restante da cidade.

Mas mesmo dentro destes novos sistemas, permanecem algumas características informais: afora se exigir uma documentação bem menor do comprador, permite-se que os vencimentos das prestações coincidam com a frequência de pagamentos, criando-se por exemplo "créditos semanais".

Finalmente, no tocante às relações de trabalho, mudanças podem ser percebidas no sentido de se substituírem as relações de troca ou ajuda mútua pela utilização, em escala

crescente, de trabalho assalariado, nos processos de construção ou reforma de moradias.

Além disso, operações do tipo mutirão vão se tornando cada vez menos frequentes, o que tende a ser interpretado como um sinal de perda de solidariedade:

"Aqui no Jacarezinho, por exemplo, a solidariedade era muito mais quando a favela era mais carente do que é agora". (F., 50 anos, morador de Jacarezinho)

O argumento não deixa, evidentemente, de ser verdadeiro, embora, no fundo, seja apenas uma meia-verdade. Tal como se apontou antes, sendo a favela um espaço esquecido pelas inversões públicas, foi através da troca e da cooperação de trabalho que seus moradores lograram construir seu próprio espaço de moradia e dotá-lo de condições mínimas de infraestrutura. No entanto, à medida que esta ia sendo instalada, que as atividades econômicas se multiplicavam, que as moradias aumentavam em número e melhoravam em qualidade, enfim, que as próprias favelas se tornavam menos "carentes", a necessidade do mutirão passava igualmente a ser menor.

E se esse processo pode estar permeado por um grau maior de individualização, ele revela também uma consciência, ainda que difusa, de certos direitos de cidadania, por parte dos moradores. Isso se explicita na forma pela qual alguns problemas que afetam um grupo particular de moradores e que, no passado, tenderiam a ser resolvidos pelo próprio grupo, são transferidos para a Associação de Moradores e desta para uma outra instância. A esse respeito, é significativo o depoimento do atual Presidente da Associação de Moradores de Jacarezinho, ao comentar uma reivindicação à CEDAE:

"Inda agora tô descendo, dei um telefonema prá CEDAE, reclamo que tá um vazamento d'água ali, tá passando por baixo das casas, entrando na Comandante Gracindo de Sá e saindo na Rua São José. Tá, tá se tornando até perigoso. De maneira que a gente agora tá usando isso, embora a gente não tá pagando a água, mas exige da CEDAE lá que venha".

Caberia lembrar, entretanto, que face a situações adversas como as que decorrem de incêndios, enchentes e desabamentos em favelas - ou sempre que se torna necessário pressionar o Poder Público, se explicita, muito fortemente, a solidariedade grupal e voltam a ser acionadas formas coletivas de luta.



3. A VALORIZAÇÃO DO ESPAÇO

Uma outra característica acompanharia também o processo de mudança das favelas - a valorização crescente de seu espaço interno.

Para ela concorrem, em primeiro lugar, certas tendências de ordem mais geral. Assim, é evidente que as favelas não são imunes ao processo de valorização e especulação imobiliária por que passam os grandes centros urbanos e que, no caso do Rio de Janeiro, assume dimensões particularmente significativas. Desta forma, sua própria inserção no núcleo metropolitano, já lhe confere uma posição privilegiada em relação, por exemplo, às alternativas de habitação popular na periferia.

Além disso, é evidente também que a valorização das favelas está associada às inversões realizadas por seus moradores, ao longo do tempo, e que parecem responder mais propriamente ao peso e significado que a moradia assume no quadro de reprodução social dos trabalhadores urbanos.

Se a casa representa uma espécie de abrigo face às situações de desemprego ou de velhice e é também, no espaço estreito de circulação das camadas populares, o local por excelência do "não trabalho" e do convívio social, entende-se sua importância como valor de uso e como ativo e, conseqüentemente, a gama de esforços empreendidos no sentido de garantir o acesso à casa própria e de dotá-la de maior conforto e segurança. Como assinala Francisco de Oliveira (1972:58), "a família também é um agente que acumula; se não acumula bens de capital, com o sentido de reprodução, acumula ativos e, ao longo do tempo, essa acumulação só tende a crescer, mesmo em presença de salários reais constantes ou até decrescentes".

