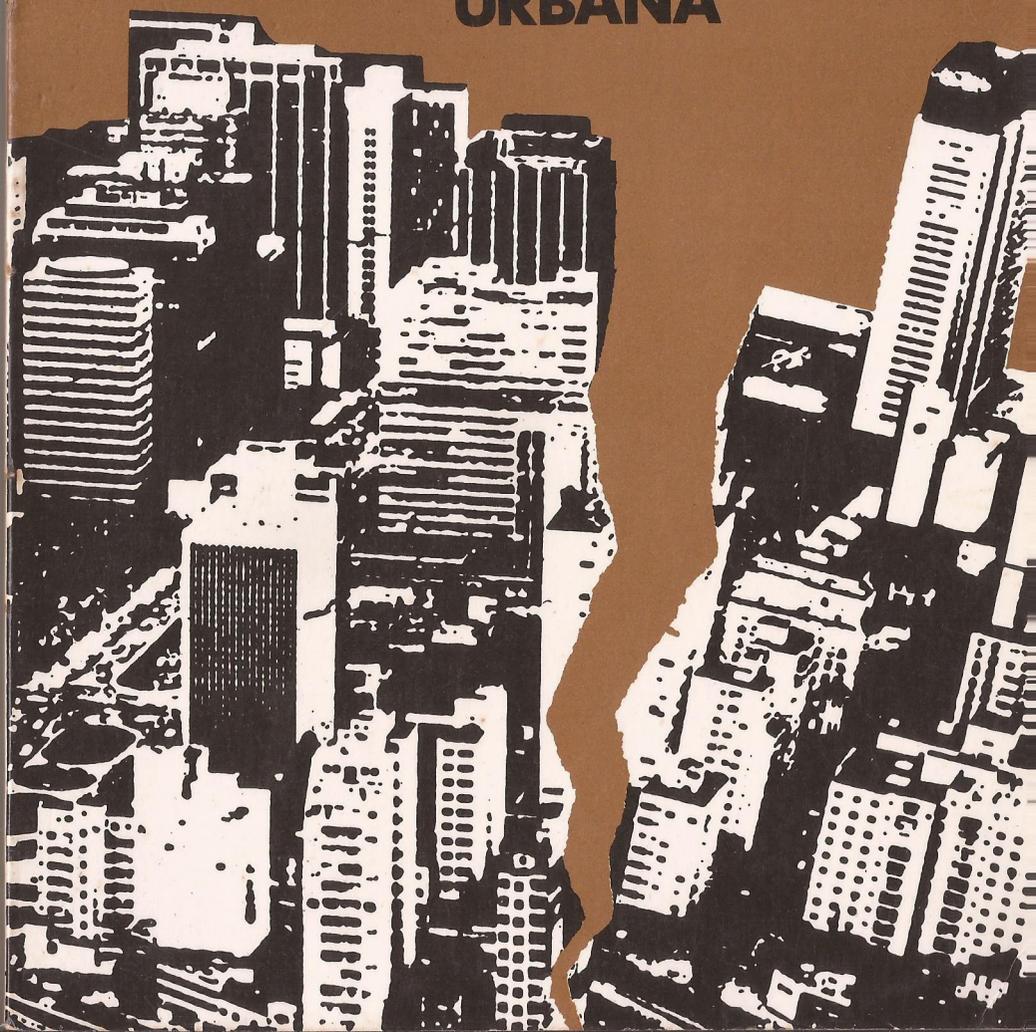


EVA ALTERMAN BLAY
MARIA ISAUARA
PEREIRA DE QUEIROZ
RUBEN GEORGE OLIVEN
LÍCIA DO PRADO
VALLADARES
SUZANA PASTERNAK
TASCHNER
REGINA MARIA
PROSPERI MEYER

A LUTA PELO ESPACO

**TEXTOS DE SOCIOLOGIA
URBANA**



EVA ALTERMAN BLAY
MARIA ISaura
PEREIRA DE QUEIROZ
RUBEN GEORGE OLIVEN
LÍCIA DO PRADO
VALLADARES
SUZANA PASTERNAK
TASCHNER
REGINA MARIA
PROSPERI MEYER

A LUTA PELO ESPACO

Textos de Sociologia Urbana

Organização de
EVA ALTERMAN BLAY

Abrir um lugar no espaço significa poder trabalhar, morar, sobreviver. Significa também dominar ou ser dominado. Lutar para conseguir uma posição nas relações que se estruturam entre os grupos sociais depende, mas também se reflete, do modo como os indivíduos se situam no espaço. Já não se trata apenas de um espaço físico, porém de um complexo espaço social onde os processos de dominação-subordinação se articulam à produção econômica. Alcançar um lugar neste complexo espaço não significa travar embates abertos. Os confrontos são surdos na maioria das vezes, expressam-se por tensões de diferentes graus. A luta se trava muito mais no subsistir cotidiano. Para controlar este dia-a-dia sofisticam-se planos e programas de planejamento que, paradoxalmente, crescem na mesma proporção em que se avolumam favelas, problemas de transporte, enfim o caos urbano. Esse descompasso não é ocasional mas se explica pelas próprias condições em que se geram os problemas urbanos e os planos de solução.

Os estudos deste livro buscam apreender a lógica imaneente e o suporte destas não-soluções. São importante contribuição teórica para a análise dos problemas urbanos.



Atendemos pelo Reembolso

A LUTA PELO ESPAÇO

FICHA CATALOGRÁFICA

*(Preparada pelo Centro de Catalogação-na-fonte do
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ)*

L991 A Luta pelo espaço: textos de sociologia urbana;
organizado por Eva Alterman Blay. Petrópolis, Vo-
zes, 1978.

