

**Aldrey Cristiane Iscaro**

**A luta pela moradia na cidade de São Paulo: As interações entre  
moradores de favelas e o poder público de 1975 a 1982**

**CAMPINAS, 2012**





Universidade Estadual de Campinas  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

**Aldrey Cristiane Iscaro**

**A luta pela moradia na cidade de São Paulo: As interações entre  
moradores de favelas e o poder público de 1975 a 1982**

**Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas da Universidade Estadual de  
Campinas para obtenção do Título de  
Mestre em Ciência Política.**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Luciana Ferreira Tatagiba**

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO DEFINITIVA DA DISSERTAÇÃO  
DEFENDIDA PELA ALUNA ALDREY CRISTIANE ISCARO, E ORIENTADA PELO PROF.DR. LUCIANA FERREIRA TATAGIBA.  
CPG, 13/07/2012.

**CAMPINAS, 2012**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR  
CECÍLIA MARIA JORGE NICOLAU – CRB8/3387 – BIBLIOTECA DO IFCH  
UNICAMP

Is1L	<p>Iscaro, Aldrey Cristiane, 1985- A luta pela moradia na cidade de São Paulo: as interações entre moradores de favelas e o poder público de 1975 a 1982 / Aldrey Cristiane Iscaro. -- Campinas, SP : [s. n.], 2012.</p> <p>Orientador: Luciana Ferreira Tatagiba. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.</p> <p>1. Favelas. 2. Sociedade civil. 3. Política habitacional. 4. Movimentos sociais – São Paulo (SP) 5. Ação coletiva. 6. Direito a moradia. 7. Habitação popular – São Paulo (SP). I. Tatagiba, Luciana Ferreira, 1971-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.</p>
------	---

Informação para Biblioteca Digital

**Título em Inglês:** The struggle for housing in the city of São Paulo: the interactions between the residents of favelas and the public power of 1975 to 1982

**Palavras-chave em inglês:**

Slums  
Civil society  
Housing policy  
Social movements – Sao Paulo (SP)  
Collective action  
Right to housing  
Public housing – Sao Paulo (SP)

**Área de concentração:** Ciência Política

**Titulação:** Mestre em Ciência Política

**Banca examinadora:**

Luciana Ferreira Tatagiba [Orientador]  
Valeriano Mendes Ferreira Costa  
Wagner de Melo Romão

**Data da defesa:** 22-06-2012

**Programa de Pós-Graduação:** Ciência Política



Universidade Estadual de Campinas  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Dissertação de Mestrado, em sessão pública realizada em 22 de junho de 2012, considerou a candidata **ALDREY CRISTIANE ISCARO** aprovada.

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora.

Prof. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Luciana Tatagiba", is written over a horizontal line.

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Valeriano Mendes Ferreira Costa", is written over a horizontal line.

Prof. Dr. Wagner de Mello Romão

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Wagner de Mello Romão", is written over a horizontal line.

CAMPINAS  
2012



## AGRADECIMENTOS

Acreditava que confeccionar estes Agradecimentos seria uma tarefa fácil. Mas não é. As palavras são poucas para traduzir e dar o efeito apropriado a todos os carinhos e afetos gestados antes e ao longo do processo da conquista deste Mestrado. São muitos sentimentos e muitas pessoas importantes em minha vida para poucas páginas disponíveis e para uma memória ruim que, com certeza, sempre se esquecerá de citar alguém. Muito obrigada a todos por permitirem e estarem presentes em minha vida. Lembrem-se que esta conquista não é só minha. Ela é um pouquinho de vocês também.

Agradeço, em primeiro lugar, à Capes pela bolsa a mim concedida. Este auxílio financeiro foi fundamental para a realização desta pesquisa e para a minha formação como pesquisadora.

Gostaria também de agradecer a minha orientadora, Luciana Ferreira Tatagiba. Sem as suas instigantes orientações e sua dedicação esse trabalho jamais se tornaria possível. Muito obrigada por acreditar em mim e nesta pesquisa e por proporcionar esta conquista.

Sou muito agradecida, também, a minha Banca de Qualificação e a minha Banca de Defesa. Aos professores Arlete Moysés Rodrigues, Carla Cecília Rodrigues Almeida, Valeriano Mendes Ferreira Costa e Wagner de Mello Romão, meus sinceros agradecimentos pela participação e contribuição de vocês. Seus conselhos foram e serão fundamentais para as minhas pesquisas.

Agradeço também aos professores de minha graduação em Ciências Sociais na Unicamp, em especial, ao querido Alvaro Gabriel Bianchi Mendez, pelas muitas trocas de experiências, conversas e conhecimentos compartilhados, e, acima de tudo, pela sua amizade. À Maria Filomena Gregori (Bibia) e Ronaldo Rômulo Machado de Almeida, pelos seus ensinamentos antropológicos e pelo carinho – vocês são muito queridos por mim. À Andréia Galvão, Angela Maria Carneiro Araújo, Evelina Dagnino, Luciana Ferreira Tatagiba e Rosana Aparecida Baeninger, meus sinceros agradecimentos pelo carinho e dedicação. Vocês foram e ainda são fundamentais na minha vida. Saibam que a presença de vocês foi crucial para esta pesquisa e que seus ensinamentos sempre me acompanharão.

Sou muito grata, também, aos membros de meu grupo de pesquisa, o Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (Nepac), tanto àqueles que não mais participam quanto aos membros atuais, pelas tantas contribuições a minha pesquisa e pelo pensar

em conjunto. Compartilhar ideias, sensações e insights é de grande importância para crescermos. A existência do nosso grupo confirma o quanto vale a pena estarmos juntos.

Também gostaria de agradecer aos que compartilharam comigo esta jornada na Ciência Política: Alvaro Okura Almeida, Ana Elisa Cruz Corrêa, Daniela Xavier Haj Mussi, Danielle Pereira de Araujo, Ellen Gallerani Corrêa, Maíra Machado Bichir, Pedro Henrique Carinhato e Silva, Roberto Resende Simiqueli, Rodolfo Palazzo Dias e Vinicius Eduardo Ferrari.

Em especial, agradeço ao Rodolfo Palazzo Dias por seu amor, companheirismo, dedicação, apoio e por estar ao meu lado nos muitos e importantes momentos de minha vida. Meu carinho por você será eterno.

Às minhas chuchus Ellen Gallerani Corrêa, Daniela Xavier Haj Mussi e Maíra Machado Bichir, só tenho a agradecer pela amizade e pelos muitos momentos felizes que passamos juntas. À Ellen, pelos muitos cafunés e carinhos no cabelo, à Dani, pelos sábios conselhos nos momentos difíceis, e à Maíra, pelas muitas comidinhas saborosas e cafés da manhã sempre a minha espera. Minhas flores, vocês moram no meu coração.

Gostaria de agradecer, também, a duas grandes inspirações em minha vida. Minha querida Júlia Moretto Amâncio, você é muito especial pra mim. Muito obrigada por ser minha guia e modelo de pesquisadora. Desde os primórdios de minha graduação, e até hoje, você se faz presente, sempre com bons ensinamentos e algo novo a compartilhar tanto em minha vida pessoal quanto na acadêmica. Saiba que nas trilhas que sigo há muito de você. Agradeço também a uma pessoa cuja genialidade e dedicação me trazem muitas inspirações e me instigam cada vez mais: meu querido Gabriel de Santis Feltran. Muito obrigada pelas nossas conversas, pelo carinho e pelo respeito. A sua presença é muito especial e de crucial importância. Sou muito grata a vocês dois, meus queridos.