Configurando-se como o vetor principal desta acumulação, o projeto de construção ou de reforma da casa, ainda que montado em bases individuais ou familiares, acaba concretamente por se refletir numa mudança dos padrões habitacionais coletivos.

Portanto, não havendo limites ou restrições externas, existe uma tendência de melhoria dos padrões habitacionais, que se manifesta em situações tão diversas quanto as de favelas, loteamentos clandestinos ou outros bairros proletários e que igualmente concorre para a valorização destes.

Tal valorização, contudo, não se dá de forma indiscriminada. No que diz respeito às favelas, observa-se que algumas,

bastante antigas, permanecem praticamente estagnadas, outras se deterioram e outras ainda experimentam uma evolução surpreendente. É o caso, por exemplo, da Rocinha que, em função sobretudo do considerável incremento da construção residencial nas áreas de São Conrado e Barra e da oferta de empregos daí decorrente, aumentou sua população em mais de 1/3 e teve seus imóveis altamente valorizados entre 70 e 80. Ou de Jacarezinho que, a partir de sua proximidade com fábricas e de outras vantagens de localização, logrou efetivar um dos mais complexos processos de auto urbanização e de diversificação de atividades econômicas, realimentando, com isso, seu crescimento e a alta contínua de preços de seus imóveis.

É o que se pode avaliar melhor através do registro de algumas transações imobiliárias, coletadas na própria Associação de Moradores do Jacarezinho e reproduzidas no Quadro I. Afora ser indicativo do alto patamar em que se fixam os preços, o quadro aponta também para os diferenciais existentes entre eles e que resultam não apenas das características da construção (tamanho, qualidade do material, disponibilidade de água e luz, etc...), mas sobretudo da localização do imóvel, de vez que a favela se configura como um espaço bastante heterogêneo.

As ruas selecionadas exemplificam bem essa diferenciação interna. Assim, na Amaro Rangel, que concentra a maior parte do comércio especializado de Jacarezinho, o preço do imóvel já traz embutido um acréscimo que corresponde ao pagamento do "ponto", mesmo que não se destine a uma abertura imediata de negócio. A Darcy Vargas, por sua vez, embora dispondo de algum comércio, define-se fundamentalmente como uma rua residencial e é essa característica, associada ao fato de ser também uma rua larga, onde trafegam veículos, que lhe garante uma valorização até certo ponto próxima à da Amaro Rangel. Já os domicílios da Rua do Rio têm seus preços afetados pelas condições precárias da área e pelo estigma de violência que a acompanha. Mesmo aqueles que já sofreram reformas e são hoje de alvenaria estão longe de apresentar a valorização que caracteriza os das outras duas ruas.

Valorizando-se o espaço, a consequência inevitável é o acirramento da concorrência entre os trabalhadores pela posse de barracos e casas nas favelas. Para os migrantes recém chegados ou para as famílias que se formam e pretendem almorçar, as favelas, principalmente aquelas mais bem localizadas e dotadas de melhor infra-estrutura, vão deixando gradativamente de representar aquilo que, na maioria dos casos, justificou as primeiras invasões: 'o espaço onde não se paga alu-



Quadro 1

Preços dos imóveis nas ruas principais das áreas do
Cruzeiro, Vieira Fazenda e Beira Rio
Favela de Jacarezinho - Rio de Janeiro
1982