180 p.

Bibliografia

1. Sociologia urbana. I. Blay, Eva Alterman.
II. Título.

78-0003

CDD — 301.36
CDU — 30(1-21)

EVA ALTERMAN BLAY
MARIA ISAURA PEREIRA DE QUEIROZ
RUBEN GEORGE OLIVEN
LÍCIA DO PRADO VALLADARES
SUZANA PASTERNAK TASCHNER
REGINA MARIA PROSPERI MEYER

A LUTA PELO ESPAÇO

Textos de Sociologia Urbana

Organização de
EVA ALTERMAN BLAY



Petrópolis
Editora Vozes Ltda.
1978

© 1978, Editora Vozes Ltda.
Rua Frei Luís, 100
25.600 Petrópolis, RJ
Brasil

Diagramação
Valdecir Mello

Sumário

Introdução — Crise Urbana ou Crise de Reprodução do Capital?, 9
Eva Alterman Blay

Parte I. Da Teoria à prática, 19

- Cap. 1. DIALETICA DO RURAL E DO URBANO, 21
Maria Isaura Pereira de Queiroz
Cap. 2. HABITAÇÃO: a política e o habitante, 75
Eva Alterman Blay

Parte II. A investigação sociológica em algumas cidades brasileiras, 87

- Cap. 3. A HETEROGENEIDADE DA HOMOGENEIZAÇÃO: ou de como
nem todos os habitantes de Porto Alegre são iguais, 89
Ruben George Oliven
Cap. 4. FAVELA, POLÍTICA E CONJUNTO RESIDENCIAL — no Rio de
Janeiro, 109
Lícia do Prado Valladares
Cap. 5. FAVELAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: Resultados de
Pesquisa, 125
Suzana Pasternak Taschner
Cap. 6. SEGREGAÇÃO ESPACIAL — Brasília, 149
Regina Maria Prospero Meyer
Cap. 7. PLANEJAR PARA QUEM? ou a REPRODUÇÃO DE FAVELAS nas
cidades paulistas, 169
Eva Alterman Blay

Favela, política e conjunto residencial

Lícia do Prado Valladares
Socióloga; professora da Fundação Getúlio Vargas do
Rio de Janeiro e do Center for Urban Studies (Londres);
Doutora pela Universidade de Toulouse.

Este texto foi originalmente apresentado no II Encontro Nacional do Centro de Estudos Rurais e Urbanos (CERU) em S. Paulo, setembro de 1975.

1. INTRODUÇÃO

No debate sobre favela o tema político sempre se fez presente, seja ligado à sua dimensão eleitoral (SAGMACS, 1960; Medina 1964) seja ao interesse em analisar o próprio processo político brasileiro, que teria na favela características próprias (Machado da Silva, 1967; Leeds & Leeds, 1970). A favela apresenta ainda características “exóticas” que atraíram, para seu estudo, autores nacionais e estrangeiros (Medina, 1969).

O trabalho executado pelo grupo SAGMACS (1960) foi o primeiro a descrever a favela como uma área política, disputada por políticos de vários partidos, que se faziam representar localmente por cabos eleitorais. Os autores chamavam a atenção para o valor do voto, negociado pelos favelados em troca de serviços prestados à localidade (asfaltamento de ruas, eletricidade, escolas, etc.) ou simplesmente em troca de favores pessoais (emprego, leito em hospital, etc.). SAGMACS ressalta ainda o papel intermediário do cabo eleitoral e a dependência da favela e dos seus moradores ao sistema político global.

Medina (1964) em seu livro *A favela e o demagogo* frisa que os favelados estavam conscientes da demagogia dos políticos, participando do jogo geral: “Muitas vezes, todos os interessados, o político, o cabo eleitoral e o eleitor se tornam cúmplices da mesma simulação. O eleitor diz que vai votar, mas não vota. O cabo eleitoral finge que acredita, mas não acredita. O candidato, pelo menos antes da eleição, embora já informado pelo cabo eleitoral, continua afirmando que conta com o apoio de todos. A simulação é mais intensa entre eleitor e cabo eleitoral dadas as relações pessoais e vicinais que, muitas vezes, mantêm” (p. 88).

Em 1967, Machado da Silva retoma o tema da política na favela, agregando ao cenário um novo elemento surgido — as Associações de Moradores. O autor lembra que a favela é uma área estratificada e sugere a existência de uma “burguesia favelada” (composta por aqueles que controlam os recursos internos da favela) e discute o controle das Associações por esta “burguesia”. Constituindo um elo de ligação entre a favela, a política local e supralocal, esta “burguesia favelada” monopolizaria o acesso, controle e manipulação dos recursos econômicos e as decisões e contatos políticos. Quanto aos favelados dos estratos mais baixos, eles seriam, segundo Machado da Silva, “massa de manobra padecendo de uma permanente exploração de intensidade impressionante, disfarçada por relações pessoais

mais ou menos íntimas. Tudo indica que os favelados dos estratos mais baixos não tenham a menor consciência política, seja em termos de consciência "de classe", seja mesmo em termos dos problemas internos de suas próprias favelas" (p. 37).

