



# RELENDO A “INVENÇÃO”: ENSAIO SOBRE O GOVERNO DAS FAVELAS

DAVID MACIEL DE MELLO NETO\*

O objetivo deste trabalho é reler “A Invenção das Favelas: do mito de origem à favela.com”, de Lícia do Prado Valladares (2005), na chave foucaultiana da governamentalidade (2008). Para tanto, as seguintes questões são levantadas: A) Como a favela foi problematizada? B) Quais as representações e práticas preconizadas? C) Quem são os principais atores D) Como essas representações são produzidas e como as práticas as ressignificam? E) Como foi e é o governo das favelas? Após a introdução, as três partes seguintes analisam as cinco primeiras décadas do século XX, inventariando atores, discursos e dispositivos que moldaram o governo da favela. A quarta parte analisa os “dogmas”, consolidados no período anterior. A quinta e última sintetiza, em diálogo com outros autores, os discursos sobre a favela, identificando quatro linhas de governo sobre ela: regulação externa por remoção, regulação por atores internos, clientelismo e mercadorias políticas.

**Palavras-chave:** Favela. Foucault. Governamentalidade. Formas de governo.

## Rereading the “Invention”: essay on favelas government

**Abstract:** The objective of this work is to reread “The Invention of the Favelas: from the myth of origin until the favela.com”, by Lícia do Prado Valladares (2005), in the Foucaultian key of governmentality (2008). To this end, the following questions are raised: A) How was the favela problematized? B) Which were the representations and recommended practices? C) Who were the main actors? D) How were these representations produced and how practices have ressignified them? E) How was and still is the government of the favelas? After an introduction, the following three parts analyse the first five decades of the 20th century, listing actors, speeches and power devices that shaped and governed the favela. A fourth part analyzes the “dogmas” consolidated in the previous period. The fifth and last one synthesizes, in dialogue with other authors, the discourses about the favela, identifying four lines of governance over it: external regulation by removal, regulation by internal actors, clientelism, and political commodities.

**Keywords:** Favela. Foucault. Governmentality. Forms of government.

---

\* Doutor em Sociologia (PPGSA/UFRJ) e Pós-doutorando no PPGSA/UFRJ. E-mail: davidmaciel2206@gmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende reler “A Invenção das Favelas: do mito de origem à favela.com”, de Lícia do Prado Valladares (2005), a partir da chave foucaultiana da governamentalidade

(FOUCAULT, 2008). Entende-se por governamentalidade o conjunto de *práticas e representações* específicas de se exercer o governo: o poder responsável pela condução da vida cotidiana (idem). É o poder rotineiro, aquele que não se exerce em situações extraordinárias como guerras ou golpes de estado. Deve-se também definir o sentido de *representação*. Aqui ela é usada conforme Durkheim, em “As Formas Elementares da Vida Religiosa” (2000). As representações coletivas são tudo aquilo que orienta a ação dos homens, que serve de parâmetro para seus julgamentos cotidianos, que molda e dirige a percepção do real, que fornece significado ao mundo. São éticas, esquemas cognitivos e saberes. Entre o conhecimento religioso e o científico, por exemplo, não há diferença quanto à veracidade. Ambos são legítimos. O que os distingue é mais uma questão do método pelo qual cada um é produzido. Por fim, quando se fala de *práticas*, faz-se referência às ações orientadas por e reorientadoras das representações.

Em seu livro, Valladares descreve a evolução das representações sobre a favela e seus efeitos. Está preocupada não com as mudanças materiais da forma-favela enquanto morfologia social, aqui entendida no sentido maussiano (2010) como a configuração e demografia que as coletividades assumem ao se estabelecerem no solo. O objetivo da autora não é redigir uma história arquitetônica, mas aquilo que ela chama de “história intelectual” (VALLADARES, 2005, p. 23). Pretende, assim, fazer uma “sociologia da sociologia” (ibid.). Para tanto, identifica e analisa os sucessivos discursos sobre a favela, sempre na voz de seus emissores, os quais são contextualizados e institucionalmente posicionados. Seu argumento se divide em quatro partes. Na primeira, trata da transformação da favela num problema e das representações a ela associadas. A segunda discorre sobre uma fase de transição, marcada por uma ressignificação positiva desse espaço e seus habitantes, bem como sua transformação em objeto das ciências sociais. A terceira aborda a consolidação da fase anterior, além de apresentar constantes discursivas às quais dá o nome de “dogmas”. Na quarta parte, uma conclusão traz as contradições que o fenômeno-favela apresenta na contemporaneidade ao que se pensa sobre elas. Também levanta hipóteses quanto a permanência desses “dogmas”. Finda com uma recomendação de método: apenas se romperá com o senso comum quando as favelas deixarem de ser pensadas como espaços para se estudar problemas sociais e sociológicos e se tornarem o próprio objeto.

Portanto, a partir da releitura e análise desses sucessivos discursos inventariados em “A Invenção da Favela”, pretende-se responder às seguintes questões: A) Como a favela foi problematizada? B) Quais as representações e práticas preconizadas? C) Quem são os principais atores D) Como essas representações são produzidas e como as práticas as ressignificam? E) Como foi e é o governo das favelas?

Proceder-se-á de maneira semelhante à autora. A primeira parte deste trabalho limita-se a inventariar e apresentar os discursos na voz de seus locutores. Na segunda, busca-se responder às perguntas colocadas. O que aqui se pretende fazer não é uma história centrada em personalidades. Aquelas aqui apresentadas não foram necessariamente imprescindíveis para a histórica intelectual da favela. Além do mais, limitam-se às selecionadas por Valladares. Tampouco se tenta uma história de conjunturas e contradições estruturais. O objetivo é, através das manifestações dos discursos nos atores, “decupá-los” e quebrá-los em suas partes constitutivas, para então identificar os principais conteúdos e linhas de força.