Descrição dos domicílios	Ruas					
	Darcy Vargas		Amaro Rangel		Rua do Rio	
	Absoluto	S.M.*	Absoluto	S.M.*	Absoluto	S.M.*
<u>Alvenaria</u>						
1 cômodo	90.000,00	5,42	600.000,00 200.000,00 300.000,00	36,13 12,04 18,06	-	-
2 cômodos	-	-	-	-	60.000,00 80.000,00 100.000,00 150.000,00	3,61 4,82 6,02 9,03
3 cômodos	-	-	530.000,00	31,91	-	-
4 cômodos	600.000,00	36,13	500.000,00	30,11	250.000,00	15,05
5 cômodos	600.000,00	36,13	-	-	250.000,00	15,05
6 cômodos	-	-	1.100.000,00	66,23	-	-
<u>Madeira</u>						
2 cômodos	-	-	-	-	40.000,00 60.000,00	2,41 3,61

Fonte: Cadastro de Imóveis de Jacarezinho.

Nota: * O S.M. (Salário Mínimo) utilizado corresponde ao que entrou em vigor em 1/5/82 - Cr\$ 16.608,00.

guel" (6). Paga-se e o preço tende a ser cada vez maior, com o qual aí se bloqueia a entrada ou se força a saída dos trabalhadores de mais baixo poder aquisitivo e se configura um processo velado de expulsão (Souto de Oliveira, 1980:169).

"Já não conseguem, quem já tem sua casinha, vai ficando. Mas quem ainda vai começar, não tem mais condições não aqui. Não tem condições mesmo. São em áreas como o Beira Rio, como a Favela do Picapau Amarelo, que são casebres de tábuas que você olha, vê lá dentro". (A., 40 anos, moradora do Jacarezinho)

Dessa forma, o processo de mudança das favelas é também

e simultaneamente um processo de mudança de seus próprios moradores, muito embora esta se opere ainda no interior da classe trabalhadora.

4. O PROCESSO DE DESFAVELIZAÇÃO

As observações feitas até aqui indicam como as favelas, deixando de ser apenas o espaço do não, do predomínio do rústico sobre o durável, da falta de alinhamento e da ausência de infra-estrutura, vem se afastando, progressivamente, de algumas das características que tradicionalmente serviram para enquadrá-las como tais (7).

Isso autoriza a pensar num processo de "desfavelização" que, sem ser homogêneo ou linear, se inscreveria na própria evolução das favelas. É claro que tal processo ainda está em curso e até aqui respondeu principalmente por mudanças nas características visíveis das favelas. Sua característica invisível e certamente seu determinante básico - a ocupação ilegal da terra - permanece praticamente inalterada. Nestas condições, a pergunta que se levanta é se e em que medida este processo de desfavelização poderá ser ultimado. Ou, em outras palavras, quais as perspectivas de regularização fundiária abertas para as favelas.

Sem dúvida alguma, a questão está na ordem do dia, contribuindo para isso não apenas a própria expansão das favelas, as novas invasões de terrenos e os conflitos localizados que vez por outra eclodem nos grandes centros, mas, e ao que tudo indica, principalmente, as alterações políticas e a crescente politização do espaço social, observadas nos últimos anos.

Voltando a se fortalecer as Associações de Moradores de Favelas e a própria FAFERJ, passam estas a reivindicar, mais intensamente, o reconhecimento a nível jurídico-institucional de seu direito de posse, encontrando apoio de segmentos expressivos da sociedade civil. A começar, pela Igreja Católica que, em documento recente da CNBB, afirma que "o direito de moradia tem primazia sobre a lei positiva que preside à apropriação privada do solo" (8). Marcando sua posição em relação às favelas, cuja importância se evidencia na própria existência de uma Pastoral específica, inúmeros trabalhos da Igreja enfatizam a necessidade de se garantir a posse da terra e de se empreender um tipo de urbanização, no qual as comunidades tenham o direito de opinar e participar de todas as etapas (9).

Ênfases que são também dadas pela FAMERJ e pelos parti-



dos políticos de Oposição que abrem em seus programas um espaço específico para a regularização da posse nas favelas (10).