Leeds & Leeds (1970) são mais otimistas que Machado da Silva. Discutindo a politização dos residentes das favelas do Rio de Janeiro e considerando essa população como um todo, eles observam: "ao lado dos políticos profissionais e dos responsáveis pela administração, os residentes das favelas são os políticos mais sutis e mais prevenidos que nós já encontramos. (...) A política é um jogo, uma recreação, um sistema de recompensa, um prazer, um caminho para a mobilidade econômica e social, uma submissão a interesses precisos" (p. 265). Dizem os autores que alguns defendem o caráter paternalista das relações entre favelados, políticos e órgãos da administração. Entretanto, Leeds & Leeds afirmam que é necessário ver a maneira experiente como os favelados se utilizam desse paternalismo, manipulando-o até que todas as vantagens sejam obtidas.

Consultando a literatura mais recente sentimos que o tema "política na favela" sofreu modificações, voltando-se para uma temática mais "atual", a do processo de remoção de favelas e de implantação de conjuntos residenciais (E. Leeds, 1972; Grabois, 1972; Langsten, 1973; Rush, 1974; Valladares, 1974). O fato de se discutir agora menos sobre a favela e mais sobre o conjunto residencial se explicaria, em primeiro lugar, pela própria "queda de importância da favela como área de arregimentação de votos eleitorais, de área política importante transformada hoje em setor demonstrativo de parte da ação político-financeira-social dos Governos" (Medina, 1969, p. 133). Em segundo lugar, os conjuntos residenciais são uma nova realidade que se impõe (ou que foi imposta) tanto na paisagem do Rio de Janeiro, como para a própria população residente nas favelas, sendo portanto bem cabível que os estudiosos tenham passado a se preocupar com as novas condições de vida e de habitabilidade que eles oferecem (Langsten, 1973; Rush, 1974; Fortuna e outros, 1974).

Não se pense entretanto que a temática política foi negligenciada nos estudos mais recentes. A operação comandada pela CHISAM (1968-1973) foi examinada em seus aspectos ideológicos e políticos (E. Leeds, 1972; Grabois, 1972; Valladares, 1974), tendo sido interpretada como mais uma medida do Governo visando manter sob seu controle a população residente nas favelas (E. Leeds, 1972). E também como uma manobra econômica e política cujo objetivo principal teria sido o de servir

os interesses do capital privado e das camadas dominantes (Valladares, 1974). Da discussão sobre política *na* favela passou-se portanto à discussão sobre política *de* favela.

2. RELAÇÕES POLÍTICA-FAVELA

O que teria acontecido com as atividades políticas que se desenvolviam tradicionalmente na favela a partir do momento em que o Estado definiu e colocou em prática uma política de favela (remoção)? E como teriam ficado as relações entre política e favela?

E. Leeds (1972) refletindo sobre a questão sugere que apesar das sucessivas intervenções governamentais (criação da Comissão Estadual de Energia — 1967; Decreto 870, que submetia as Associações de Moradores às Regiões Administrativas e Secretaria de Serviços Sociais; e finalmente a própria criação da CHISAM), o jogo político entre Associações de Moradores e favelados, de um lado, e políticos e Administração, do outro, persistiria. A autora argumenta que, mesmo com o esvaziamento da vida eleitoral no final dos anos 60, com o controle governamental das atividades políticas internas da favela e com a transferência de uma parte substancial de sua população para os conjuntos residenciais, a vinculação favela-homem-político manter-se-ia. O político (deputado, vereador, etc.) seria ainda o personagem-chave nas relações política-favela, representando aquele a quem os favelados recorreriam mesmo nos próprios conjuntos residenciais.

Ao defender tal tese E. Leeds se vincula a todo um grupo de autores que concebem a favela e seus residentes como uma unidade e uma população dotados de certa especificidade e de certa autonomia: houve mudança no contexto político global, houve a introdução de uma nova política governamental, mas a favela e as relações que ela mantém com os "de fora" conseguem se manter...

A tese que tentaremos defender aqui é outra. Para nós, que consideramos a favela antes de tudo como uma área dependente, a partir do momento em que a vida eleitoral do país se esvaziou e em que o Estado decidiu intervir e acabar com a favela, as relações entre os moradores e os agentes exógenos ali atuando se modificaram.

Por um lado, os próprios políticos que agiam em favelas se retrairam (alguns foram mesmo cassados), sentindo que sua permanência no poder não dependia mais do voto popular.

Por outro, as Associações de Moradores (que, diga-se de passagem, não eram "fortes" em todas as favelas nem mesmo na época pré-1968) que já vinham tendo suas atividades canalizadas para relações com órgãos administrativos, viram seus laços com os políticos enfraquecerem-se, perdendo seu sentido original quando não sua importância a nível local. Vale a pena lembrar que a FAFEG (Federação das Associações de Moradores) tinha, antes da criação da CHISAM, uma posição clara: "Urbanização, sim; Remoção, nunca" (slogan utilizado então). Haja vista que quando da remoção da Ilha das Dragas (primeira favela do programa a ser erradicada) a FAFEG mobilizou, juntamente com a Associação de Moradores da Ilha, a população local. Houve repressão policial e a FAFEG desapareceu do cenário por três anos.

Reapareceu em 1972, organizando o III Congresso de Favelados, tratando porém de uma outra instituição que discute agora com o Governo como proceder na remoção.¹

A nível das Associações de Moradores acontecia uma destas duas coisas: ou a Associação morria como no caso da "União pró-melhoramentos dos moradores da Rocinha" que desde a aplicação do Decreto 870 (1967) entrou em crises sucessivas, encontrando-se até hoje sob a direção de uma Junta, que exerce apenas uma função nominal e nunca conseguiu promover eleições. Ou, então, a Associação de Moradores passava a fazer o jogo do Governo, colaborando diretamente nos preparativos da remoção, como foi o caso de grande número de Associações e notadamente da Sociedade de Moradores do Morro da Ca-tacumba.