Gostaria também de agradecer aos meus queridos amigos. Ao Ademir Junior, por, juntos, multiplicarmos as alegrias e dividirmos as tristezas. Ao meu querido amigo e irmão de coração, Caio Ribeiro Coêlho, muito obrigada por fazer parte da minha vida e por compartilharmos segredos, ideias, anseios e projetos de vida. Com certeza, somos o lado negro da Ciência Política. À Débora Castro, minha chuchu, agradeço pela sua companhia, pela sua amizade e pelas acolhidas e abraços sempre carinhosos. Ao Diógenes Gomes, muito obrigada por me receber em sua família e estar ao meu lado quando precisei. Em seu nome, Diógenes, agradeço também os maravilhosos cuidados e carinhos dados pelos seus pais. Ao Frederico Bueno, querido tesouro,

agradeço pelos momentos alegres e divertidos que passamos juntos. À Jaqueline Sousa, agradeço pelos bons momentos vividos juntos e pelos muitos que ainda virão. Ao Horácio Lessa Ramalho, sou muito agradecida pelos momentos inesquecíveis vividos juntos. Não há nada como caminharmos ao longo da Esplanada e sentirmos a brisa da madrugada apreciando a maravilhosa vista do Lago Paranoá. À Jullyanna Nascimento, obrigada pelos seus sorrisos e pelos momentos alegres. Ao Kleverton Borges, obrigada pela sua companhia e pelas intrigantes e sábias conversas. Ao Leonel Rossetti, obrigada pelos seus abraços carinhosos e por me ensinar a ‘nunca se misturar com aquela gentalha’. Ao meu beinhê Leonardo Nascimento, agradeço pela sua preocupação, pelas muitas conversas e pelos cafunés. À Marcela Essado, obrigada pelos momentos alegres e divertidos. Ao Marcus Vinicius Mendes Ferreira, obrigada por me acolher sempre com muito carinho. Ao Nicholas de Castro, muito obrigada pela amizade, carinho e alegrias e, além disso, por deixar os dias de inverno mais quentes. À Pamela Magali, obrigada por ter sempre bons drinks a dividir comigo e pelas alegrias e lágrimas compartilhadas. À Pollyanna Lessa, muito obrigada por me receber em sua casa sempre de portas abertas e por compartilhar os bons momentos da vida. À Talita Gomes, muito obrigada pelos preciosos cuidados quando estive em sua companhia. Ao Thiago de Lima Castro, agradeço por me receber sempre com muito carinho e alegria. Ao meu querido Vinicius Ribeiro Coêlho, obrigada pelas nossas alegrias, conquistas e conversas compartilhadas. Mesmo longe, saibam que todos vocês estão sempre por perto, e, sem vocês, meus queridos amores, a vida não seria tão doce quanto um pavê.

Também agradeço ao Bernardo Curvelano e Cláudia Dan pelas palavras e conversas inteligentes e inspiradoras, pelo acolhimento e pelo carinho de vocês.

Às minhas chuchus Amanda Menconi Hornhardt, Renata Scalvi e Débora Zanini, sou muito grata pela presença de vocês na minha vida. Muito obrigada pelas ideias construídas em conjunto, pelo carinho, por partilharem de minhas angústias, felicidades e conquistas.

Ao Thiago Trindade, agradeço pela amizade, por meu ouvir nos momentos difíceis e por me ajudar a encontrar novos caminhos a serem trilhados. Meu querido, obrigada pelo seu apoio e presença.

Agradeço também ao querido amigo Rafael Cremonini Barbosa. Obrigada pela sua presença, que sempre traz muita felicidade e luz. Você é muito especial pra mim.

Ao Denis Forigo, muito obrigada por sua amizade, pelos muitos jantares, vinhos e pelo seu carinho.

À Príncia Béli Teixeira, muito obrigada pela amizade e pelas palavras sábias e de inspiração sempre disponíveis, pelos conselhos de vida e por me mostrar que há muitos outros caminhos possíveis a serem vividos.

Agradeço também a minha querida Querubim, Natália Corazza, que, sempre muito angelical, nos contagia com sua alegria. Saiba que você, minha flor, é muito querida por mim.

Aos meus queridos Ernek Mejía e Mariana Petroni, muito obrigada pelo carinho de vocês e pela amizade. Vocês são muito especiais.

Ao Miguel Murbach, muito obrigada pela amizade, carinho, por me fazer companhia pelas madrugadas e por me fazer dormir ao som de suas músicas. Ao meu querido Luciano Murbach, obrigada pelas muitas danças e pela carinhosa amizade.

À Thais Tobias, minha querida, agradeço pelas conversas, pelos bons momentos que vivemos juntas e por poder compartilhar sempre minhas angústias e alegrias.

Ao Eduardo Martins e Ennio Balbi, muito obrigada pelos cafés, vinhos e jantares compartilhados. Pra você, meu querido Ennio, só tenho uma coisa pra te dizer: Bom dia!

Às minhas queridas Ava Soani, Fabiana de Andrade e Larissa Nadai, não tenho palavras para descrever o quanto vocês são importantes em minha vida. Aqui, com certeza, as palavras são poucas para descrever nossas amizades maravilhosas. Amo muito vocês, minhas chuchus.

Ava, obrigada pelas muitas comidinhas e vinhos, pelos abraços e pelas inspirações.

Fabi, minha querida, obrigada por estar sempre ao seu lado nos momentos tristes e felizes e por compartilhar as minhas conquistas e angústias.

Lari, obrigada por me fazer feliz, pelas palavras amigas disponíveis a qualquer momento, por me fazer feliz (sim, você me faz muito feliz) e pela amizade e cumplicidade incondicional. Com certeza, somos Terríveis.

Agradeço também a minha Escola de Samba, Samuca, por me proporcionar momentos extremamente felizes azuis e branco de arrepiar. Em especial, agradeço ao Ricardo Barros, pelo carinho, amizade, confiança, pelas muitas risadas e pela Bateria sempre Nota 10, e ao Marcius Aun Patrizi, por nos acolher sempre com muito carinho, pelos bons conselhos de vida, pela amizade e pela preocupação.

Gostaria também de agradecer a uma pessoa muito especial em minha vida, Leandro Krüger. Meu querido Lê, muito obrigada pelos muitos momentos felizes juntos, pelo seu carinho, pelas conversas, cumplicidade e confidências. Com certeza, aqui, as palavras são poucas para

descrever o meu amor por você e para te dizer o quanto eu te quero bem e desejo a sua felicidade. Muito obrigada pela sua presença em minha vida e por me fazer feliz.

Agradeço também aos meus pais ‘postiços’ Maria Elisa Andriozzi Nadai e Cláudio Nadai, que, com muito carinho, me acolhem em sua casa e cuidam de mim. Sou muito grata por vocês fazerem parte de minha vida.

Agradeço também, a minha família, em especial, aos meus pais, Ana Maria Vinhas Sousa Iscaro e Emilio Carlos Iscaro, a minha irmã Ingrid Gabriele Iscaro, a minha avó Dirce Vinhas Sousa, aos meus tios Mario Vinhas, Sidnéia Zanotti Vinhas e Roselene Aparecida Gonçalves e aos Docinhos, meus queridos primos Vaneska Cristina Gonçalves Vinhas de Sousa, Fabio Henrique Gonçalves Vinhas de Sousa e Felipe Gonçalves Vinhas de Sousa. Obrigada pelos incentivos, carinho, apoio, dedicação e amor. Com certeza essa conquista é de vocês também.

Também gostaria de agradecer aos Pensamentos Gordinhos. Essas muitas guloseimas compartilhadas por muitos amigos queridos embalaram a feitura dessa pesquisa.

Por fim, gostaria de agradecer ao São Jorge, que me ajudou com os muitos dragões em minha vida.



## RESUMO

Esta pesquisa tem como tema o processo organizativo e de construção das demandas do movimento de moradores de favelas e como este movimento social foi conformando, ao longo do tempo, seu repertório de luta para afirmação da moradia digna, mediados por seu apoiador principal naquele momento, a Igreja Católica, sua relação com o governo e seu processo de aprendizagem na tentativa do atendimento de suas reivindicações. Nosso principal objetivo é descrever como se davam as interações entre moradores de favelas e poder público, na cidade de São Paulo, entre 1975 e 1982, em um momento no qual as políticas públicas para as favelas aos poucos iam se deslocando da ênfase na remoção, ainda hegemônicas, para a ideia da assistência coletiva às famílias. Para a nossa análise retomaremos, de forma mais rápida e como contraponto, a luta dos moradores dos loteamentos clandestinos, como forma de avaliarmos os diferentes padrões de resposta estatal associados à luta pela terra urbana. A pesquisa foi desenvolvida utilizando bibliografia secundária e análise de documentos do período, alguns deles produzidos pelo próprio movimento e também pela pesquisa de jornais da época.

Palavras-chave: Favelas, Sociedade civil, Política Habitacional, Movimentos sociais, Ação coletiva.



## **ABSTRACT**

This research has as its theme the organizational process and construction of the demands of the movement of the favelas's residents and how this social movement has been conforming, over time, his repertoire of struggle for affirmation of the decent housing, mediated by its main supporter at that time, the Catholic Church, its relationship with the Government and their learning process in the attempt to support their claims. Our main goal is to describe how were the interactions between the residents of the favelas and public authorities, in the city of São Paulo, between 1975 and 1982, in a moment in which public policies for the slums would gradually moving from an emphasis on removing, still hegemonic, to the idea of collective assistance to families. For our analysis, we will quickly recapture, as a counterpoint, the struggle of the residents of illegal squatter settlements as a way of assessing the different patterns of State response associated with the struggle for urban land. The survey was developed using secondary bibliography and analysis of documents of the period, some of them produced by the movement itself and also by search of newspapers of that time.