Soma-se a isso a multiplicidade de teses e artigos sobre favelas produzidos em período recente no campo das Ciências Sociais, bem como a preocupação com que a questão vem sendo tratada na área do Direito e que se expressa claramente em um dos Relatórios da IX Conferência da OAB: "Tal como se encontra a questão - e a se desenvolverem seus termos na progressão que se verifica - o confronto entre o direito de propriedade, conceituado sem observância do princípio maior de sua função social, e o direito à moradia tornar-se-á institucional, sem condições de uma regulação que os componha e os concilie" (Saboya, 1982).

Qualquer que seja, no entanto, o encaminhamento dado à questão das favelas e a orientação político-ideológica que expresse, ele terá, necessariamente, de passar pela intervenção do Estado.

Neste sentido, reveste-se de especial importância a polémica em torno do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Tal polémica comporta, na verdade, vários sub-debates, muito embora sejam os temas da centralização do poder, a nível federal, e do significado da função social da propriedade, suscitados pelo projeto, os que polarizam o maior número de posições.

É também em torno dessa última questão - diretamente relacionada com o objeto do presente trabalho - que se encontram as maiores diferenças entre o anteprojeto de lei, divulgado não oficialmente em janeiro de 82, e o projeto final enviado ao Congresso, em maio de 83. De fato, a comparação entre um e outro aponta para mudanças que, longe de representarem simples mudanças formais, revelam sobretudo a dificuldade de se estabelecer limites à propriedade, na medida mesmo em que se esforçam claramente por abrandá-los. É o que se pode depreender da leitura do item IV, artigo 2º, cujos termos no anteprojeto e no projeto final são, a seguir, reproduzidos:

ANTEPROJETO

IV - Condicionamento da propriedade imobiliária urbana à sua função social, mediante:

PROJETO

Adequação da propriedade imobiliária urbana à sua função social, mediante:

- | | |
|---|--|
| <p>a) igualdade de oportunidade de acesso à propriedade urbana, garantindo-se o direito à moradia a todas as camadas da população;</p> <p>b) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;</p> <p>c) repressão ao abuso do poder econômico no mercado imobiliário urbano, inclusive com vistas a evitar a valorização indevida dos terrenos;</p> <p>d) regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda;</p> <p>e) subordinação do direito de construir aos interesses urbanísticos;</p> <p>f) fortalecimento do direito de posse às populações de baixa renda.</p> | <p>a) oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia;</p> <p>b) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;</p> <p>c) correção das distorções da valorização da propriedade urbana;</p> <p>d) regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda;</p> <p>e) adequação do direito de construir as normas urbanísticas;</p> |
|---|--|

Mais significativa, porém, do que essas alterações seria a mudança no tratamento dado à questão da regularização da ocupação dos terrenos urbanos. Embora ressaltasse ser esta ainda uma matéria de estudo, o anteprojeto indicava, no capítulo VIII, que o seu objetivo era o de "assegurar a propriedade à população já ocupante das áreas, sempre buscando não remover as pessoas". E acrescentava ainda que: "Quanto às áreas públicas já foi mensagem ao Congresso Nacional dispendo sobre a entrega ao BNH de terrenos públicos da União e das Autarquias Federais para execução de programas habitacionais e Regularização Fundiária. Quanto às áreas particulares ocupadas por favelas a regularização fundiária poderá dispor de diversos mecanismos já existentes, como o usucapião, a desapropriação por interesse social, a negociação e as situações de perda da propriedade por abandono admitidos em lei".

Na versão final, enviada ao Congresso, tal capítulo foi



sumprido, permanecendo apenas a referência, no artigo 12, à possibilidade de se incluir entre as áreas especiais, as áreas de regularização fundiária, entendidas estas como "as habitadas por população de renda baixa e que devam no interesse social, ser objeto de ações visando à legalização da ocupação do solo e à regulamentação específica de urbanização, bem como da implantação prioritária dos equipamentos urbanos e comunitários".