Verificou-se portanto no cenário da favela uma modificação e uma adaptação à nova realidade política global, cuja tônica já não era mais incentivar atividades políticas na favela, mas sim atividades voltadas para uma política habitacional "anti-favela".

Em função deste novo contexto alterou-se o quadro de relações e de atores sociais. O político e o cabo eleitoral perderam suas funções tradicionais, sendo substituídos por toda uma gama de funcionários de instituições governamentais envolvidos seja com o que resta de favelas, com o processo de remoção, seja com os conjuntos residenciais para onde seus moradores foram transferidos. Os integrantes dos escalões médios e baixos da burocracia governamental é que passaram a manter relações com os residentes de favelas, tanto a nível das Associações como a nível individual, tanto na favela como no conjunto.

1. A este Congresso compareceram inclusive representantes da CHISAM conforme o artigo de O GLOBO de 12-12-72, "Favelado quer novo critério para a renda".

Este "novo" tipo de agente externo é que passou a pautar o tipo de relações que a favela e seus residentes mantêm com o "mundo de fora". Os moradores locais, seja das favelas, seja dos conjuntos, voltam-se agora para estes intermediários (do mesmo modo que se voltavam antes para os políticos e cabos eleitorais), a fim de obterem vantagens e favores pessoais, pois estes são os que têm hoje alguma coisa a oferecer. Da mesma forma que antes, esta população tenta extrair vantagens do sistema em vigor muito embora os agentes, os favores a ser obtidos e os elementos que possam ser manipulados sejam outros. É o que veremos mais claramente, a seguir.

3. O PROCESSO DE REMOÇÃO

Tentaremos agora mostrar, através de uma breve descrição do processo de remoção favela-conjunto, como se articula o novo quadro de relações e como os indivíduos atingidos pela ação governamental estariam participando do sistema no qual foram compulsoriamente inseridos. Antes porém torna-se necessário que se façam algumas observações.

Os dados que utilizaremos aqui provêm de duas pesquisas realizadas em épocas diferentes, uma numa favela (Medina & Valladares, 1968) e outra num conjunto residencial (Valladares, 1974). No primeiro caso, fizemos uma observação participante tendo acompanhado de perto a remoção de uma parte da favela estudada (Rocinha). No segundo caso combinamos a observação com um levantamento sistemático de dados referentes aos moradores e sua participação no sistema de compra e venda de casa própria. O conjunto residencial estudado foi a Cidade de Deus, administrado pela COHAB-GB.² Muito embora nossa experiência se limite a dois casos ela nos permite partir para generalizações, pois que consultamos outras fontes, tais como artigos de jornais e estudos feitos por outros autores que confirmam e completam nossos dados.

Convém ainda observar que nos vamos referir, nas páginas que se seguem, antes de mais nada, ao período de atuação da CHISAM (1968-1973), quando aproximadamente 49 favelas foram destruídas e 175.785 pessoas foram instaladas em conjuntos residenciais da COHAB-GB. Desde a extinção da CHISAM que o programa de remoção de favelas encontra-se suspenso, verificando-se apenas remoções esporádicas e de pequena expressão em termos quantitativos. Os conjuntos residenciais, entretanto, continuam aí, e a população neles residente está inserida no Sistema Financeiro da Habitação (SFH), apresen-

2. Com a criação, em março de 1975, do novo Estado do Rio, a COHAB-GB desapareceu, transformando-se em COHAB-RJ.

tando, ao que tudo indica, as características que identificamos quando da nossa pesquisa.

Passemos, enfim, à descrição e aos fatos.

A remoção de uma favela é um processo longo que implica em várias etapas e que conta com a participação de uma série de organismos governamentais e conseqüentemente com o trabalho de um número considerável de pequenos e médios funcionários que lidam diretamente com os moradores locais, tanto nos preparativos como durante a remoção propriamente dita. No período estudado por nós, a CHISAM era o órgão que comandava a operação dividindo com a Secretaria de Serviços Sociais a tarefa preliminar do levantamento sócio-econômico e o encaminhamento da população para os novos locais de moradia. A COHAB-GB entrava como fornecedora e comercializadora das novas habitações, só lidando com a população das favelas na etapa final do processo.

Tudo começou ao se declarar oficialmente a decisão do Governo de remover a favela "x". Dias depois esta era visitada por técnicos da CHISAM que se dirigiam diretamente à Associação de Moradores, a outras instituições existentes (igrejas, clubes, Comissão de Luz, etc.) bem como às biroscas de maior porte. A idéia era a de interpretar e obter o apoio daqueles que já dispunham de certa liderança na área.

Esta técnica de penetração adotada pela CHISAM implicava logicamente em relações constantes entre funcionários do governo e representantes da "burguesia favelada" que acabou por aceitar seu papel de intermediário, tendo em vista as vantagens que poderiam ser auferidas desta mediação (como veremos mais adiante).

A etapa inicial do processo de remoção caracterizava-se, portanto, por contactos entre "cúpulas".

Cabia entretanto à liderança local um trabalho junto à grande massa de moradores onde as opiniões e os desejos se dividiam. Havia os interessados em participar do projeto governamental, como havia os que teriam preferido permanecer na favela. Havia os que se recusavam a ser transferidos para um conjunto residencial e os que aceitavam a alternativa, na falta de uma outra, que estivesse a seu alcance. O fato é que, uns mais cedo, outros mais tarde, acabaram por perceber que não havia condições de fazer face à decisão governamental mas teriam de acatá-la³ e que dentro da alternativa "remoção" havia possibilidades de obterem alguns benefícios.