## **2 PRIMEIRA REPÚBLICA E PRIMEIRAS PROBLEMATIZAÇÕES**

Uma narrativa sobre a origem das favelas tornou-se hoje lugar comum. Soldados regressos das primeiras expedições de Canudos, mediante o soldo não recebido, instalam-se nas encostas de um morro próximo à sede do comando militar. Diz-se que lá crescia uma planta conhecida como favela-branca, vegetação típica dos sertões de Canudos. O morro da Favella, atual Morro da Providência, acaba emprestando nome à forma de ocupação do solo que lá se instalou. Local sem saneamento, luz ou água, de vielas estreitas e desordenadas, casas erguidas com material improvisado, tais como folhas de flandres, tábuas heterogêneas e chapas de zinco. Com o tempo, por uma operação de transferência metafórica de significado, “favela” passa a designar morfologias semelhantes que se encontravam pela cidade.

Mas a lenda pouco interessa. De maior valor para o que aqui se propôs é procurar a problematização da favela. Podemos dizer que ela já começa com os jornalistas ditos responsáveis pela analogia entre Morro da Favela no Rio de Janeiro e o arraial de Canudos no interior da Bahia.

Analogia em parte devida à grande disseminação de “Os Sertões”, de Euclides de Cunha, nos meios intelectuais da época. João do Rio, o famoso *flâneur* que fixou em crônicas suas impressões sobre a cidade do século XIX e sua modernização no início do século XX; Edmundo Coelho, autor de relatos sobre a vida cultural e política do Rio reformado por Pereira Passos; Benjamin Costallat, que publica em 1924 o relato “A Favela que Eu Vi”; todos esses e muitos outros importantes jornalistas eram versados no livro de Euclides. Mensageiros do cotidiano, para as elites da época, eram quem lhes informava sobre o que acontecia e como acontecia. Construíam e transmitiam os primeiros significados do novo. Para esses atores, essa morfologia social que se impregnava nos Morros da Favella, de Santo Antônio, Serra Morena e Quinta do Caju era lócus da pobreza extrema, manifestação do campo em plena cidade, reduto de criminosos e facínoras temidos, de moradores indolentes e conformados perante sua triste situação. “Miséria”, “rural”, “crime”, “indolência” e “resignação”. Foram esses os primeiros significados do que viria a ser conhecido por “favela”.

O discurso dos jornalistas pode ser considerado um germen na problematização das favelas. O primeiro que mais explicitamente as reconhece enquanto problema e preconiza soluções é o discurso médico-sanitário, proclamado não só por médicos, mas também por engenheiros. É de se ressaltar que essas duas categorias profissionais forneciam os principais membros da administração pública. Compunham, por exemplo, a Comissão de Saneamento do Rio de Janeiro, responsável pela drenagem de inúmeros pântanos e canalização de rios durante as obras de urbanização da cidade. Já a Comissão de Salubridade da Sociedade Brasileira de Medicina e Cirurgia, que também os tinha em seus quadros, prestava conselhos na elaboração dos Códigos de Posturas Municipais no início do século passado. Por fim, inúmeros prefeitos do então Distrito Federal exerciam um desses dois ofícios.

Esse novo discurso encontra plena expressão em Everardo Backheuser, engenheiro civil contratado por Pereira Passos em 1905 para dar parecer sobre o problema das habitações populares. Na virada do século XIX para XX, a cidade do Rio de Janeiro sofria de déficit de moradias. A população aumentava a uma taxa geométrica anual de 2,8%, enquanto as moradias, a 1%. De 1890 para 1906, a densidade domiciliar passa de 7,3 para 9,8 habitantes (RIBEIRO apud VALLADARES, 2005, p. 173). Em seu relatório, Backheuser avaliou minuciosamente todos os tipos de habitações que se tinham por insalubres na época: cortiços, casas de cômodos, albergues, estalagens e hospedarias. O Morro da Favella, especificamente, chamara a atenção por sua “originalidade e inesperado” (apud VALLADARES, 2005, p. 37).

Sobre as ocupações nos morros, o discurso de Everardo já diferia do discurso jornalístico, do qual era contemporâneo. O engenheiro já percebia algum pluralismo. Para ele, o Morro da Favella não era apenas antro de malandros, marginais e vagabundos. Ele já tinha a impressão que trabalhadores e operários também faziam da Favella e outros locais semelhantes o seu lar. Todavia, a representação em seu conteúdo associava essa morfologia social a doenças contagiosas. O discurso médico-sanitário, partilhado pelo engenheiro, enxergava a cidade à maneira de um organismo, como uma máquina que, para funcionar, deveria ter em boa disposição suas partes umas em relação às outras. As “habitações populares” eram o entrave a ser removido para que tudo corresse bem. Desnecessário dizer que a conclusão de Everardo era pela demolição das mesmas e construção de moradias mais higiênicas.

O próximo importante ator na problematização é Augusto de Mattos Pimenta. Médico de formação, abandona o ofício em 1918, após retornar da 1ª guerra mundial. Entra para o mercado imobiliário e torna-se figura proeminente do setor. Dirigiu a Companhia Construtora do Brasil e fundou, em 1937, o Sindicato de Corretores de Imóveis do Rio de Janeiro. Legítimo empreendedor moral (BECKER, 2008), realizou verdadeira cruzada contra as favelas nos anos de 1926 – 1927. As páginas de “O Jornal”, “A Notícia”, “Jornal do Commercio”, “O Globo”, “Correio da Manhã” e “Jornal do Brasil” traziam seus textos contra “a lepra estética” (apud VALLADARES, 2005, p. 42) que dilapidava as belezas naturais e arquitetônicas da cidade. Chega a rodar um curta de 10 minutos onde mostra os “horrores” das favelas. Diz-se que até o então Prudente de Moraes interessou-se em assistir ao filme (id., p. 43)

Mas a cruzada de Augusto Pimenta não se limitava à difamação. Após agir na imprensa, propõe ao então prefeito Antônio Prado Júnior e ao chefe de polícia um plano de reforma. Imprime e distribui gratuitamente o panfleto “casas populares”, no qual propõe a suspensão da construção

de novos casebres mediante fiscalização pública e a edificação de moradias por meio do seguinte esquema financeiro: o Banco do Brasil e construtoras concediam crédito imobiliário mediante garantia hipotecária e ficavam responsáveis pelas obras. Após o pagamento de parcelas durante 15 anos, com juros de 9% ao mês, os favelados teriam direito à propriedade. Chega a desenhar prédios de 6 andares, cada um com 120 apartamentos, para servirem de modelo. Apesar de não ser implementada na época, política semelhante é realizada durante a Era das Remoções (1962-1974), com a diferença de que o valor dos pagamentos deveria ser reinvestido na construção de novas casas. Contudo, como muitos dos favelados não conseguiam fazer frente às parcelas exigidas, tornavam-se inadimplentes. O equilíbrio financeiro da operação acabava comprometido e assim sustava sua continuidade.