Mas embora de forma vaga, e até certo ponto ambígua, é impossível negar a importância do fato de que a regularização fundiária se encontra finalmente prevista num instrumento legal e de que emendas ou acréscimos, melhor qualificando-a, possam ainda resultar de sua tramitação no Congresso.

Quanto a essa possibilidade, haveria que lembrar o precedente aberto pela Lei nº 6969 de 10 de dezembro de 1981 que institui o Usucapião Especial de Imóveis Rurais, bem como a proposta da Usucapião Especial para Áreas Urbanas, elaborada por um grupo de juristas ligados à Pastoral de Favelas e sancionada na IX Conferência Nacional da OAB (Saboya, 1982).

Acrescente-se, ainda, que medidas recentemente adotadas pelo Poder Público com relação às favelas parecem apontar para uma nova postura - menos autoritária e mais receptiva às demandas dos moradores. Sinais disso são, no caso do Rio de Janeiro, o Projeto Cada Família um Lote, a nível municipal, e, a nível federal, o Projeto-Rio. O primeiro, que teve início no ano passado, com a distribuição de títulos de propriedade a moradores de algumas favelas, localizadas em áreas municipais, prevê ainda a urbanização e a posterior ocupação, por famílias de baixa renda, de outras áreas municipais que estejam atualmente ociosas. O segundo, atingindo prioritariamente as seis favelas da Maré, engloba a urbanização da área, a remoção dos barracos sobre palafitas, a construção de casas e a distribuição de 10.000 títulos de propriedade, dos quais cerca de 2.600 haviam sido entregues até o final de 1983.

Não se pretende discutir se, por trás desses objetivos manifestos, existem outros - não explicitados e de caráter político mais pragmático. Nem tampouco de que forma estão sendo (e continuarão a ser) implementados.

Pretende-se apenas chamar a atenção para o fato de que a postura assim esboçada, ainda que de alcance restrito e localizado, traz um elemento novo e até aqui jamais visto na política oficial: a titulação da propriedade.

O que, juntamente com as outras iniciativas referidas, faz pensar se a regularização da situação fundiária das favelas não pode, afinal, deixar de ser "matéria de estudo" e vir efetivamente a se concretizar.

Caso isso ocorra, uma nova etapa do processo de desfave-lização estaria completada, desaparecendo para as favelas que o tivessem experimentado a característica de área de inva-são. Com o que a própria definição de favela deixaria, nes-ses casos, de ser aplicável.

Isso não significa, é claro, que o estigma em relação à área ou a seus moradores desapareça simultaneamente. As re-presentações e valores que informam o campo ideológico ten-dem a se manter mesmo quando o nível jurídico não mais os res-palda. No caso das favelas, sobretudo das mais bem situadas, é bastante provável que alguns preconceitos permaneçam de pé, independentemente da sua urbanização ou da concessão de títu-los de propriedade a seus moradores.

Ilustrativo disso é a situação dos moradores da Cruzada São Sebastião, conjunto de prédios construídos pela Igreja Ca-tólica e sob a iniciativa de D. Helder Câmara na zona sul do Rio de Janeiro para abrigar populações faveladas, no final dos anos 50. Decorridos mais de 20 anos e apesar de detento-res dos títulos de propriedade, os moradores do conjutno con-tinuam a ser alvo de acusações que variam de furto a tráfico de drogas e prostituição, reproduzindo-se portanto no seu ca-so os mesmos estereótipos usualmente aplicados à população fa-velada.