3. Lembramos que faltava aos moradores da favela o apoio externo dos políticos que antes os "defendiam". Faltava-lhes também uma tradição de organização e de luta que nunca chegaram a conhecer. E finalmente todos sabiam do que acontecera recentemente na Ilha das Dragas, onde uma tentativa de reação fora reprimida policialmente.

Nesta etapa do processo assistia-se paralelamente a dois fenômenos singulares fora da cogitação das autoridades governamentais bem como dos funcionários em contacto direto com a favela. Tratava-se de situações de "domínio do favelado", sobre as quais os agentes externos não podiam interferir.

Começamos lembrando que a partir do momento em que uma favela era declarada "condenada" o mercado imobiliário local era ativado. Em 1968, por exemplo, ao ser anunciada a futura remoção das favelas situadas em volta da Lagoa Rodrigo de Freitas, o valor dos barracos da Catacumba praticamente duplicou.⁴ O mesmo aconteceu na Rocinha, quando foi anunciada a remoção da parte da favela de onde se localizaria a boca do Túnel Dois Irmãos. Estas circunstâncias deram àqueles envolvidos tradicionalmente no "comércio de barracos" a possibilidade de auferirem maiores lucros, como também àqueles que não queriam mudar-se para o conjunto residencial a possibilidade de não irem. Entretanto a ativação das transações imobiliárias locais só se verificou porque havia não-favelados, interessados nas casas e apartamentos da COHAB-GB, dispostos a investir na compra de um barraco como meio de acesso aos conjuntos residenciais.

Em função da remoção a população da favela não só se modificava como aumentava. Saíam os que vendiam os seus barracos, entravam os que os compravam, e além destes outros indivíduos chegavam e se aproveitavam de algum espaço ainda disponível onde construíam um barraco e os que conseguiam um cômodo para alugar já nas vésperas da remoção. A Associação de Moradores incumbida pela CHISAM de exercer o controle dos barracos fechava os olhos a todas estas operações. É notório o caso de Associações que autorizavam a venda e a construção de barracos contanto que lhes fosse paga certa quantia.⁵

Somente a partir do levantamento sócio-econômico — quando se inaugura a segunda etapa do processo de remoção — é que os organismos governamentais passavam a ter um mínimo de controle da situação. Cada unidade da favela era recenseada e cada família cadastrada. Mesmo assim a informação obtida sobre um item-chave — renda familiar — ficava fora do controle, pois a tendência era declarar sempre uma renda mais

4. Declaração de uma moradora da Catacumba ao repórter do JB: "Agora, quando o Governo nos prometeu apartamentos, os barracos foram valorizados. Um de uma só peça, no pior lugar do morro, sem água nas proximidades, está custando NCr\$ 1 mil". Cf. Jornal do Brasil, 23-01-1968: "Professor americano acha que transferir não é solução para o favelado".

5. Lê-se no mesmo artigo do Jornal do Brasil: "Antigos moradores da Catacumba acusaram a Sociedade de Moradores do Morro da Catacumba de estimular a proliferação de barracos naquele local e receber propinas".

elevada que a real tendo em vista a obtenção de uma habitação do "melhor" tipo. Em se tratando de indivíduos cuja renda mensal era variável e de difícil mensuração não havia realmente outra alternativa senão aceitar a informação verbal.

O levantamento sócio-econômico passou a desempenhar indiretamente uma segunda função, qual seja a de trazer representantes da CHISAM e da Secretaria de Serviços Sociais (sobretudo suas assistentes sociais) à massa dos moradores locais que, até então, não tinham tido ainda a oportunidade de manter um contato direto com aqueles funcionários. O levantamento servia assim para ampliar consideravelmente a rede de relações, funcionários-favelados. Estes últimos tratavam inclusive de aproveitar a ocasião para se fazerem conhecidos, pois sabiam que em etapas subsequentes do processo "conhecer alguém lá de dentro" era fundamental.

Semanas (ou meses) após o levantamento retornavam alguns funcionários à favela para distribuir a cada chefe de família cadastrado a sua ficha de inscrição. Este documento representava para seu portador a garantia de acesso a uma unidade habitacional num dos conjuntos da COHAB-GB.

Uma vez as fichas distribuídas, um novo tipo de transação se desenvolvia. Era permitido, em condições excepcionais, "passar" a ficha de inscrição a um terceiro. Nada poderia ser feito, entretanto, sem a autorização de um funcionário da CHISAM ou da Secretaria de Serviços Sociais, a quem os interessados tinham que recorrer.

Quando o dia da remoção era enfim chegado já se havia desenvolvido entre os moradores e os funcionários uma extensa rede de relações. E os que haviam colaborado eram sem dúvida recompensados como ilustram simples frases de uma reportagem feita pelo Jornal do Brasil: "A remoção da Catacumba começou ontem com a transferência das primeiras 28 famílias, todas de diretores da Associação dos Moradores (...). Hoje a limpeza vai continuar, pois serão removidas mais 36 famílias, todas de birosqueiros".⁶ A declaração seguinte, ouvida de uma mãe solteira, sugere que as recompensas não se limitavam aos representantes da "burguesia favelada": "A assistente social parava sempre lá em casa pra tomar um cafezinho. Meu filho andou até ajudando ela a localizar os barracos. Eu falei pra ela que preferia casa e que queria vir pra esse conjunto porque já moravam uns parentes aqui, e ela conseguiu".