**Keywords:** Favelas, Civil Society, Housing Police, Social Movements, Collective Action.



## SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS .....	vii
RESUMO .....	xiii
ABSTRACT .....	xv
INTRODUÇÃO.....	19
METODOLOGIA DE PESQUISA .....	24
ORGANIZAÇÃO DO TEXTO .....	26
1 APORTES TEÓRICOS SOBRE OS MOVIMENTOS SOCIAIS .....	29
1.1 A TEORIA DO PROCESSO POLÍTICO .....	30
1.1.1 SOBRE O CONCEITO DE ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS .....	31
1.1.2 SOBRE O CONCEITO DE <i>FRAMES</i> .....	36
1.1.3 SOBRE OS REPERTÓRIOS DE AÇÃO COLETIVA.....	41
1.2 AS DIMENSÕES DILEMÁTICAS DOS PROTESTOS.....	49
2 ASPECTOS DA QUESTÃO DAS FAVELAS NA CIDADE DE SÃO PAULO .....	59
2.1 A REGIÃO SUL/SUDESTE DE SÃO PAULO .....	76
3 A INTERAÇÃO ENTRE MORADORES DE FAVELAS E O PODER PÚBLICO, ENTRE 1975 E 1982.....	81
3.1 REMOÇÃO E RESISTÊNCIA ÀS REMOÇÕES NO GOVERNO DE OLAVO SETUBAL (ARENA, 17/08/1975 – 11/07/1979) .....	82

3.2 REURBANIZAÇÃO DE FAVELAS, REMOÇÃO, RESISTÊNCIA A REMOÇÃO E ENSAIOS DE POLÍTICA PÚBLICA NO GOVERNO REINALDO DE BARROS (ARENA, 12/07/1979 – 14/05/1982) .....	100
3.3 A ORGANIZAÇÃO DOS MORADORES DE LOTEAMENTOS CLANDESTINOS DURANTE AS GESTÕES MUNICIPAIS DE OLAVO SETÚBAL E REINALDO DE BARROS .....	116
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	127
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS E BIBLIOGRAFIA.....	131
ANEXOS .....	143

## INTRODUÇÃO

A complexa relação entre Estado e movimentos sociais tem sido o foco de muitos estudos nas Ciências Sociais, mas no geral sob uma perspectiva que tende a afirmar teórica e politicamente a autonomia da sociedade em relação ao Estado. Os movimentos populares ganham destaque tanto no cenário brasileiro quanto nas pesquisas acadêmicas nas décadas de 70 e 80 a partir da luta pela “construção democrática”. Esta “rede movimentalista” está pautada em um campo ético-político, nos quais princípios como autonomia e promoção de igualdade e de justiça social, entram em cena com o objetivo de combater o Estado autoritário e ditatorial (Doimo, 1995). Em parte essa bibliografia era marcada por uma ênfase mais ou menos forte numa chave analítica que apontava, assim, para uma visão dicotômica entre Estado e sociedade civil, animada por ideias como autonomia, recusa da institucionalidade, exaltação da organização espontânea e independente em relação ao Estado e aos atores políticos-institucionais. Ou seja, a autonomia, tanto organizacional quanto política dos movimentos populares apresentava-se como princípio de diferenciação em relação ao Estado autoritário. Embora seja possível concordar com a validade dessa avaliação, principalmente em um contexto marcado pela restrição das liberdades democráticas, uma questão que sempre nos inquietou era: será que esta relação entre Estado e sociedade civil era tão dicotômica como a literatura brasileira tendia a relatar? Ou será que nos territórios poderíamos ver formas mais complexas e nuançadas de interação sociedade e Estado? Nossa pesquisa é uma forma de responder – ou pelo menos problematizar – essas questões. Nosso objetivo é investigar as nuances desta complexa relação entre Estado e sociedade civil durante o processo de abertura democrática.

Para tratar desse tema mais geral, buscamos recuperar o processo de organização dos moradores de favela na cidade de São Paulo, durante os governos Olavo Setúbal (Arena, 17/Agosto/1975 – 11/Julho/1979) e de Reinaldo de Barros (Arena, 12/Julho/1979 – 14/Maio/1982) buscando – a partir da bibliografia secundária e da análise documental – descrever como se dava a interação entre esses grupos empobrecidos e o Estado. Enquanto a gestão Olavo Setubal teve como eixo principal nas suas políticas públicas a remoção de favelas combinada com assistências individuais às famílias removidas, as políticas públicas da gestão Reinaldo de Barros tinham como meta a remoção em conjunto com o desenvolvimento de programas de melhorias nas condições de habitação na cidade como um todo. Trata-se de gestões municipais

que, mesmo em um contexto autoritário, isto é, um governo federal marcado por estruturas de oportunidades políticas (Tarrow, 2009) fechadas e que estavam se abrindo gradualmente devido ao processo de abertura democrática, em seu nível local, mais especificamente, nos governos municipais, mantinham uma relação de interlocução com os moradores organizados nas favelas. No entanto, como veremos haver interlocução não pressupõe necessariamente que a demanda do movimento social seria atendida, nem que as propostas estatais seriam aceitas pelo movimento.

Na nossa pesquisa, o contexto político é uma variável importante e por isso buscamos na Teoria do Processo Político algumas das principais lentes pelas quais buscamos ler esse conflito.

Utilizamos na nossa análise, mais especificamente, três conceitos fundamentais desta teoria, as noções de estrutura de oportunidades políticas, os *frames* de ação coletiva, e os repertórios. A contribuição da noção de estruturas de oportunidades políticas proposta por Tarrow (2009) é a importância das variáveis conjunturais, em destaque as variáveis de natureza política. A tese de Tarrow (2009) é que os movimentos sociais dependem do meio ambiente que estão inseridos, e com ele, das oportunidades políticas que ele apresenta para a ação coletiva. Traremos este conceito para explicitar mais claramente o contexto político mais amplo que se inserem as intensificações das mobilizações da sociedade civil nos anos 70 e 80, em especial, as lutas dos moradores das favelas, foco de nossa pesquisa. Exploraremos também nesta parte a noção de *frames* de ação coletiva (Gamson, Fireman e Rytina, 1982; Snow e Benford, 1988, 1992) que consistem em esquemas de interpretação da realidade com a função de dar suporte e sustentação às ações coletivas. Este conceito nos ajuda a pensar os símbolos, metáforas e valores evocados pela população favelada a legitimar sua luta e reivindicações, como os *frames* de família e trabalho, e, também, a noção de proprietários, utilizada pelos moradores de loteamentos clandestinos. Além disso, traremos nesta sessão o conceito de repertório de ação coletiva, amplamente trabalhado por Charles Tilly (1978, 1986, 1995, 1995b, 2006) para entender melhor a relação entre as questões conjunturais e o contexto político na escolha do repertório de ação coletiva. Não temos a pretensão de testar a teoria, tampouco de fazer um uso exaustivo desse referencial teórico. Nosso objetivo é mais modesto, trata-se de utilizar os conceitos como fontes de inspiração para organização e interpretação dos dados.

Nosso referente empírico, como disse, é a interação entre moradores de favelas e poder público na cidade de São Paulo. Junto com esse processo, também me debruçarei, de forma menos detalhada, sobre a luta dos moradores de loteamentos clandestinos no esforço pela

regularização dos seus terrenos. Trata-se de dois movimentos interligados, com demandas específicas: no primeiro caso, a luta dos moradores de favelas, focada na resistência à expulsão de suas casas e lutando por água e luz; no segundo caso, os moradores de casas construídas na periferia por autoconstrução, que tinham como objetivo lutar por condições de infraestrutura e demanda pela propriedade de suas casas construídas em lotes grilados ou clandestinos.

Dente os vários fatores que favoreceram a emergência e configuração desses dois movimentos, podemos elencar três dimensões fundamentais: o contexto político de abertura democrática; uma dinâmica social e urbana específica; e a ação da Igreja Católica.

Na cidade de São Paulo, a questão da habitação teve forte influência de uma institucional federal, o Banco Nacional da Habitação (BNH), que tinha como meta nacional a produção de habitação e urbanização do território, em especial, para a população de baixa renda. Entretanto, desde a sua criação, o BNH atendeu a uma parcela baixíssima da demanda de moradia para população de baixa renda, e, no final da década de 60 e início da década de 70, ao invés do BNH se engajar em uma política de financiamento para esse setor da população, que era a parcela da população que mais demandava por moradia, o BNH passa a apoiar as atividades da indústria da construção civil, respondendo a uma demanda das classes com mais recursos. O resultado foi que as casas construídas não atendiam mais as demandas das classes populares, causando um inchaço ainda maior nos loteamentos clandestinos, cortiços e favelas.

Em relação à conjuntura social e urbana, durante essas décadas vários bairros periféricos da cidade de São Paulo cresceram bem mais rápido que o centro da cidade, expandindo-se segundo o eixo leste-oeste, principalmente para o leste da cidade, dando origem aos bairros populares, fenômeno este que pode ser observado não somente na cidade de São Paulo, mas também em toda a Grande São Paulo.