A experiência de um outro grupo social - os moradores do Morro dos Guararapes -, por sua vez, aponta ainda para um no-vo problema. Através de uma série de negociações que envolve-ram a proprietária do terreno, o Governo Lacerda, a Igreja e instituições de crédito e resultaram na compra do terreno e no reconhecimento de seu direito de propriedade, os moradores dos Guararapes tornaram-se a primeira comunidade favelada a ter regularizada a sua situação. Mas, ao se transformarem em proprietários de uma área extremamente valorizada e sem con-tarem com a legislação especial, viram-se eles frente a um montante de impostos que era absolutamente incompatível com o seu poder aquisitivo e lhes criava uma situação difícil, que até hoje perdura (11).

À questão dos impostos e taxas, adicionam-se ainda ou-tras, como, por exemplo, a do tratamento a ser dado à locação de benfeitorias, às novas construções e às áreas perigosas ou



insalubres e que certamente não podem ser negligenciadas na discussão da regularização fundiária das favelas.

Por outro lado, ainda que essas dificuldades venham a ser contornadas, é preciso ter presente que a regularização, em si mesma, não resolve a questão das favelas: pode, se generalizada e bem sucedida, resolver a das favelas já existentes. Embora apresente um imenso significado social, seu alcance é, pois, bem mais restrito e não poderia ser de outra forma uma vez que as causas que deram origem ao surgimento das favelas - especialmente o descompasso entre os níveis salariais e o custo de reprodução da força de trabalho - não apenas continuam a existir, mas se acentuaram fortemente com a crise econômica dos últimos cinco anos. E enquanto se mantiverem, processos de desfavelização ocorrerão qoncominamente a novos e cada vez mais dramáticos processos de favelização. É o que já indica o exemplo da favela do Metrozinho, onde de cerca de 200 famílias disputam um espaço de moradia sob o viaduto de linha 2 do Metrô.

NOTAS

1. O levantamento cadastral, realizado por ocasião do Censo de 1920, indica a existência de 839 domicílios e 6 casas de negócios no Morro da Providência, de 190 domicílios no Morro do Salgueiro, 6 no Morro da Arrelia, 16 no Morro do Cantagalo, 59 no Morro da Babilônia e 63 no Morro de São João. Treze anos de pois, os dados da Estatística Predial do Distrito Federal registraram 1.504 domicílios no já então denominado Morro da Favela, 609 no do Salgueiro, 33 no de Santo Antônio, 61 no do Chico, 73 no da Babilônia, 489 no de São Carlos e 712 no da Arrelia. Cf. Passos Guimarães, 1953:253.
2. A literatura provê farta documentação sobre os preconceitos que acompanham a representação e a análise das favelas. Ver, por exemplo: Parisse, 1969 e Valla et alii, 1979.
3. Na mesma linha, ver também o excelente trabalho de Conn (1968), no qual o autor examina a legislação oficial referente às favelas, apontando para os seus desvios e confrontando-a com o sistema normativo que vigora nestas.
4. Dados da CEHAB/RJ, reproduzidos em DEISO / SUEGE / IBGE, s.d.: 47-8.
5. Os depoimentos, a seguir, foram levantados em trabalho de cam

po realizado no 2º semestre de 1982 nas favelas da Maré e de Jacarezinho, como parte do projeto "Favelas do Rio de Janeiro".