O discurso de Augusto Mattos Pimenta introduz sutis novidades ao anterior. Volta-se agora especificamente para as favelas, não mais para o termo genérico “habitações populares”. Sua preocupação não é apenas com a circulação dos ares e saúde pública da cidade. Importa-se também com a beleza arquitetônica. Com Alfred Agache, o que se inicia com Augusto Pimenta encontra plena expressão.

Após uma série de palestras realizadas no Rio de Janeiro em 1927, o urbanista Alfred Agache é contratado para redigir o primeiro plano de extensão, embelezamento e renovação da cidade. Amálgama de múltiplos trabalhos para os quais Agache não fornece a referência – apenas agradecimentos e reconhecimentos gerais – o Plano Agache, como ficaria conhecido, enquadra as favelas da mesma maneira que Mattos Pimenta (ademais, os dois eram grandes amigos, sendo o último um dos responsáveis por trazer o urbanista ao Rio). Todavia, o Plano já esboça preocupação em descobrir as causas do fenômeno. Especula que a ocupação improvisada dos morros foi produto das dificuldades burocráticas e financeiras na obtenção de autorização para edificar, somadas ao descaso histórico dos poderes públicos frente ao déficit e qualidade das moradias.

Tendo a higiene por base e o embelezamento por fim, o Plano Agache preconiza não mais uma intervenção pontual e reativa aos problemas: fornece agora o ideal a ser cumprido, a meta a ser alcançada. Deveras, a Reforma Pereira Passos também se preocupava com o embelezamento. Todavia, carecia do aspecto idealizado do Plano. Em Agache, a circulação é apenas um dos tópicos, a base para algo maior a ser alcançado: o modelo de cidade perfeita. Um discurso com entonação de um poder sutilmente mais disciplinar. Em resumo, Pimenta e Agache trazem para o discurso médico-sanitarista o urbanismo. Põem a estética no conteúdo. Todavia, o Plano não é levado a cabo pois o golpe da Revolução de 30 o aborta. Tem início o longo governo de Getúlio Vargas (1930-1945).

### **3 POPULISMO E NOVOS DISCURSOS**

Marcada pelo que se chama de populismo, a Era Vargas (1930-1945) é um período de inflexão nos discursos, práticas e métodos de produção de representações sobre a favela. À difamação dos favelados, propugnado por jornalistas e empreendedores morais como Augusto Pimenta, surge outro que os valoriza como trabalhadores. Reconhece-lhes o direito à moradia e vida digna. Garante-lhes ampla proteção mediante a consolidação das leis do trabalho (pelo menos aos trabalhadores urbanos). Os principais atores desta época – além do próprio Vargas – são o prefeito Pedro Ernesto; a assistente social Maria Hortência do Nascimento e Silva e o médico Victor Moura. Soma-se a este o Código de Obras de 1947. Não um ator, é verdade, mas dispositivo de poder que moldará o governo das favelas.

Pedro Ernesto, mais conhecido como “o Médico dos pobres”, consolida nas favelas a prática que ficou conhecida por clientelismo. Espécie de mercadoria política, conforme Misse (2007), baseia-se na apropriação de poder público para a consecução de fins privados. Todavia, não age por coação, como o faz, por exemplo, a mercadoria política da extorsão. É basicamente uma troca, na qual um membro da elite – aqui definida como elite institucional, ou seja, aquele que ocupa posição privilegiada na tomada de decisões, seja no Estado ou em empresa privada – fornece benesses e proteções em troca de apoio político. Funciona conforme a lógica da reciprocidade, na qual o contradom não corresponde ao momento do dom. O que garante a retribuição é ou a ameaça de sanção social, ou a ameaça de que a relação se rompa, ou a possibilidade de se adquirir mais dons posteriormente. Durante seu mandato, Pedro Ernesto mediou conflitos quanto à propriedade

do solo, concedeu títulos de propriedade, distribuiu subvenções para as Escolas de Samba se prepararem para Carnaval, além de instalar pequenos serviços públicos nas favelas. Dizia-se que tinha cerca de 100 apadrinhados políticos (VALLADARES, 2005, p. 52). Terminou afastado por Vargas, que temia sua crescente popularidade. Quando de sua morte em 1942, seguiu seu cortejo considerável multidão, em parte composta por favelados e membros de escolas de samba.

Em 1937, um ano após o afastamento de Pedro Ernesto, um novo grupo profissional vem somar-se aos médicos e engenheiros na produção da história intelectual da favela. Com o intuito de formar assistentes sociais para serem utilizadas pelo governo, a Prefeitura do Distrito Federal cria o Instituto Social, atual Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). As ações das assistentes sociais reproduzem o matiz populista típico do período. Resume-se à instalação de Centros Sociais em algumas favelas e distribuição de cartas de recomendação aos favelados para empregos, médicos e escolas. Através da elaboração de dossiês, fichas de visita e propostas de solução, produzem conhecimento que será a base para a política dos Parques Proletários do prefeito Henrique Dodsworth (1941-1945). Seus atores cá selecionados – Victor Tavares de Moura e Maria Hortência do Nascimento e Silva – basicamente dão continuidade a uma tendência de produção mais cautelosa de representações sobre as favelas. Preocupada com a verificação empírica dos juízos, ela fortalece o rompimento com as impressões cotidianas dos *flâneurs*. Deveras, ainda permanece o ranço normativo. Mas isto se explica pela própria característica da disciplina. Assim como o sanitarismo e o urbanismo, o serviço social também produz conhecimento voltado para ação. Não pergunta “o que é?” ou “como funciona?”, mas “o que fazer?”, “como fazer?” e “qual a maneira mais eficaz de se fazer?”.