Uma das causas desse crescimento demográfico é o grande fluxo de migrantes para a cidade de São Paulo e para a Grande São Paulo, advindos das regiões rurais e das pequenas cidades do interior em busca de uma melhor qualidade de vida. Em 1980, relata Sachs (1999), 50,9% da população do município de São Paulo e 56,3% da população da Grande São Paulo era composta por migrantes, sendo que destes dois contingentes, um terço era originário do Nordeste, uma vez que de 1940 a 1980, cerca de 3,9 milhões de migrantes, pobres, em sua maioria, instalaram-se em São Paulo, e mais de 2,4 milhões vieram morar nos municípios da região metropolitana.

Este alto crescimento demográfico aliado a uma baixa renda dos novos moradores da cidade se traduz em exclusão social e uma segregação espacial na qual este novo contingente populacional procura novas formas de habitação na cidade, como os loteamentos e as favelas, gerando um aumento dessas novas formas de moradia na cidade, e, com isso, os vários problemas relacionados a ela e, consecutivamente, nas mobilizações destas populações.

Esta intensificação nas mobilizações tanto do movimento de moradores de favela quanto dos loteamentos clandestinos, bem como dos outros movimentos populares na década de 70, foi viabilizada por uma reordenação da Igreja Católica. Segundo Sader (1995), ao criar Pastorais e Comunidades Eclesiais de Base e se basear na Teologia da Libertação, a Igreja Católica abriu sua estrutura à participação popular, conectando fé e política na busca de melhorias para os problemas urbanos, em especial, a luta por moradia, tema central das Pastorais.

Estas três dimensões, isto é, um governo federal autoritário em processo de abertura democrática que não conseguia sanar a demanda por habitação para população de baixa renda, aliado com uma explosão demográfica juntamente com a Igreja priorizando as lutas na periferia configuram o contexto das mobilizações na luta pela moradia na cidade de São Paulo, que se inicia em vários pontos da periferia paulistana e cresce rapidamente.

Tanto o movimento de moradores de favela quanto o de loteamentos clandestinos se caracterizam por serem dois movimentos remetem a origem de uma ação conjunta local onde as soluções individuais para a garantia da casa própria foram consideradas limitadas ou inviáveis. Estes movimentos populares emergem e se consolidam, então, como unidades organizativas, que, a partir de suas lutas locais tinham como interesse obter coletivamente as demandas que individualmente não conseguiam ser alcançadas.

Em relação às lutas dos loteamentos clandestinos e moradores de favelas, Gohn (1991) e Jacobi (1983) remetem a uma mesma localização do início das mobilizações: elas começam na Zona Sul de São Paulo, espalhando-se, em seguida, para as Zonas Leste e Oeste. Tanto o movimento de moradores de loteamentos clandestinos e irregulares como o movimento dos moradores de favelas são tratados pela literatura como movimentos de “moradores” ou “usuários”, como descreve Santos (1980), que, posteriormente, com a articulação de outros movimentos pela causa da moradia e habitação, conformarão o que a literatura atual chama de Movimento de Moradia.

Dada esta conjuntura de um Estado autoritário esta pesquisa visa responder a seguinte pergunta: Quais foram os repertórios de ação coletiva dos movimentos sociais frente a este Estado autoritário? Qual era o alvo principal de suas lutas? De que forma estes movimentos sociais interagiram com o Estado nesse contexto de cerceamento das liberdades democráticas? Qual a resposta do Estado às reivindicações e as formas de luta desses movimentos?

Esta pesquisa versa, então, sobre o processo organizativo e de construção das demandas do movimento de moradores de favelas, suas lutas e, com isso, como este movimento social foi conformando, ao longo do tempo, um repertório de luta específica em torno da moradia, mediados por seu apoiador principal nesse momento, a Igreja Católica, sua relação com o governo e seu processo de aprendizagem na tentativa do atendimento das reivindicações.

Dado o contexto de um Estado autoritário e sem canais institucionais de participação política e de representação, isto é, com estruturas de oportunidades políticas (Tarrow, 2009) fechadas, vemos que os moradores de favelas tiveram o protesto como um importante repertório de ação coletiva com o objetivo de acessar os canais de decisão estatais e tentar modificar as leis e decisões estatais. Encontramos também a utilização de outro tipo de prática de interação tão importante quanto – se não até mais importante que o protesto – na interlocução com o Estado: as Comissões. Elas foram fundamentais para levar ao Estado as demandas do movimento dos moradores de favelas, e ainda contavam com o principal apoiador dos movimentos populares nesta época, a Igreja Católica.

Como veremos, a resposta do Estado foi diferente no caso dos moradores de favelas e de loteamentos clandestinos. Há diferentes padrões de resposta aos movimentos a depender da natureza da demanda. E da mesma forma que o Estado responde diferentemente a essas demandas, estas respostas podem impactar as trajetórias do movimento ao longo do tempo. As respostas do Estado mostram padrões heterogêneos na relação ente diferentes movimentos sociais/Estado em um mesmo contexto autoritário e sob os mesmos governos.

Para pensar as diversas reações do Estado, a nossa hipótese, originária dos trabalhos de Leeds e Leeds (1978) e Rodrigues (1994), é de que estas relações são marcadas pela natureza do movimento de moradores de favelas, ou seja, são pautadas pelo estatuto jurídico da terra na qual a moradia se encontra. A saber, como o movimento de moradores de loteamentos clandestinos e irregulares é marcado pela produção da casa e da cidade vinculada ao circuito imobiliário, há, então, uma legitimidade jurídica da propriedade da terra, enquanto no movimento de moradores

de favela há uma ocupação juridicamente irregular da terra, isto é, a casa/barraco é de propriedade do morador, mas esta propriedade refere-se somente à edificação da casa, mas não a propriedade legal do solo. Assim, enquanto o primeiro movimento luta pela regularização do solo na qual ele é proprietário, o segundo luta pelo direito de concessão real do uso do solo ou usucapião urbano de um solo público ou particular. Acreditamos, então, que as respostas do Estado às demandas destes dois movimentos são reflexos desta diferença jurídica da terra – e por isso acreditamos que uma futura pesquisa mais densa e detalhada, que analise estes dois movimentos populares, traria ricos elementos para se pensar os diferentes tipos de interação entre Estado e sociedade civil, isto é, como um mesmo governo interagiria de formas diferentes – ou não – com estes dois distintos movimentos populares que buscam, em suma, uma mesma demanda: a moradia.

## **METODOLOGIA DE PESQUISA**

Nessa tentativa de recuperarmos a relação entre o movimento dos moradores de favelas e o Estado, a pesquisa se utiliza de pesquisa bibliográfica e documental. A relevância de valer-se dos documentos como objeto de pesquisa reside no fato de que os documentos sedimentam as práticas sociais, têm potencial de informar as decisões que pessoas, grupos e atores sociais tomam diariamente e em longo prazo, e, além disso, os documentos instituem leituras dos eventos e fenômenos sociais (May, 2004). A pesquisa documental, portanto, nos ajudou a identificar se há e quais são os repertórios de interação entre Estado e os moradores de favelas no contexto delimitado pela pesquisa.

Para a nossa pesquisa, trabalhamos especificamente três tipos de fontes de documentos históricos diferentes, compondo um conjunto de documentos históricos primários, isto é, produzidos pelo próprio movimento social, e por documentos históricos secundários, isto é, produzidos por membros externos ao movimento social, a saber: (1) recortes de jornais da cidade de São Paulo, como o Correio Popular, Folha de São Paulo, Gazeta do Ipiranga, Notícias Populares, Jornal da Tarde, Jornal do Brasil, Diário do Grande ABC, O Estado de São Paulo, (2) materiais da Igreja Católica, como boletins da Região Episcopal do Ipiranga, e (3) alguns poucos documentos do próprio movimento, como o Movimento de Defesa dos Favelados. Trata-se de documentos preservados pelo principal arquivo público sobre movimentos sociais do Estado de

São Paulo, o Centro de Documentação e Pesquisa Vergueiro (CPV), localizado na cidade de São Paulo.

O Centro de Documentação e Pesquisa Vergueiro (CPV) é um arquivo público fundado em 1973 que congrega mais de 100 mil documentos do movimento operário e popular. Grande parte da trajetória dos movimentos sociais que lutaram contra a Ditadura Militar está registrada no CPV. Este arquivo tem como missão alimentar os movimentos sociais com o registro de suas ações presentes e passadas visando a transformação social. Uma vez que a preservação, a recuperação, a conservação, a organização, o registro e a alimentação das lutas populares são de extrema importância e fundamental no registro da memória das mobilizações sociais. Os documentos preservados no CPV são das décadas de 70, 80 e 90 e são originados de um processo de incentivo dos movimentos sociais a preservar e registrar a história de suas próprias lutas. Eram registros de suas reflexões, análises, propostas, convocatórias, relatórios, notícias, denúncias, conquistas, etc., e por isso, a pesquisa no arquivo CPV é de fundamental importância para pesquisas de resgate da memória dos movimentos sociais. O acervo do arquivo consiste em mais de 100 mil documentos, 77 mil periódicos, 12.500 livros, 550 fitas cassetes gravadas – que reflete parte da memória das ideias, ideias e ações dos movimentos dos trabalhadores, entidades e militantes desde a década de 1970.