6. Conforme Jornal do Brasil, 02-10-1970: "Penha e Cidade de Deus recebem as primeiras 28 famílias da Catacumba".

4. A INSERÇÃO NO SFH

Terminados os trabalhos de remoção propriamente ditos que duravam vários meses, dependendo do tamanho da favela, e instalados os seus moradores no(s) conjunto(s) de destino, a CHISAM e a Secretaria de Serviços Sociais saíam do primeiro plano, passando então a atuar a COHAB-GB.⁷ Esta instituição ficava encarregada de encaminhar os moradores dentro do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e acompanhá-los durante o longo percurso que eles tinham diante de si (o prazo de venda das habitações da COHAB gira em torno de 20 anos).

As figuras do Administrador do conjunto bem como do funcionário da Administração local (todo conjunto residencial tem um escritório da COHAB conhecido como "Administração" que conta com aproximadamente 10 funcionários, inclusive um coletor) surgem assim como "chaves" no novo contexto onde os ex-favelados se vêm inseridos. Em primeiro lugar, porque de imediato aparecem problemas relativos às unidades habitacionais distribuídas (problemas de natureza técnica tais como falta de água, vazamentos, rachaduras; problemas de localização e de permuta, etc.), e assim sendo, são o Administrador ou seus auxiliares as pessoas a quem os moradores devem recorrer em busca de soluções. E em segundo lugar, porque no decorrer do processo de compra da habitação surgem, a cada passo, problemas de natureza administrativa que, para serem equacionados, requerem a co-participação do morador e de um funcionário da COHAB.

Torna-se necessário agora que descrevamos o processo administrativo-financeiro adotado pela COHAB para os seus mutuários.

Este processo consta das seguintes etapas:

- a) ocupação do imóvel;
- b) pagamento da "Taxa de Ocupação";
- c) assinatura do "Termo de Ocupação com Opção de Compra" ou da "Promessa de Compra e Venda";
- d) pagamento das prestações mensais;
- e) assinatura da escritura definitiva.

Ao longo deste processo verificavam-se diversos entraves, alguns deles criados pelo próprio morador, que dificultavam o cumprimento das obrigações estabelecidas pela COHAB.

O problema começava com o pagamento da própria "Taxa de Ocupação" que teoricamente deveria ser liquidada no ato da ocupação ou nos dias imediatos que se lhe seguiam. Em

7. A partir daqui, toda vez que falarmos em COHAB estaremos nos referindo à COHAB-GB.

conjuntos como a Cidade de Deus, por exemplo, não foi sem dificuldade que se conseguiu o pagamento dessa taxa e não foram raros os casos de moradores que levaram seis meses para pagá-la. Com o tempo, a COHAB foi levada a cobrar a taxa antes da ocupação do imóvel.

Feito o pagamento, o morador era considerado apto a assinar o documento que o transformaria em promitente-comprador ou seja a "Promessa de Compra e Venda".

A tendência era que o morador procurasse adiar sua assinatura, usando como desculpa falta de dinheiro e de tempo para se locomover até o tabelião. Na realidade, a "Promessa de Compra e Venda" representava uma faca de dois gumes, não sendo necessariamente do interesse de todos. Expliquemos um pouco melhor. A assinatura daquele documento representava a inserção oficial do indivíduo no SFH e implicava em obrigações financeiras (pagamento de prestações sujeitas a juros e correção monetária). A sua não-assinatura, contudo, possibilitava a permanência numa unidade habitacional sem pagar ao menos em caráter temporário. Na dependência das intenções do morador (entrar para o SFH e permanecer morando no conjunto ou não entrar para o SFH e transitar pelo conjunto) ele tratava de assinar ou não o documento. A título de ilustração, eis alguns dados referentes à Cidade de Deus (dados de 1971 relativos 4.315 moradias); 67,7% apenas das moradias tinham Promessa de Compra e Venda. Dentre os que assinaram essa Promessa 50,6% demoraram até seis meses para firmá-la, 13,6% levaram de 7 a um ano e os demais (um terço) necessitaram mais de um ano.

Essa circunstância levou a COHAB a mudar a ordem das coisas instituindo o "Termo de Ocupação com Opção de Compra" antes da "Promessa de Compra e Venda". O novo documento era assinado na própria moradia, logo após a ocupação do imóvel. O pagamento começava no primeiro mês de ocupação e, passados seis meses, caso não houvesse atraso, o interessado assinava a Promessa de Compra e Venda, sendo-lhe creditadas as importâncias pagas.

O pagamento mensal das prestações era a etapa seguinte. Aqui os atropelos eram mais graves ainda. Na Vila Kennedy, 60% dos moradores estavam em atraso quando se fez um estudo na área e na Vila Esperança, a percentagem atingia 40% (Salmen, 1969). Um estudo feito pelo CENPHA (1970) sobre a situação da inadimplência em 10 conjuntos mostrou que a média de atraso observada era de 77%. Na Cidade de Deus, em 1971, verificamos que 60,1% dos moradores não estavam em

dia com suas prestações. Dados coletados por Rush (1974) em cinco conjuntos residenciais de construção mais recente mostram que a inadimplência atinge 86%.

Examinando mais de perto esse fenômeno constatamos que há vários tipos de inadimplentes: os que param de pagar em definitivo; os que atrasam esporadicamente e os que atrasam entrando num círculo vicioso que consiste em atrasar-pagar-atrasar e assim sucessivamente. Na Cidade de Deus, dentre os inadimplentes, 57,6% estavam em atraso de até três prestações (máximo tolerado pela COHAB).