Victor Moura não era bem um assistente social. Todavia, apesar de ser médico de formação, foi diretor do Departamento de Assistência Social da Prefeitura. Contratado pela Comissão de Estudos para o Problema da Favela, Victor realiza pesquisa em 14 áreas dessa morfologia social. Seu relatório ressalta a diversidade interna quanto à forma de ocupação do solo, características demográficas e profissão dos moradores. Assim como Everardo Backheuser – o engenheiro contratado por Pereira Passos para dar parecer sobre o problema das habitações populares – ele discorda da predominância de preguiçosos e vagabundos. A maioria dos moradores de favela seria composta por trabalhadores. Por fim, o médico ressalta a necessidade de um trabalho estatístico e chega a propor um modelo de ficha. O resultado da pesquisa é publicado em 1943, com o título “As Favelas do Distrito Federal”. Apesar de grande repercussão na imprensa da época, os estudos de Victor Moura acabam no limbo. Numa revisão bibliográfica sobre favelas por Alberto Passos Guimarães, responsável pelo recenseamento de 1950, não constaria citação de “As Favelas do Distrito Federal” (VALLADARES, 2005, p. 65).

Formada pelo referido Instituto Social, Maria Hortência produz, em 1937, como monografia de final de curso, “Impressões de um assistente social sobre o trabalho na favela”, fruto de sua atuação no Centro Social do Largo da Memória, zona sul do Rio de Janeiro. Valladares considera o trabalho de Maria Hortência o primeiro estudo de caso sobre favelas. Nele a assistente social descreve em detalhe seu objeto quanto ao tipo de moradia e cotidiano dos moradores, além de apresentar “casos atípicos” a partir do relato de informantes. Complementa a descrição com dados demográficos fornecidos pela prefeitura. Chega a elaborar lista com as 36 favelas do Distrito Federal e esboça uma tipologia conforme o modo de ocupação. Contudo, deve-se ressaltar a permanência do ranço de juízos de valor sobre a pobreza e indolência dos favelados no trabalho de Maria Hortência. Ainda, por ser assistente social, profissão voltada para a atuação prática, há em seu trabalho a classificação do estado dos barracos em “bom” ou “ruim”, prática avaliativa que se aproxima daquelas empregadas pelo discurso médico-sanitarista.

Conforme o tom do discurso populista da época, a política dos Parques Proletários efetiva algo já proposto no discurso difamatório médico-sanitário-urbanista: a construção de moradias populares. Com base nos conhecimentos produzidos pelo Instituto Social e Departamento de Assistência Social da Prefeitura, Henrique Dodsworth implanta o projeto na Gávea, Caju e Praia do Pinto. Os Parques Proletários realojaram cerca de 8 mil pessoas – percentual baixo frente aos estimados 300 mil favelados, segundo a imprensa da época. Todavia, não foram pensados como moradias definitivas. O objetivo, segundo seus planejadores, era adequar seus habitantes ao modo de vida urbano para que pudessem viver dignamente por conta própria. Verdadeiras instituições

disciplinares, os Parques dispunham de escolas, dispensário, centro social, equipamentos esportivos, creche e até um posto de polícia.

Característica marcante do período que não pode deixar de ser citada é o Código de Obras de 1937. Assim como seus antecessores, foi elaborado por comissão de engenheiros. Perdurou até 1970, sendo o primeiro a tratar especificamente das favelas. Versava o *caput* de seu art. 39:

[...] “a formação de favelas, isto é, de conglomerados de dois ou mais casebres regularmente dispostos ou em desordem, construídos com materiais improvisados e em desacordo com as disposições deste decreto, não será absolutamente permitida”. Prossegue nos parágrafos: “1º: nas favelas existentes é absolutamente proibido levantar ou construir novos casebres, executar qualquer obra nos que existem ou fazer qualquer construção; 2º: a prefeitura propiciará, por intermédio das Delegacias Fiscais, da Diretoria de Engenharia e por todos os meios ao seu alcance para impedir a formação de novas favelas ou para ampliação e execução de qualquer obra nas existentes, mandando proceder sumariamente à demolição dos novos casebres, daqueles em que for realizada qualquer obra e de qualquer construção que seja feita na favela; (...) 7º: quando a prefeitura verificar que existe exploração de favela pela cobrança de aluguel de casebres ou pelo arrendamento ou aluguel do solo, as multas serão aplicadas em dobro; 8º; a construção ou armação de casebres destinados a habitação, nos terrenos, pátios ou quintais de prédios, fica sujeita às disposições deste artigo; 9º: A prefeitura providenciará como estabelece o título IV do capítulo XIV deste decreto para a extinção das favelas e a formação, para substituí-las de núcleos de habitação de tipo mínimo”(PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL apud VALLADARES, 2005, p. 52-53).