A pesquisa documental foi realizada seguindo as palavras chaves que organizam o arquivo CPV, como CEB's, Estado, favela, habitação, Igreja, moradia, movimentos populares, movimentos sociais, urbanismo, seguindo o nosso recorte temporal e espacial. Foram encontrados 19 documentos catalogados durante a gestão Olavo Setúbal (17/08/75 – 11/07/79), sendo que tais documentos datavam de 25/04/76 a 25/06/79, totalizando de 19 documentos; e durante a gestão Reinaldo de Barros (12/07/79 – 14/05/82) encontramos 83 documentos, datados de 26/07/79 a 13/05/82, isto é, coletamos, ao todo, 102 documentos. A maior parte dos documentos relata conflitos envolvendo favelas localizadas na região sul da cidade de São Paulo, uma região com um importante e embrionário foco de organização e mobilização popular. Analisamos estes documentos, inicialmente, após leitura, em dois momentos: (i) *A cena do conflito*, compondo o local que o documento trata, como qual (is) favela(s), bairro(s) ou rua(s) está envolvida, bem como qual esfera estatal foi procurada, se houve algum tipo de apoiador – e quem e como apoiou –, e quais e como outros atores sociais e organizações foram citados; (ii) *Os temas em discussão*, isto é, do que o documento tratava e qual temática que ele abordava, como

iniciou o conflito, quem estava envolvido, como ele foi abordado e solucionado. Além de dividirmos os documentos, por gestão municipal, agrupamos os documentos subdividindo-os de acordo com os contextos mais locais das favelas, para assim, podermos visualizar melhor o que estava ocorrendo em cada favela dentro daquela gestão municipal. Por fim, utilizamos estes documentos qualitativamente na nossa pesquisa para ilustrar, dentre vários temas, a situação das favelas, das políticas habitacionais, da relação com seus apoiadores e da relação com o Estado.

Em relação ao recorte temporal e espacial desta pesquisa, este remete à análise dos dois primeiros governos municipais de São Paulo a partir do surgimento destes movimentos, a saber: os governos municipais de Olavo Setúbal (ARENA, 1975 - 1979), prefeito indicado pelo Governador do Estado de São Paulo, Paulo Egidio Martins (eleito pela Assembleia Legislativa, Arena, 1975-1979), mas trabalhando com mais intensidade a gestão de Reinaldo de Barros (Arena, 1979 - 1982), indicado pelo Governador de São Paulo, Paulo Salim Maluf (eleito pelo Colégio Eleitoral, Arena, 1979-1982), e na esfera federal, respectivamente, temos Ernesto Geisel (Arena, 1974-1979) e João Figueiredo (Partido Democrático Social - PDS, 1979-1985), como Presidentes da República.

Trata-se não somente de um recorte administrativo, mas também de um recorte político. São governos inseridos em um ambiente político de abertura democrática e que tem que lidar, além dos problemas urbanos dos mais variados ocorrendo na cidade, com a emergência e o princípio das mobilizações e organizações da sociedade civil que se intensificam em vários pontos do país.

## **ORGANIZAÇÃO DO TEXTO**

A dissertação é composta por três capítulos. O Capítulo 1, *Aportes teóricos sobre os movimentos sociais*, é dividido em duas partes. Na primeira parte do Capítulo 1, *A Teoria do Processo Político*, será trabalhada a principal abordagem teórica que norteia a análise dos movimentos sociais e sua relação com o sistema político-institucional, a saber, a Teoria do Processo Político.

O Capítulo 2, *Os aspectos das favelas na cidade de São Paulo*, versará sobre o processo de favelização da cidade de São Paulo, as intervenções nas favelas e nas habitações precárias propostas pelo poder público, o contexto urbano e o crescimento da de São Paulo, e explorando

brevemente políticas públicas habitacionais. Também faremos algumas considerações sobre a região sul da cidade de São Paulo e suas particularidades em relação às moradias precárias e às favelas.

O Capítulo 3, *A interação entre moradores de favelas e o poder público, entre 1975 e 1982*, tratará especificamente das mobilizações em torno das favelas. O Capítulo versará sobre os repertórios de ação dos primórdios organizacionais deste movimento e a sua interação com o Estado, mostrando as demandas do movimento, as ações reivindicativas para conquistas dessas demandas e as respostas do Estado a essas mobilizações.



## 1 APORTES TEÓRICOS SOBRE OS MOVIMENTOS SOCIAIS

Atualmente os pesquisadores de movimentos sociais pertencentes às mais variadas tradições teóricas têm destacado, na análise do surgimento e desenvolvimento dos movimentos sociais, a importância do contexto político e do sistema político institucionalizado e suas relações com as ações coletivas.

Enquanto a Teoria da Mobilização de Recursos buscava os recursos internos dos atores e movimentos sociais, se preocupando, desta maneira, com “como” os movimentos sociais surgem, a Teoria dos Novos Movimentos Sociais se preocupava com o “por que” de seu surgimento, perguntando-se como as mudanças nas sociedades contemporâneas levam as pessoas a defender seus espaços vitais. Já os teóricos do Processo Político, por sua vez, dedicam especial importância ao “quando” da formação de um movimento social – questão esta que também atravessa a nossa pesquisa, pois estamos preocupados, aqui, com o ambiente político de atuação dos movimentos sociais.

Como já dito anteriormente, desejamos, nesta pesquisa, incorporar o contexto político junto com a análise dos movimentos sociais, tentando, assim, pensar uma atuação para além da dicotomia Estado versus Sociedade Civil – e, por isso, a centralidade do Processo Político, já que pensamos os movimentos sociais em relação ao contexto político, e não separado dele, e a compreensão do contexto político é fundamental para entender os movimentos sociais e seu repertório de ações, uma vez que seu repertório de ações emerge das lutas travadas ao longo do tempo e são apreendidas, compartilhadas e engendradas em um processo de escolha baseado no cotidiano do movimento social e no contexto político na qual ele está inserido (Tilly, 1995).

Propomos aqui, então, analisar a relação entre o movimento de moradores de favela e o Estado a partir do recente e crescente diálogo estabelecido entre a literatura estrangeira sobre movimentos sociais e os estudos brasileiros, a saber, a abordagem da *contentious politics* - mais especificamente, no nosso caso, a Teoria do Processo Político – abordagem esta que vem ganhando visibilidade e espaço e conquistado certa hegemonia no debate internacional sobre movimentos sociais nas últimas décadas.

A Teoria do Processo Político, por privilegiar análises conjunturais e macroprocessos políticos envolvendo a relação entre sociedade civil e Estado (Silva, 2010) parece promissora – e desafiadora – no oferecimento de ferramentas analíticas para superar as abordagens dicotômicas

que marcaram os estudos sobre sociedade civil e repensar as relações entre o tecido associativo e a política institucional.

Essa pesquisa incorpora elementos dessa tradição teórica, com ênfase na análise do processo político, a partir dos desafios presentes na interação entre movimentos sociais e Estado no contexto brasileiro.

A seguir, sem a pretensão de sermos exaustivos, serão exploradas algumas dimensões presentes na Teoria do Processo Político que atendem mais diretamente as necessidades dessa pesquisa.

## 1.1 A TEORIA DO PROCESSO POLÍTICO

No que concerne ao desenvolvimento da Teoria do Processo Político nos Estados Unidos, esta relação entre política institucionalizada e movimentos sociais foi estabelecida principalmente por teóricos como Charles Tilly (1978), Doug McAdam (1982) e Sidney Tarrow (1983), numa tentativa de explicar o surgimento dos movimentos sociais por meio das mudanças na estrutura da política institucional. Partindo destes estudos, pesquisadores da Europa pertencentes à escola dos Novos Movimentos Sociais, como Hans Peter Kriesi (1989), Herbert Kitschelt (1986), Jan Duyvendak e Ruud Koopmans (1992), passam a explorar mais detalhadamente as relações existentes entre a política institucionalizada e o desenvolvimento dos movimentos sociais. As questões que buscavam responder remetiam as diferenças entre a estrutura, amplitude e êxito dos movimentos sociais, centrando-se principalmente nas diferenças entre as características políticas dos Estados nacionais na qual estes movimentos sociais pertencem.

O modelo teórico do Processo Político também ressalta a importância da cultura na explicação de ações coletivas tais como os movimentos sociais. Teóricos como Gamson (1992), Snow e Benford (1988), Tarrow (1989, 1983) e Tilly (1982) ressaltam a importância do elemento cultural na análise dos movimentos sociais, suas formas de organização e sua relação com o sistema político através do uso do conceito de *frame*, isto é, dos esforços culturais estratégicos com vistas a forjar um compartilhamento de mundo e legitimar e sustentar a ação coletiva.