6. Na maioria dos casos porque, no que diz respeito a algumas favelas, como as do Borel e de Morro Azul, a ocupação dos terrenos não se fez sem ônus para os novos moradores mas, ao contrário, pressupôs um pagamento sob a forma de aluguel, compra ou cessão do direito à construção.
7. Pela conceituação adotada nos Censos Demográficos "seriam consideradas favelas todos os aglomerados urbanos que possuíssem total ou parcialmente, as seguintes características: 1. Proporções mínimas: agrupamentos prediais ou residenciais formados com unidades de número geralmente superior a 50; 2. Tipo de habitação: predominância, no agrupamento, de casebres ou barracões de aspecto rústico, construídos principalmente de folhas de flandres, chapas zincadas, tábuas de materiais semelhantes; 3. Condição jurídica de ocupação: construções sem licenciamento e sem fiscalização, em terrenos de terceiros ou de propriedade desconhecida; 4. Melhoramentos públicos: ausência, no todo ou em parte, de rede sanitária, luz, telefone e água encanada; 5. Urbanização: área não urbanizada, com falta de arreamento, numeração ou emplacamento." Mas, embora esteja presente nos Manuais de Instrução do Censo, a característica 3 não é, entretanto, objeto de investigação específica no levantamento. Ou seja, não há, no questionário do Censo, qualquer pergunta quanto à situação de ocupação do terreno (se próprio, cedido, invadido, ou outro), com o que, obviamente, sua importância fica anulada.
8. Cf. CNBB, Assembléia Geral de Itaiaci-SP, fevereiro de 82.
9. Cf. Arquidiocese do Rio de Janeiro, citado in Valladares, 1981.
10. Assim, por exemplo, no documento Esperança e Mudança - Uma Proposta de Governo para o Brasil, afirma-se que "para que se possa assegurar às populações faveladas, habitantes de mocambos, loteamentos irregulares ou clandestinos o direito definitivo aos terrenos que ocupam é essencial dispor de um instrumento rápido de regularização legal da posse" (PMDB, 1982). Por sua vez, entre as medidas sobre o Solo, Habitação e Favelas do Programa Estadual do PT-RJ - 1982, inclui-se a "desapropriação de terrenos vazios ou ocupados por favelas". (p.20)
11. O que pode ser constatado através da carta e do depoimento verbal do Presidente de sua Associação de Moradores, durante o encontro promovido pela FAMERJ entre os candidatos ao Governo Estadual e as Associações de Moradores do Estado do RJ (08/82).



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CONN, Stephen. 1968. "The squatters" rights of favelados. Ciências Econômicas e Sociais, dez., 3(2).
- DEISO/SUEGE/IBGE. s.d. Condições de vida da população de baixa renda na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. (mimeo).
- LEEDS, Anthony e LEEDS, Elisabeth. 1973. A sociologia do Brasil urbano. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- OLIVEIRA, Francisco. 1972. A economia brasileira: crítica à razão dualista. Estudos CEBRAP, nº 2.
- PMDB. 1982. Esperança e mudança - uma proposta de governo para o Brasil. Revista do PMDB, out/nov, II(4).
- PARISSE, Lucien. 1969. Favelas do Rio de Janeiro. Evolução e sentido. Cadernos do Cenpha 5.
- PASSOS GUIMARÃES, Alberto. 1953. As favelas do Distrito Federal. Revista Brasileira de Estatística, jul/set.
- SABOYA, Helio. 1982. Justiça social e uso do solo urbano. IX Conferência Nacional da OAB. (relatório).
- SOUTO DE OLIVEIRA, Jane. 1980. A reposição do suor. Tese de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Museu Nacional, UFRJ.
- SOUZA SANTOS, Boaventura. s.d. Law against law. Yale Law School.
- VALLA, Victor; MACHADO RIOS, Ruth e GONÇALVES, Jorge R. 1979. Ideologia, educação e as favelas do Rio de Janeiro, 1930 - 1980. Rio de Janeiro, FGV-IESAE.
- VALLADARES, Lícia do P. 1982. A propósito de urbanização em favelas. Espaço e Debates, Revista de Estudos Regionais e Urbanos, maio, 1(2).

ABSTRACT - RETHINKING THE QUESTION OF THE 'FAVELAS' - This article intends to analyze some aspects of the evolution of Rio de Janeiro's squatter settlements over the last decades with emphasis on: the improvement of its residential conditions, the growing diversification of its socio-economic activities and the consequent valorization of its space. The article also discusses the real possibilities as well as the consequences of legalizing ownership, as the final step of a process of 'desfavelização'. Through this process, the squatter settlements would lose not only the visible characteristics (rustic construction, inadequate infrastructure, etc.), but also the invisible characteristic (illegal occupation of land) that historically have been used to define them.