Eis que as favelas são oficialmente reconhecidas. Talvez a citação do Código de Obras seja por demais extensa, mas faz-se necessária, pois permite a dedução de práticas e representações. Segundo Valladares, (2005, p. 53) a redação dos parágrafos do Código permite vislumbrar a diversidade de formas das ocupações. Uma favela pode surgir seja da invasão de terrenos vazios – de propriedade de outrem ou não – seja por “favelização” de zonas já construídas. Pode crescer por construção de novas casas ou ampliação das já existentes. Por fim, já está operante um mercado imobiliário. Mercado este, diga-se de passagem, informal e ilegal, já que as próprias favelas eram definidas como ilegais. Ao exposto pela autora, podemos acrescentar algumas conclusões quanto à definição do que é “favela” para os engenheiros. Conforme *caput* do art. 39 acima exposto, 4 critérios definem uma favela: a) quantidade de moradias, b) disposição das mesmas, c) tipo de material e d) estatuto legal. Os dois primeiros critérios não a definem estritamente. Sua função é abarcar qualquer tipo de “conglomerado”, termo com o qual estão mais relacionados. A partir de dois casebres, estejam eles dispostos ordenadamente ou não, uma morfologia social pode vir a ser classificada como “favela”. Mas para tanto, deve cumprir ainda os próximos dois critérios: serem construídas com materiais improvisados (folhas de flandres, ripas e pedaços de madeira heterogêneos reaproveitados, teto de zinco) e ilegais – “contrária às disposições deste decreto” (PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL apud VALLADARES, 2005, p. 52-53). Essas duas últimas exigências tiram a generalidade do “conglomerado” e dão o diacrítico da “favela”. Em resumo: a definição do Código subtrai os elementos difusos de representações de senso comum construídas por impressões cotidianas e fornece uma outra, fixa e objetivada na forma de “lei”: referencial racional para o exercício de um novo poder. Apesar de as práticas preconizadas pelo Código resumirem-se à curta experiência dos Parques Proletários, ele será essencial para conferir legitimidade às ações do que ficou conhecido como Era das Remoções (1962-1974). Durante as gestões dos prefeitos Carlos Lacerda, Negrão de Lima e Chagas Freitas, 139.218 pessoas são removidas e 26.193 barracos demolidos, num total de mais de 80 favelas atingidas (VALLADARES, 2005, p. 130).

#### 4 PRIMEIROS RECENSEAMENTOS: EUGENIA, DIVERSIDADE E DIFERENÇA

Em 1945, termina a chamada “Era Vargas”. Getúlio renuncia ao poder e fica impedido de disputar o cargo de presidente. Mas após intervalo de cinco anos, correspondente ao governo do General Eurico Gaspar Dutra, Vargas volta à presidência, desta vez eleito democraticamente. Neste breve interregno surge novo método de produção das representações e discursos. Em resposta às demandas por estudos mais completos, sistemáticos e precisos sobre o problema das favelas e como resolvê-lo, a Prefeitura do Distrito Federal realiza, em 1948, o primeiro recenseamento estatístico voltado exclusivamente para favelas. Contudo, não traz nenhuma definição do que elas sejam especificamente. Talvez isto explique certa variação nos resultados. Começam por aparecer em número de 115. Depois, reduzem-nas para 109. No mais, os resultados do estudo põem em cheque as representações de discursos anteriores, notadamente o jornalístico. Ao contrário do que este propagava, a população favelada do então Distrito Federal era de apenas 138.837 habitantes. Estava, portanto, distante da cifra da imprensa, que estimava algo em torno de 300 a 400 mil favelados. Distribuída em 34.528 moradias, tinha densidade média de 4,01 habitantes por domicílio. Não era oriunda de outros estados e regiões do país: dois terços (67%) eram ou da própria cidade (38%) ou de outras partes do estado do Rio (29%). Migrantes perfaziam uma minoria de apenas 6%. Refutava, portanto, a ideia da predominância de pessoas de outros estados. Sobre a composição étnica, 36% eram mestiços ou pardos; negros, 35%; brancos, 29%. Todavia, por restringir-se às favelas, não permite comparações entre estas e outras áreas da cidade. O único referencial disponível é a cidade como um todo ou regiões na qual as favelas estão incluídas, mas não distinguidas. Constatado no recenseamento de 1940, o Distrito Federal apresentava os seguintes valores: 17%, de pardos ou mestiços, 11% de negros e 71% de brancos (VALLADARES, 2005, p.65). Ou seja: distribuição mais ou menos normal nas favelas, com leve predominância de negros, pardos e mestiços, enquanto na cidade como um todo há predominância de brancos.

Deveras, questão interessante de se analisar. Mas totalmente em desacordo com os dados obtidos, o estudo apresenta conclusões fundadas num discurso eugenista do final do século XIX (estamos em 1948, diga-se da passagem), no qual as causas das favelas são postas na constituição biológica de seus habitantes. Recicla, portanto, representações antigas contestadas pelos próprios dados. Assim, se predominavam negros e mestiços era porque eles não traziam disposição para o trabalho. A abolição fez-lhes renascer no corpo a preguiça atávica. Sem qualquer ambição, não se ajustavam às exigências de uma emergente sociedade capitalista, urbana e moderna. Constituíam as favelas berçário de criminosos. Reminiscências de um passado rural, forneciam os maiores contingentes das camadas populares.

Em 1950, ocorre outro recenseamento, desta vez realizado pelo nascente Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Sob os auspícios de Alberto Passos Guimarães, este estudo traz outra definição de “favela”, desta vez não voltada para práticas normativas. O objetivo aqui é identificação de fenômenos para a coleta de dados. Traz cinco ao invés dos quatro critérios do Código de Obras de 1937. São eles: a) proporções mínimas: quantidade de moradias > 50; b) tipo de habitação: predominância de barracões de aspecto rústico típico; c) Condição jurídica da ocupação: construção sem licenciamento nem fiscalização, erguidas em terreno de terceiros; d) melhoramentos públicos: ausência total ou parcial de rede de água, luz, esgoto e telefone; e) urbanização: falta de arruamento, numeração ou emplacamento (GUIMARÃES apud VALLADARES, p. 68-69). Mais restritivos que aqueles do Código, os do Recenseamento de 1950 não trazem a possibilidade de qualquer conglomerado de casas vir a ser uma favela: apenas os com mais de 50 moradias. No entanto, nada diz sobre a disposição das mesmas. Deveras, mantém os critérios de ilegalidade da ocupação e tipo de habitação, mas sem prescrever soluções. Estas, diga-se de passagem, a urbanização ou remoção são ponderadas nos seus prós e contras nas conclusões, sem decidir-se por uma ou outra. Por fim, introduz dois novos critérios: melhoramentos públicos e urbanização. Ambos de responsabilidades do governo, remetem, ao descaso histórico dos poderes públicos pela melhoria de infraestrutura das favelas. Como consequência da maior restrição, o número de favelas catalogadas cai de 105 para 58. Entretanto, a população total aumenta de 138.837 para 168.305. Evidencia, por conseguinte, a expansão das favelas, provavelmente por densificação das já existentes, pois o estudo reduz seu número total, mas mesmo assim é capaz de detectar sensível aumento da população no curto período de 2 anos.