Podemos dizer que aqueles que param de pagar totalmente não têm intenção de permanecer no SFH, mas querem permanecer no conjunto residencial por algum tempo (enquanto aguardam a evicção judicial). Já aqueles que têm interesse em continuar no sistema ou não atrasam ou o fazem dentro dos limites permitidos, utilizando-se do mecanismo já institucionalizado de "atraso vicioso".

5. MANIPULAÇÃO DO SFH COM A UTILIZAÇÃO DA BUROCRACIA VIGENTE

Nas páginas anteriores descrevemos o percurso seguido pelos moradores dos conjuntos, uma vez inseridos no SFH. Mostramos que a cada passo surgiam empecilhos e que os moradores encontravam formas de contornar as normas estabelecidas.

Desenvolveu-se na realidade um conjunto de práticas, que chamamos de "manipulação". Estas consistiam em utilizar quaisquer meios disponíveis, tendo em vista a obtenção de vantagens pessoais. Uma certa engenhosidade era quase sempre necessária, do mesmo modo que se necessitava da colaboração de pessoa integrada no sistema, que consentia ou facilitava participando assim de um jogo duplo do qual também tirava algum proveito.

Na favela, a "manipulação" era uma velha conhecida. A distribuição de luz e água (as chamadas "redes") bem como o comércio de barracos nada mais eram do que formas de manipulação. As Associações de Moradores nas suas relações com "os de fora" bem como com a população local não faziam outra coisa senão manipular. Os políticos, quando atuavam nas favelas, concedendo favores em troca do apoio eleitoral, também manipulavam. E os eleitores, quando davam seu voto em troca da manutenção da favela ou de algum favor pessoal, não deixavam de estar manipulando também.

No conjunto a novidade é o aparecimento de um intermediário integrante do Sistema. O funcionário da COHAB é o elemento que aparece por trás de quase todas as práticas da manipulação a que nos referimos. Assim, é com ele que se consegue num acordo amigável adiar o pagamento da "Taxa de Ocupação", por algumas semanas. É com ele ainda que se decide o dia em que se assinará a "Promessa de Compra e Venda". Também é ele que fixa a forma de pagamento das prestações em atraso e fecha os olhos a casos crônicos de inadimplência, evitando ou postergando a evicção judicial de moradores em débito.

Na realidade sua participação vai mais longe ainda, pois existem outras situações, até aqui não mencionadas, em que o pequeno burocrata é peça fundamental.

O caso mais flagrante refere-se às admissões dentro dos conjuntos residenciais de pessoas de origem não-favelada e que não vieram através do processo de remoção. Assim, na Cidade de Deus, em 1971, dentre 4.315 casos estudados, havia um total de 1.214 "inscritos" (28,7%), ou seja, pessoas "apadrinhadas" e que não haviam sido removidas. Além destes existiam também 189 ocupantes "de fato" (4,5%) e 76 "invasores regularizados" (1,8%). Todos eles chegaram ao conjunto por vias indiretas, tendo conseguido entretanto (exceto os ocupantes "de fato") penetrar no SFH ao lado daqueles que vieram pelas vias normais.

Tais favores e privilégios quando não tinham um preço tinham outra forma de retribuição. Vez por outra os jornais denunciavam casos de funcionários que haviam cedido ilegalmente apartamentos, falsificando inclusive assinaturas de dirigentes da CHISAM.⁸ Por ocasião de invasões de moradias vazias também se teve notícia, através da imprensa, de funcionários que cobravam do invasor uma "comissão" em troca da regularização da sua situação.⁹

No entanto, a regra geral era que o beneficiado e o "benfeitor" simplesmente trocassem favores. O que se verifica, contudo, é que o habitual produto oferecido (apoio eleitoral) não tem mais a importância de outrora. Hoje o que o morador do conjunto oferece com mais frequência é a prestação de serviços. Vale lembrar que esta população em sua grande maioria exerce profissões de interesse de terceiros (empregada doméstica, costureira, pedreiro, carpinteiro, mecânico, eletricista, etc.).

8. Cf. *Jornal do Brasil*, 10-11-71, "COHAB esconde nome de funcionário falsário".

9. Cf. *Jornal do Brasil*, 10-07-68, "Invasores não abandonam a Cidade de Deus à espera de uma solução da COHAB".

6. CONCLUSÃO

Tentaremos agora sair um pouco do caso estudado e de suas particularidades e passar para o tema geral no qual ele se encontra inserido. Na realidade o que estamos discutindo é o comportamento social e político das camadas de baixa renda, tema bastante estudado no Brasil e que já mereceu inclusive uma revisão crítica da sua literatura (Morse, 1971).

Estudos referentes a zonas rurais e urbanas analisaram o clientelismo, o populismo, o sindicalismo. Ficou assim demonstrado que as camadas pobres funcionaram, seja na área rural (Lopes, 1971) seja na área urbana (Weffort, 1971), como massa de manobra de grandes jogadas e decisões políticas. Outros estudos mostraram ainda que o proletariado urbano nacional não apresentava nem consciência nem comportamento, nem ideologia de classe. O fenômeno se explicaria pela origem rural desse proletariado (Queiroz, 1965), pela sua composição heterogênea (Cardoso, 1961; Ianni, 1963), pela natureza do sindicalismo brasileiro, criado e controlado pelo Estado (Tourraine, 1961; Cardoso, 1961), e também por fatores políticos como é o caso da aliança burguesia-proletariado resultante do nacionalismo dos anos 50-60 (Ianni, 1963; Rodrigues, 1968).