No caso de nossa pesquisa, trabalharemos com três conceitos propostos pela Teoria do Processo Político, a saber, o conceito de repertório de ação coletiva, o de *frames* e com o de

estrutura de oportunidades políticas. A seguir, traremos mais detalhadamente o enfoque analítico desta pesquisa.

### **1.1.1 SOBRE O CONCEITO DE ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS**

A partir das críticas ao utilitarismo e ao individualismo metodológico dirigidas à Teoria da Mobilização de Recursos (TMR), novos elementos conceituais surgiram buscando enfatizar as variáveis propriamente políticas que informam a ação coletiva. Nesse sentido, destaca-se a Teoria da Mobilização Política (TMP), ou também chamada, Teoria do Processo Político (TPP). Nessa abordagem as ações coletivas passaram a ser interpretadas de modo processual, e devido ao seu foco no processo e sua dimensão relacional, os conceitos desenvolvidos neste paradigma se tornam bases explicativas fundamentais para esta pesquisa.

A contribuição mais relevante para a Teoria do Processo Político é o conceito de estrutura de oportunidades políticas (EOP). A mobilização de um movimento social na TPP - ao contrário da Teoria da Mobilização de Recursos, que estava pautada nos recursos materiais disponíveis para a ação coletiva - prioriza a estrutura de incentivos e de constrangimentos políticos na mobilização ou não mobilização da ação coletiva. Este conceito de estrutura de oportunidades políticas, amplamente trabalhado por Tarrow (2009), aponta que os movimentos sociais são compostos por quatro elementos básicos, (a) as oportunidades políticas, (b) os repertórios, (c) as redes e (d) os marcos referenciais; sendo que as oportunidades políticas têm centralidade neste processo, visto que é através de mudanças nas suas estruturas que movimentos sociais são criados.

As estruturas de oportunidades políticas, explica Tarrow (2009), são dimensões consistentes – porém, não necessariamente permanentes ou formais – do ambiente político, sendo que estas fomentam ou desincentivam a ação coletiva entre as pessoas, uma vez que as pessoas agem coletivamente em função das oportunidades políticas.

Em relação ao contexto político na qual se insere a nossa pesquisa, a saber, a abertura democrática, – isto é, o início do processo de abertura das estruturas de oportunidades políticas (Tarrow, 2009) –, pode ser pensado analiticamente, de acordo com Kinzo (2001) e Skidmore (1988), como um processo composto por três fases. A primeira fase da abertura, de 1974 a 1982 – que corresponde ao nosso recorte temporal –, é marcado por uma dinâmica política caracterizada

pelo relativo controle dos militares e neste momento foram realizadas as primeiras tentativas para uma transição democrática. Já a segunda fase, que compreende o período de 1982 a 1985 também pode ser caracterizada por um domínio militar, mas, neste momento, outros atores civis aparecem mais fortemente na cena política e adquirem um papel importante no processo de democratização brasileira. A última fase, de 1985 a 1988, por sua vez, tem como característica distintiva a diminuição do poder militar, mas ainda mantendo o poder de veto. Há aqui, além disso, o início da substituição dos militares por políticos civis e também um maior engajamento e mobilização da sociedade civil na democratização brasileira, descrevem Kinzo (2001) e Skidmore (1988). Podemos ver aqui, então, o processo lento e gradual da abertura das estruturas de oportunidades políticas que culmina na promulgação da Constituição Federal em 1988.

Tarrow (2009) explica que a relação entre a oportunidade política e o protesto é curvelinear, ou seja, nem a ausência completa de estruturas de oportunidades políticas nem o acesso completo a estas estruturas produzem um maior grau de protesto. Seria mais provável, assim, que os protestos ocorressem em um sistema político com uma mistura de oportunidades políticas abertas e fechadas. As dimensões mais importantes na mudança das estruturas de oportunidades políticas podem ser vistas (i) no grau de abertura relativa do sistema político institucionalizado; (ii) na estabilidade ou instabilidade dos alinhamentos no interior das elites ou entre elites no poder, (iii) na presença de divisões entre as elites, (iv) na presença ou ausência de aliados entre as elites ou de aliados influentes entre as elites, e, (v) na capacidade e propensão do Estado à repressão.

Em relação ao grau de abertura relativa do sistema político institucionalizado, Tarrow (2009) relata que a expansão do acesso ao sistema político é feita de forma mais imediata através das eleições, sendo que estas se portariam como uma espécie de guarda chuva, onde frequentemente novos desafiantes se formam para disputá-la. Como em sistemas democráticos a eleição é um evento rotineiro representando um sistema político aberto àqueles que queiram representar a população, seria nos sistemas políticos não democráticos, em que, por exemplo, não há eleições, onde haveria a maior possibilidade de acessos recém-abertos deflagrarem em protestos.

Podemos ver essa questão explorada por Tarrow (2009) no caso da abertura democrática brasileira, onde o marco do início do processo de transição democrática é instaurado pela ascensão do general Geisel na Presidência da República, em 1974, com a revogação parcial da

censura à imprensa, mas, fundamentalmente, pelas primeiras eleições legislativas que ocorreram em 1974, permeada por um bom desempenho eleitoral do partido de oposição ao regime militar, a saber, o MDB, como explicam Kinzo (2001) e Skidmore (1988). Outro avanço para a abertura democrática foi a revogação do Ato Institucional nº 5, em 1978. Já em 1979 na administração Figueiredo, há mais avanços na busca da abertura democrática (Kinzo, 2001; Velasco e Cruz e Martins, 1984; e Diniz 1985). O Congresso aprova a anistia, que permite a reintegração de exilados políticos e ativistas de esquerda punidos durante o regime militar, e, além disso, é instituída uma nova lei partidária que põe fim ao bipartidarismo compulsório criado em 1966, o que permite, assim, a criação de novos partidos políticos, mas, ao mesmo tempo, trata-se de uma estratégia do governo para dividir a oposição e ainda ter controle da transição e da próxima eleição presidencial – que seria realizada via Colégio Eleitoral, e não ainda por sufrágio universal.

As mudanças nas estruturas de oportunidades políticas também podem ser visualizadas quando há algum tipo de instabilidade nos alinhamentos políticos – nos sistemas pluralistas, esta instabilidade é percebida, principalmente, quando há instabilidades eleitorais (Tarrow, 2009). As mudanças no que concernem aos partidos políticos do governo e da oposição, especialmente quando há novas coalizões, criam incertezas entre os apoiadores, induzem as elites a competir por apoio fora do sistema político e encorajam os desafiantes do sistema político a tentar exercer algum tipo de poder ou influência marginal sobre ele – e, além disso, estas instabilidades nos alinhamentos políticos encorajam a realização de eventos de protesto.

As divisões entre as elites também influenciam as estruturas de oportunidades políticas, pois estas não apenas incentivam os grupos com poucos recursos a assumirem os riscos da ação coletiva, como, também, encorajam os seguidores da elite que estão fora do poder a assumirem o papel de ‘defensores do povo’. No caso brasileiro, as divisões entre as elites permitem o controle da continuidade do processo de abertura democrática, e este aumento das estruturas de oportunidades políticas favorece, como afirma Tarrow (2009), a emergência de ações coletivas: Geisel, para lidar com os vários conflitos em sua gestão, por um lado, tenta apaziguar os militares da linha-dura ao punir com cassação o mandato de alguns parlamentares com postura muito oposicionistas ao governo, além de alterar algumas leis eleitorais e processos legislativos para controlar a oposição. Por outro lado, também tenta manter boas relações com a oposição ao reagir com a radicalização dos militares da linha-dura, demitindo o comandante das Forças Armadas de

São Paulo após a morte de um trabalhador metalúrgico e um jornalista devido à tortura nas dependências dos órgãos da repressão. Desta forma, relata Kinzo (2001), Geisel consegue manter o controle de seu governo, do processo de abertura democrática e controlar o processo de sucessão da presidência.

Ainda, Tarrow (2009) afirma que a presença de aliados ou influentes na elite pode encorajar a emergência da ação coletiva, pois a presença destes aliados pode possibilitar a atuação das mesmas como negociadores a favor dos desafiantes em tribunais ou em situações de repressão. Em especial os partidos políticos têm se mostrado aliados importantes em sistemas políticos representativos. Esta questão pode ser melhor visualizada no Capítulo 3 através da presença de parlamentares como Irma Passoni e Eduardo Suplicy atuando como negociadores da população favelada com o poder público no caso de um processo de remoção da favela 11 de Junho, na Vila Mariana, em Abril de 1980. Além disso, os aliados em um sistema político autoritário ou repressivo são recursos fundamentais do qual os atores das ações coletivas, sem acesso a outros recursos, podem depender e ter apoio, uma vez que em ambientes políticos autoritários, com estruturas de oportunidades políticas fechadas, pontua Tarrow (2009), o destino mais provável dos movimentos sociais que clamam por mudanças fundamentais e ameaçam as elites é a repressão, ao contrário dos ambientes políticos democráticos representativos, onde a ação dos movimentos sociais tende a ser facilitada.