Quanto ao restante dos resultados, o Recenseamento de 1950 confirma aqueles de 1948 e os aprofunda. As favelas estão presentes em todas as zonas da cidade, sendo a população favelada proporcional à não-favelada em cada uma dessas partes. A maior favela é a do Jacarezinho, com 18.424 habitantes. Em segundo, a Mangueira, com 8.949. Cerca de dois terços dos favelados é nascida ou na própria cidade ou no próprio estado. O restante é originário ou de Minas Gerais ou Espírito Santo. Uma minoria vem Nordeste, dado à ausência de vias asfaltadas entre as regiões. De lá para o Rio de Janeiro, por exemplo, vinha-se por navegação de cabotagem. A composição étnica é mais ou menos a mesma do estudo anterior: 32% de brancos, 29% de mestiços, 38% de negros. As conclusões sobre a maior predominância de negros, contudo, não é eugenista. Alberto Guimarães especula que há mais negros e pardos nas favelas que no restante da cidade porque eles possuem menos acesso a empregos e são pior remunerados. Fixam-se, portanto, em áreas de baixa renda, das quais as favelas são exemplo. Quanto às variáveis referentes ao trabalho, restringe a população economicamente ativa a homens maiores de 10 anos. Detecta maior peso do setor de produção no emprego da população favelada frente à não-favelada (23% contra 13%). Reafirma, portanto, as conclusões de Everardo Backheuser e Victor Moura quanto a este tópico. Os favelados não são indolentes e criminosos, mas uma população de trabalhadores extremamente diversificados, composta de operários a prestadores de serviços, empregados ou autônomos, inseridos ou não em relações de trabalho formais.

## 5 OS “DOGMAS” SOBRE A FAVELA NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX

Já nesse primeiro período, na primeira metade do século XX, formam-se as principais linhas de forças que, obviamente, passaram por modificações. Os eventos posteriores, na segunda metade do século XX, temos que a agência de novos atores e mudanças infra e superestruturais as remodelam, mas não chegam a destruí-las. As representações negativas e práticas de remoção, apesar das contradições que lhe são apresentadas, continuam a se desenvolver. Encontram plena expressão na Era das Remoções (1962-19704). Carlos Lacerda, à maneira de Augusto Mattos Pimenta, também parte para uma cruzada moral antifavela nas páginas dos jornais. O aspecto de ressignificação positiva do populismo depreende-se em parte desse discurso e amadurece nas vozes da Cruzada São Sebastião, de Dom Hélder Câmara, e na Fundação Leão XIII, ambas iniciativas da Igreja Católica. A Fundação reproduz o clientelismo de maneira a contrapor a influência comunista das favelas. A Cruzada, por sua vez, tinha o objetivo de desenvolver os favelados enquanto sujeitos políticos e defendê-los das ações do Estado. Diga-se de passagem, fora criada para fazer frente às remoções. As produções científicas sobre favelas consolidam-se e multiplicam-se a partir do estudo SAGMACS “Aspectos Humanos da Favela Carioca”; a partir da reforma no ensino superior empreendida na década de 70, que multiplica as pós-graduações existentes, hoje um dos principais atores na produção de pesquisas. Os métodos estatísticos continuam a ser utilizados, principalmente por agências governamentais e organizações não-governamentais (ONGs). A academia, por sua vez, notadamente as Ciências Sociais, foca-se no estudo de caso, mas sem empreender grandes comparações. Na esteira da valorização dos favelados enquanto sujeitos autônomos, algumas políticas públicas, ao invés de remover, buscam urbanizar a favela. É o exemplo da agência governamental CODESCO que, em parceria com a “Quadros” (escritório de arquitetos), empreendem, em diálogo com os moradores, a urbanização da favela de Brás de Pina, entre 1968 e 1971. A mesma prática é retomada no começo da década de 1990 com o Programa Favela-Bairro, da Prefeitura do Rio de Janeiro. A expansão do tráfico de drogas a partir dos 1980’s ressuscita e fortalece discursos e práticas criminalizadores sobre os moradores da favela, algo típico dos *flâuners* do começo do século XX. Ao trazer para as favelas o mercado ilegal de drogas, aumenta a incidência de conflitos armados nas mesmas. Modificam a regulação interna, aumentando a presença ostensiva da violência. Intensificam a regulação externa por mercadoria política da extorsão, voltada mais ao mercado ilegal de drogas que à ocupação ilegal do solo. Inauguram, ainda, um novo poder na condução do cotidiano dos moradores. A perene possibilidade de incursões de gangues rivais e operações policiais lançam-nos num constante estado de insegurança ontológica. Sabem o que esperar e como lidar com aqueles que são “cria da favela”. Contudo, a relação com policiais e traficantes inimigos é imprevisível. Quando a ameaça do evento se concretiza, tudo pode acontecer. Inclusive a morte.

Apesar de todas essas mudanças, Valladares (2005) identifica três constantes na produção de representações acadêmicas sobre a favela. Chama-as de “dogmas”: representações amplamente compartilhadas e reificadas. São, portanto, tomadas como pressupostos não problematizados. Segundo eles, a favela é território específico, homogêneo e único. Ou seja: a) é diferente do restante da cidade, tendo por diacríticos a pobreza, a precariedade e o crime. b) não possui diferenciação interna. Seus habitantes possuem mesmo nível de renda e mesmo estilo de vida. Não há hierarquização. c) todas as favelas são iguais umas às outras. Não existem “favelas”, mas “a favela”.