Na falta de um comportamento, de uma consciência e de uma ideologia de classe, tampouco encontrada em estratos mais altos, como o de empresários (Cardoso, 1964), desenvolveram-se comportamentos e uma ideologia de tipo individualista. Suas origens vão ao Brasil rural (Queiroz, 1965; Hutchinson, 1966) estando os comportamentos de tipo individualista marcados pelo desejo de ascensão social e pela busca da "independência" econômica (Lopes, 1971). No campo como na cidade as relações do tipo "patron-client" é que se encontram na base do comportamento social e político (Hutchinson, 1966).

O caso que nos coube estudar não pode ser entendido fora deste contexto. Na verdade a "manipulação" da política de remoção de favelas e do SFH não passa de uma manifestação¹⁰ do comportamento e da ideologia do tipo individualista que predomina em nossa sociedade.

Bibliografia

CARDOSO, F. H., "Proletariado no Brasil: situação e comportamento social", in: *Mudanças Sociais na América Latina*, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1969, p. 199-220.

10. Outros exemplos de "manipulação" são descritos por Lopes (1971). Em *Sociedade Industrial no Brasil* o autor descreve em detalhe práticas de "manipulação" desenvolvidas por operários industriais.

- CARDOSO, F. H., *Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico no Brasil*, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1972 (2ª Edição).
- CENPHA, *Condições de Vida em Conjuntos Habitacionais de Interesse Social: Cidade de Deus e Cidade Alta*, CENPHA/BNH, 1970.
- FORTUNA, A. P. e outros, "Valores urbanos e habitação popular", *Revista de Administração Municipal*, n. 122, jan./fev. 1974, p. 49-77.
- GRABOIS, G., *Em Busca da Integração: a política de remoção de favelas no Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Museu Nacional, 1973.
- HUTCHINSON, B., "The Patron-Dependent Relationship in Brazil", *Sociologia Ruralis*, vol. VI, n. 1, 1966, p. 3-30.
- IANNI, O., *Industrialização e Desenvolvimento Social no Brasil*, Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1963.
- LANGSTEN, R., *Remoção: um estudo de relocação de favelados no Rio de Janeiro*, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1973.
- LEEDS, E., *Forms of "Squatment" Political Organization: the Politics of Control in Brazil*, The University of Texas at Austin, 1972.
- LEEDS, A. & LEEDS, E., Brazil and the Myth of Urban Rurality: urban experience, work and values in "squatterments" of Rio de Janeiro and Lima. In: FIELD, A. (Ed.), *City and Country in the Third World*, Cambridge, Massachusetts, Schenkman Publishing Company Inc., 1970, p. 229-285.
- LOPES, J. R. B., *Sociedade Industrial no Brasil*, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1971 (2ª Edição).
- LOPES, J. R. B., *Desenvolvimento e Mudança Social*, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1971 (2ª Edição).
- MACHADO DA SILVA, L. A., "A política na favela", *Cadernos Brasileiros*, ano IX, n. 41, maio/junho 1967, p. 35-47.
- MEDINA, C. A., *A Favela e o Demagogo*, São Paulo, Livraria Martins Editora, 1964.
- MEDINA, C. A., A favela como uma estrutura atomística: elementos descritivos e constitutivos. *América Latina*, ano 12, n. 3, julho/setembro 1969, p. 112-136.
- MEDINA, C. A. & VALLADARES, L., *Favela e Religião: Um Estudo de Caso*, Rio de Janeiro, CERIS, 1968.
- MORSE, R., São Paulo: a case study of a Latin American Metropolis, in RABINOVITZ, F. & TRUEBLOOD, F. (Eds.), *Latin American Urban Research volume 1*, Beverly Hills, Sage publications, 1971, p. 151-186.
- QUEIROZ, M. I. P. de, "Les classes sociales dans le Brésil actuel", *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. XXXIX, 1965, p. 137-169.
- RODRIGUES, J. A., *Sindicato e Desenvolvimento no Brasil*, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1968.
- RUSH, B. S., *From Favela to Conjunto: the experience of squatters removed to low-cost housing in Rio de Janeiro*, Harvard College, 1974.
- SAGMACS, "Aspectos Humanos da Favela Carioca". *O Estado de São Paulo*, suplemento especial 13 e 15-4-1960.
- SALMEN, L., "A perspective on the resettlement of squatters in Brazil", *América Latina*, ano 12, n. 1, janeiro/março 1969, p. 73-93.
- TOURRAINE, A., "Industrialisation et conscience ouvrière à São Paulo", *Sociologie du Travail*, vol. III, n. 4, 1961, p. 77-95.
- VALLADARES, L., *Operation de Relogement et Reponse Sociale: le cas des residents des favelas a Rio de Janeiro*. These pour le doctorat de Troisième Cycle en Sociologie, Université de Toulouse — Le-Mirail, 1974.
- WEFFORT, F. C., "State and Mass in Brazil", in: HOROWITZ, I. L. (Ed.), *Masses in Latin America*, New York, Oxford University Press, 1970, p. 385-406.

Favelas do Município de São Paulo: Resultados de pesquisa

Suzana Pasternak Taschner
Arquiteta e demógrafa; Professora da Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo;
Mestre pela Universidade de São Paulo.

Texto apresentado no Simpósio "Favelas Rurais e Favelas Urbanas", organizado por Eva Alterman Blay e proposto pelo CERU à 28ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso das Ciências, realizado em Brasília em julho de 1976.