No âmbito da sociedade civil é importante salientar que com o regime militar e o fechamento dos canais institucionais e das estruturas de oportunidades políticas (Tarrow, 2009), não somente seus espaços públicos de manifestação política foram desarticulados, como descreve Sader (1995), mas, também, os espaços de convivência social onde as experiências políticas eram coletivizadas. Os conflitos, assim, foram ofuscados ou reprimidos, e as ações coletivas eram enquadradas como símbolos da desordem e do perigo. Entretanto, com o processo de abertura democrática, a sociedade civil foi permeada pela retomada de um ciclo de mobilizações, o desenvolvimento de uma rede de associativismo e pela intensificação dos movimentos populares – amparado por uma rede de apoiadores, como a Igreja Católica, profissionais engajados com a causa popular, ONG's e militantes de esquerda – em torno de um grande rol de carências que afetavam a população e o espaço urbano, tais como alto custo de vida, desemprego, déficit no transporte público e precariedade no transporte coletivo, postos de saúde, falta de creches e a falta de moradia (Boschi, 1987; Doimo, 1995; Sader, 1988). Isto é, a abertura democrática tem

reflexos não somente no âmbito federal, mas também nos contextos políticos locais, a medida que os movimentos populares foram ganhando corpo e visibilidade na arena política:

Já não estamos mais diante de meras ações-diretas e sim de campos ético-políticos ou de redes sociais que criam energias sócio-políticas e recursos de poder, capazes de influir nos padrões culturais e nas formas de convivência política. [...] [No Brasil,] extensas redes sociais desenharam, entre os anos 1975-1990, um expressivo campo ético-político à base de movimentos reivindicativos de ação-direta, auto reconhecido como movimento popular, mediante apoio de significativos setores da Igreja Católica, do ecumenismo, de segmentos da academia científica e grupamentos de esquerda, estes quase sempre inseridos nas chamadas ONGs, organizações não governamentais (DOIMO, 1995, p. 66-67).

De acordo com Tarrow (2009), as estruturas de oportunidades políticas são resultantes, mas não exclusivamente, das propriedades do sistema político, levando em conta tanto seu aspecto estrutural quanto seu aspecto dinâmico. As oportunidades de participação resultam, assim, da abertura ou fechamento do sistema político, da presença de aliados influentes, do grau de estabilidade das alianças políticas, e da coesão ou divisão das elites dominantes, ou seja, elas decorrem da estrutura do sistema político e da configuração de poder entre os atores relevantes, como mudanças na permeabilidade das instituições políticas às reivindicações da sociedade civil, crises na coalizão política e mudanças na relação entre sociedade civil e Estado, como por exemplo, a redução de repressão aos protestos.

A concepção de estrutura de oportunidades políticas, de Tarrow (2009), é útil para se analisar sistematicamente o contexto político em que se formam e surgem os protestos e as mobilizações sociais. Aqui, as mobilizações políticas surgem quando as condições políticas diminuem o custo da ação coletiva.

O elemento fundamental para se pensar as estruturas de oportunidades políticas de Tarrow (2009) são as características do sistema político: estas são determinantes no maior ou menor grau de abertura à participação política e também o maior ou menor grau de tolerância no referente às ações de protesto (Zald, 1996).

Outra característica para se pensar as estruturas de oportunidades políticas é o tipo de regime político, uma vez que ele define e controla o formato do protesto por meio da classificação entre performances de protesto proibidas, prescritas ou toleradas (Tilly, 1995). Por conseguinte, pode ser pensado o grau de tolerância no tocante ao reconhecimento ou também a

ausência de reconhecimento de atores coletivos por parte do sistema político como seu interlocutor legítimo.

Gohn (2010) nos fala que a criação das oportunidades políticas é feita através do Estado moderno, à medida que ele cria um ambiente favorável para a difusão de ações coletivas, inclusive produzindo de maneira externa as oportunidades políticas que possibilitará a coordenação e sustentação dessas ações.

O ponto fundamental, portanto, para entender a criação e dinâmica dos movimentos sociais é compreender a estrutura das oportunidades políticas. O conceito que deu origem ao de Tarrow (2009) foi a noção de oportunidades-ameaças de Tilly (1986), que interligava a ação coletiva ao Estado. Tarrow (2009) e seus contemporâneos, no entanto, somente focaram no conceito de oportunidades, e no grau maior ou menor em que essas se abriam de acordo com os grupos que os acessavam.

Tilly (1986) afirmava, então, que os movimentos sociais só poderiam ser estudados através da conexão entre a política e sua estratégia, sendo que a estrutura e sucesso dos movimentos sociais iriam variar em diferentes tipos de Estado:

Entendo oportunidades políticas como dimensões consistentes – mas não necessariamente formais, permanentes ou racionais – da luta política que encorajam as pessoas a se engajar no confronto político. Entendo as restrições políticas como fatores – tal como a repressão, mas também algo semelhante à capacidade das autoridades de colocar barreiras sólidas aos insurgentes – que desencorajam o confronto (TARROW, 2009, p. 38-39).

O tipo de ‘força do Estado’, aponta Tarrow (2009), também é um elemento para se pensar as mudanças na oportunidade política, visto que diferentes graus de centralização e descentralização do Estado podem estimular diretamente a participação política. O mesmo caso se dá com o controle social e com a repressão estatal.

Estes aspectos de oportunidades e restrições políticas, no entanto, podem aparecer de modo diferente nos diversos sistemas ao longo do tempo. A criação de novas oportunidades, por exemplo, podem ser complementares ou hostis às ações coletivas. Já que novas oportunidades são criadas tanto para os movimentos sociais quanto para seus opositores.

### **1.1.2 SOBRE O CONCEITO DE *FRAMES***

Na Teoria do Processo Político há ainda elementos da mobilização de recursos, mas não somente os recursos econômicos são considerados. Novos elementos tais como a linguagem, as ideias, os símbolos, as práticas de resistência cultural passam agora a serem vistos como componentes dos conflitos nos discursos das ações coletivas, uma vez que o foco principal dessa abordagem é a ênfase no conflito político e na política.

Para explicitar a incorporação desses novos elementos como componentes explicativos, a Teoria do Processo Político propõe o conceito de *frame*, isto é,

Quadros estruturais que dão suporte e sustentação às ações ao expressar os significados atribuídos àquelas ações coletivas por um movimento ou grupo social, e ao serem utilizados de forma estratégica para criar um conjunto de representações que expressem aqueles significados (GOHN, 2010, p. 87).

O conceito de *frame* foi introduzido inicialmente na sociologia por Goffman (1974) com o objetivo de denotar ‘esquemas de interpretação’ que possibilitariam as pessoas a localizar, perceber, identificar e dar significado aos fenômenos e episódios na esfera de suas vidas e no mundo como um todo. Os *frames*, assim, referem-se a esquemas interpretativos de atribuição de sentido e significado para as situações, eventos, experiências e acontecimentos do ‘mundo lá fora’.

O termo *frame*, expressão geralmente associada a pinturas, telas e fotografias, é usado aqui, nesta teoria, para referir-se ao esforço dos líderes do movimento para organizar a interpretação da realidade social, de modo a servir para a criação de esquemas de interpretação das ações coletivas (Della Porta e Diani, 1999), uma vez que “*frames* are the specific metaphors, symbolic representations, and cognitive cues used to render or cast behavior and events in a evaluative mode and to suggest alternative modes of action” (ZALD, 1996, p. 262).

E, de certa forma, explicam Noakes e Johnston (2005), a função do *frame* é muito parecida com o de uma fotografia, uma vez que os *frames* chamam a atenção e focam naquilo que é relevante e importante em relação aos itens do campo de visão do mundo. Os *frames* de ação coletiva, assim, indicam, mostram e explicitam o que está acontecendo no mundo e o que há de importante nele de uma maneira convincente, isto é, o ‘sucesso’ de um *frame* reside não somente na análise e tradução de eventos e a identificação de seus responsáveis, mas o *frame* tem que atingir audiência em relação aos próprios membros do movimento social e à sociedade em geral, a saber, um ‘bom’ *frame* tem que ressoar. Assim, a chave de um ‘bom’ *frame* reside na evocação

de símbolos culturais que ressoam na constituição do potencial e na capacidade de motivação – e também simpatia da sociedade – para a ação coletiva.