Tais dogmas teriam por consequência, segundo a autora, o mascaramento de outros aspectos do fenômeno, como as relações local x extralocal; a estratificação interna; reforço da dicotomia “asfalto” x “favela”; restrição da comparação; transformação das favelas de objeto em terreno de pesquisa sobre temas como crime, violência, pobreza e desigualdade social.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do século XX, um espaço foi recortado e tipificado por um termo específico. Criou-se um território. Sobre ele, representações objetivadas em dispositivos de poder definiram-no como ilegal. Ao mesmo tempo em que dispunha sobre as regulações negativas, teve por efeito a produção por fora da lei de outras que mantinham o cotidiano. Sobre ele assentou-se um poder que precisava criar suas pilastras. Ao mesmo tempo em que o fez, estruturou a estratificação e sociabilidade interna. Sobre ele assentou-se um mercado ilegal que, para se manter, fazia uso ostensivo da violência. Simultaneamente, trouxe para o território conflitos armados de grande proporção que ameaçam constantemente a continuidade do cotidiano. Questão de segurança pública, de higiene, chaga na beleza e entrave à funcionalidade da cidade; atavismo do passado que impede o progresso no presente, lócus de extrema miséria. Da categoria genérica de “habitações populares” para a categoria específica de “favela”. Eis as diferentes problematizações pelas quais passou essa morfologia social nos discursos cá expostos.

Sobre as representações, podemos separá-las em três grupos. Primeiro, temos aquelas essencialmente negativas, baseadas em juízos de valor essencialmente depreciativos. Em segundo, surgem outras que lhe fazem oposição. Buscam a ressignificação positiva do espaço a partir de juízos de valor positivo. Reconhecem direitos aos seus habitantes. Por último, oscilando em entre as duas, nem lá nem cá, temos aquelas que descrevem a diversidade intra e interfavelas. Algumas vezes, buscam explicações para o fenômeno. Noutras, indicam a melhor maneira de agir sobre eles. Deve-se ressaltar que esses três tipos não se encontram totalmente manifestados nos discursos. Se nos jornalistas do início do século XX as representações negativas são mais explícitas, aquelas que ressaltam a diversidade estão mais evidentes no Recenseamento de 1950. Contudo, no discurso médico-sanitário e do serviço social expressos nas figuras do engenheiro Everardo Backheuser e da assistente social Maria Hortêncina vemos as negativas mescladas a outras que ressaltam a diversidade interna e, em breves vislumbres, matizes de ressignificação positiva. As representações, portanto, aparecem combinadas em diferentes modulações, conforme o discurso e os atores.

Quanto ao método pelo qual são produzidas: ou são por impressões do cotidiano, ou por práticas disciplinares de análise combinadas com avaliação, ou por estatística e estudo de caso. O primeiro, mais subjetivo, tende a não suspender ou botar em cheque os juízos de valor. O segundo, apesar de mais cauteloso, não os abole. Por ter finalidade prática, apenas os refina mediante a análise de seu objeto. Divide-o em partes, estuda-as quanto à sua composição e como se relacionam umas com as outras e, só então, diz o que fazer e como fazer da melhor maneira. O terceiro não tenta fornecer cursos de ação. Preocupa-se mais em conhecer o fenômeno em sua imanência e procurar-lhe as explicações causais<sup>1</sup>. Através do estudo de caso, investiga minuciosamente uma manifestação exemplar de dado fenômeno. Produz uma descrição em profundidade que, mediante comparação com outras manifestações, permite distinguir as singularidades daquela estudada das particularidades do fenômeno como um todo. Estas últimas sendo as que o diferencia dos demais.

Instrumento muito usado por este terceiro método, a estatística, conforme Desrosières (2010), parte da quantificação. Faz existir sob forma numérica o que antes era expresso em palavras. Para tanto, tem de antes convencionar padrões e métodos de medidas e cálculo. Estabelecida estas

bases, parte para a mensuração do seu objeto. Seu poder epistemológico está em que, ao suspender a representação linguística e substituí-la por uma numérica, permite cotejar alhos com bugalhos. É de se especular que o Recenseamento de 1950, ao estabelecer os critérios de identificação de “favela”, bem como suas variáveis e métodos de medição, permitiu a expansão da representação para outros referentes através de pesquisas em nível nacional. Assim, os “mocambos” do Recife também passaram a ser conhecidos como “favelas”, quantificados juntos com as “favelas” e comparados com as “favelas”. Evidência que reforça a hipótese está em Alberto Passos Guimarães, responsável pelo recenseamento de 1950: “as favelas deixam de ser, por esse e outros motivos, um fenômeno à parte, próprio e exclusivo do Distrito Federal, com características inconfundíveis e essencialmente diversas de quaisquer outros aglomerados de classes pobres. Suas populações representam uma parcela, como tantas que integram a sociedade brasileira” (GUIMARÃES apud VALLDARES, 2005, p. 71).

Portanto o que as representações sobre a favela significam é algo modificado pelos novos métodos de construção destas mesmas representações. Não se deve descartar, contudo, a vinculação desses métodos com interesses políticos. Os relatórios produzidos por engenheiros, médicos e o próprio Recenseamento de 1948 foram produzidos com a clara intenção de conhecer para administrar. Almejavam “extinguir as favelas, ou pelo menos sustar seu crescimento no Distrito Federal” (PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL apud VALLADARES, 2005). Por vezes, pode-se dizer que mudanças drásticas do campo de relações do poder político são mais responsáveis pelas transformações que os próprios métodos. Provável exemplo foi o golpe de Estado da Revolução de 1930.

Vargas ressignifica positivamente as classes populares – o que abarca os favelados – enquanto trabalhadores, algo condizente com os ideais de progresso e modernização do período. Diga-se de passagem, sua política de remoção e reassentamento fora conhecida como “parques proletários”. Busca romper, portanto, com a representação de “classes perigosas” da Primeira República.

A prática conhecida como clientelismo inscreve-se no mesmo registro. Ele e as remoções são as duas principais práticas de poder a atuar na condução da vida cotidiana dos favelados. Sobre o primeiro, pode-se dizer que ele é complementar ao discurso populista, tendo por efeito a criação de apoio político a partir de uma lógica de reciprocidade. Visa criar dominação, ou seja, um acordo tácito entre dominantes e dominados. É posteriormente analisado por Machado da Silva em seu artigo “A Política na Favela” (1967) quanto às articulações que estabelece entre o nível local e o supralocal. Segundo o autor, ele tem por efeito contribuir para a estratificação interna da favela. Esta é determinada pela distribuição dos recursos locais para a acumulação de capital. Mas estes, por sua vez, dependem de a) distribuição das relações externas com agentes políticos relevantes b) um maior capital econômico decorrente de profissão melhor remunerada. Aqueles que concentram essas condições são o que o autor chama de “burguesia favelada”. Mediadores entre o local e o extralocal monopolizam os contatos para a resolução de problemas internos, regulam o acesso ao gato no relógio de luz ou a rede d’água. Transmite, assim, a lógica da reciprocidade clientelista para as camadas baixas da favela. As engrenagens na máquina são: políticos, burguesia favelada, camadas baixas da favela. Segundo Machado, não seria do interesse nem de políticos nem da elite das favelas romper com a precariedade de serviços públicos e urbanização que definem essa morfologia social em representações. Caso contrário, perderiam suas bases de poder.

Quanto às remoções, apesar de resumirem-se aos parques proletários no período cá analisado, elas já são uma prática de poder preconizada que configura o cotidiano nas favelas. O Código de Obras de 1937, ao defini-las e jogá-las na ilegalidade, produz um novo ilegalismo. Conforme Foucault (2008), para além da definição da ordem como o que resta do interdito à desordem, o Código tem por efeito moldar as práticas pelas quais a própria Lei será contornada. O mercado imobiliário não se deixa de desenvolver nas favelas porque é proibido. Se a regulação dos poderes públicos age apenas negativamente sobre ele, ou seja, visando a eliminá-lo, outras passam a regulá-lo positivamente, ou seja, garantindo as trocas e dirimindo conflitos. É caso, por exemplo, do que se desenvolve em Rio das Pedras com o direito de laje, descrito por Cláudia Franco Correa (2008). Lá, uma pessoa pode vender a outra o direito de construir sobre sua casa, mesmo que esta ainda não esteja erguida. Para ser legítima, ou seja, reconhecida e aceita publicamente como tal,

a transação tem de estar registrada na Associação de Moradores. Esta, por sua vez, possui cadastro da laje; do tipo de moradia; nome, residência, contato do proprietário e a quantidade de suas propriedades. Quanto aos conflitos, também são solucionados pela Associação. Ocorrem quando há a) invasão ou ocupação de espaços considerados públicos; b) invasão ou ocupação de espaços privados, em sua maior parte terrenos sem construção, mas que já são propriedade de alguém; c) quando as edificações prejudicam a iluminação, luminosidade e circulação do ar.

A partir do caso de Rio das Pedras, podemos cogitar a hipótese de que a regulação puramente negativa por parte do Estado, além de produzir a regulação via Associação de Moradores, também abre espaço para regulação externa mediante mercadoria política de extorsão. Como exemplo, podemos imaginar fiscais que, para não aplicarem a lei, cobram uma contrapartida em dinheiro, bens de consumo ou qualquer outra espécie de dom. Também abre a possibilidade de membros da Associação de Moradores fazerem uso da violência ou de sua ameaça na regulação das transações e disputas, quando não são resolvidas por via pacífica.

Podemos dizer, portanto, a partir dos discursos, práticas e representações sobre a favela, que três práticas de poder moldaram seu governo, isto é, a condução da vida cotidiana de seus moradores, seja direta ou indiretamente, conforme Foucault (2008). São elas a regulação externa por remoção, regulação por atores internos e clientelismo. Podemos acrescentar uma quarta, que se afigura como hipótese: a regulação externa via mercadorias políticas. Duas ameaçam a continuidade da sociabilidade cotidiana. São elas as regulações externas da remoção e as mercadorias políticas. Uma produz e reproduz a sociabilidade cotidiana. É a regulação por atores internos. O clientelismo, por sua vez, é um poder sutil. Parte de fora e transfere-se das camadas altas para as baixas nas favelas. Visa criar dominação e ao mesmo tempo estrutura a estratificação interna e sociabilidade. A interseção dos quatro ao nível local cria e recria o referente da representação “favela”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BECKER, Howard Saul. *Outsiders: estudos de sociologia do desvio*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008. Cap. 8: Empreendedores morais. p. 153–167.
- CORREIA, Claudia Franco. Direito de laje: o direito na vida e a vida no direito. CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., 2008, Brasília, DF. *Anais...* Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. 1 CD-ROM.
- DESROSIÈRES, Alain. Est-il bon, est-il méchant? Le rôle du nombre dans le gouvernement de la cité néolibérale. *Nouvelles perspectives en sciences sociales: revue internationale de systémique complexe et d'études relationnelles*, v. 7, n. 2, p. 261–295, 2012.
- DURKHEIM, Émile. *As Formas Elementares da Vida Religiosa*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- FOUCAULT, Michel. *Segurança, território e população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- MAUSS, Marcel. *Sociologia e Antropologia*. São Paulo: Cosac Naify, 2010.
- MISSE, Michel. *Crime e violência no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lumen Dumará, 2007.
- SILVA, Luiz Antônio Machado. A Política na Favela. *Cadernos brasileiros*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 35-47, maio/jun. 1967.
- VALLADARES, Lícia do Prado. *A invenção da Favela: do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

## NOTAS EXPLICATIVAS

- <sup>1</sup> Não quer dizer que seja neutro. Weberianamente falando, não podemos escapar dos valores. Mas podemos eleger a objetividade como valor de referência para o controle na pesquisa através da indução da dúvida metódica.