Os *frames* de ação coletiva, como explica López Maia (2002), podem ser compreendidos de duas maneiras. Por um lado, um *frame* é composto por valores, símbolos ou conceitos presentes na sociedade, que, ao serem reelaborados pelos líderes e organizadores junto com seus participantes *frames* estimulam e sustentam a mobilização do grupo. Estes valores e símbolos, por sua vez, cristalizam os sentimentos, significados e entendimentos que geram, dentre vários aspectos, a autoestima, identidade e unidade do grupo. Por outro lado, o *frame* também compreende valores, normas e símbolos que geram a legitimidade das queixas ou demandas do grupo, e, a partir disso, causam a simpatia e solidariedade com a luta do movimento. No entanto, explica Noonan (1997) o *frame* não é uma visão de mundo constante ou estática; os *frames* são ativamente criados e recriados pelos movimentos sociais.

A criação de ‘bons’ *frames* é essencial para os movimentos sociais, uma vez que interpretações apropriadas da realidade permitem que um fenômeno cuja origem foi previamente atribuída a fatores naturais, seja transformado em um problema social ou político. Trata-se, então, de definir esquemas interpretativos para os fenômenos da realidade. Mas, como alertam Della Porta e Diani (1999), a definição de interpretações da realidade é um processo conflituoso que envolve muitos atores, como agências estatais, mídia, partidos políticos e movimentos sociais – e até, como veremos mais a frente, no nosso caso, a Igreja Católica – todos tentando, de alguma forma, criar suas interpretações para a realidade e afirmar seu controle interpretativo para tais fenômenos. Estes atores sociais dos mais variados tentam, então, criar bons esquemas de interpretação da realidade com vistas a ser reconhecido e legitimado como sendo capaz de lidar e falar em nome de certos problemas sociais, interesses e causas. Os movimentos sociais, então, têm como desafio afirmarem-se como proprietários de problemas ou afirmar o reconhecimento do direito de lidar com um problema particular.

A construção social da interpretação de um problema consiste, explanam Della Porta e Diani (1999), na identificação do responsável pela situação na qual a população afetada se encontra, isto é, em caso de acharmos que os responsáveis pelo nosso sofrimento são forças impessoais e abstratas, acreditaremos que não há nada que possa ser feito, mas, se for possível identificar os atores responsáveis o componente emocional do *frame* de injustiça emergirá. Além da identificação dos problemas e dos atores responsáveis por ele, a ação da interpretação dos

fenômenos sociais também engloba a procura de soluções no que se refere à tentativa de criar novos padrões sociais, novas articulações de consenso e exercício do poder e novos meios de regular as relações entre os atores. Trata-se, aqui, da abertura de novos espaços e perspectivas de ação e repensar objetivos e metas da cultura dominante. Os movimentos sociais são, com isso, meios de possibilitar a difusão de novas concepções de interpretação do mundo.

Snow e colegas (1986) identificaram quatro estratégias de alinhamento de *frames* utilizadas pelos movimentos sociais com vistas a expandir a ressonância de seus *frames*: (i) o *frame bridging*, que conecta e cria pontes entre dois ou mais *frames* com algum tipo de afinidade, mas, que antes, estavam desconectados, como, por exemplo, *frames* do movimento feminista e do movimento ambientalista; (ii) o *frame amplification*, que passa a mensagem e essência do movimento social por meio de frases ou slogans atraentes e cativantes; (iii) o *frame extension*, que alarga os aspectos do *frame* para novas áreas tidas como importantes para atingir a audiência das lutas e reivindicações; (iv) o *frame transformation*, que desafia os entendimentos e significados de mundo, gerando novas percepções da realidade.

Já Gamson, Fireman e Rytina (1982) mostram que há três tipos de *frames* que mobilizam as pessoas na realização das ações coletivas: (i) o *frame* de injustiça, que expressa indignação moral através da consciência política, (ii) o *frame* de identidade, que expressa um ‘nós’ em oposição a um ‘eles’, e (iii) o *frame* de agenciamento, que conscientiza as pessoas que é possível mudar a conjuntura por meio da ação coletiva.

Posteriormente, Snow e Benford (1988, 1992) ampliam o conceito de *frames* e passam a trabalhar também com o conceito de *master frames*, noção esta que conectaria as crenças e as ideias de grupos de protestos à estrutura de oportunidades políticas surgidas nas conjunturas históricas. Os *master frames*, assim, *conectam a produção simbólica e a interpretação de mundo construída pelos movimentos sociais com o contexto político* (Della Porta e Diani, 1999).

Os conceitos de *frame* e de estrutura de oportunidades políticas têm grandes impactos nas interações entre sociedade civil e Estado, uma vez que os *frames* conectam as ideias dos movimentos sociais à conjuntura sociopolítica atual, pois, explicam Noakes e Johnston (2005), tanto as mudanças nas estruturas de oportunidades políticas podem influenciar e moldar os *frames* dos movimentos sociais, quanto os *frames* dos movimentos podem abrir – e também, fechar – as estruturas de oportunidades políticas.

Um dos poucos trabalhos que buscou aplicar a abordagem do processo político para a compreensão da relação movimentos sociais e estado no caso brasileiro foi a pesquisa de Alonso, Costa e Maciel (2007) a qual busca explicar a formação do movimento ambientalista analisando suas dimensões simbólicas e político-insitucionais através de duas dinâmicas: a interação dos grupos ambientalistas entre si, e a interação entre os grupos ambientalistas e as estruturas de oportunidades políticas. Alonso, Costa e Maciel (2007) apontam que três estruturas de oportunidades políticas foram decisivas para a formação do movimento ambientalista. Primeiramente, as estruturas de oportunidades políticas da Redemocratização brasileira incentivaram a organização e mobilização de grupos de protesto na sociedade civil, influenciando, assim, os simpatizantes ambientalistas e transformando-os em ativistas. Além do processo de abertura significar uma diminuição da repressão aos protestos, possibilitando, assim, a realização de eventos de protesto por grupos ambientalistas, estes ativistas passaram a contar, neste momento, com o suporte de outros movimentos populares, a Igreja Católica e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) na luta pelo meio ambiente. Neste momento também foram criados órgãos e legislações específicas sobre o meio ambiente, mas, o mais importante foi a criação de uma agenda ambientalista internacional sobre o meio ambiente com a Conferencia de Estocolmo, e a concepção de novos espaços de participação com a criação dos partidos verdes nacionais. As mudanças na estrutura de oportunidade política, então, possibilitam a constituição dos grupos ambientalistas que engendrarão a espinha dorsal do movimento ambientalista nos anos 80. Dentre estes vários grupos ambientalistas era possível identificar dois tipos diferentes de *frames*: um *frame* ‘conservacionista’, que compreendia o meio ambiente como o mundo natural selvagem e compreendendo qualquer intervenção neste meio como uma questão técnica, e o *frame* da ‘ecologia política’, que inclui o mundo urbano na definição do problema ambiental, e, com isso, as causas da degradação ambiental são o desenvolvimento capitalista e o estilo de vida moderno.

Por seguinte, as estruturas de oportunidades políticas possibilitaram mais um momento de atuação em conjunto destes vários grupos de ativistas ambientalistas na Assembleia Constituinte, compelindo-os, dentre as diferentes estratégias de mobilização possíveis, a convergirem seus esforços de mobilização para apresentar suas reivindicações na esfera pública. Assim, se as primeiras mudanças da estrutura de oportunidades políticas permitiram a coalizão de alguns grupos ambientalistas em torno de temas específicos, a Constituinte fez com que estas coalizões entre os grupos se tornassem mais estáveis para, em conjunto, poderem incluir questões

ambientalistas na nova Constituição, isto é, a Constituinte consolida vínculos e compromissos entre os grupos de ativistas ambientalistas, fazendo com que estes grupos deixem de lado suas diferenças para lutarem em conjunto.

Por fim, explanam Alonso, Costa e Maciel (2007), as estruturas de oportunidades políticas abertas na Rio-92 proporcionaram a incorporação de um único *frame* ambientalista, o que fez com que os vários grupos ambientalistas de unissem para conformar em conjunto um único leque de questões. Este novo *frame* se consolidou no documento resultante da Rio 92, a Agenda 21. Tal *frame*, o ‘neoconservadorismo’, foi resultado de um processo de matizamento e de conciliação dos dois *frames* propostos anteriormente pelos grupos ambientalistas, o ‘conservadorismo’ e a ‘ecologia política’, ou seja, o *frame* ‘conservacionista’, predominante na Constituinte, se redefine substituindo a noção de ecossistema pelo de biodiversidade, incluindo, assim, nesta definição, grupos sociais em interação com áreas florestais, desde que com estilos de vida de ‘baixo impacto ambiental’; já o *frame* da ‘ecologia política’ foi repensado criando a noção de desenvolvimento sustentável, compatibilizando, desta forma, a simultaneidade entre a proteção social e o desenvolvimento socioeconômico. A Rio-92, assim, ao criar estruturas de oportunidades políticas para os grupos ambientalistas colocarem suas demandas, faz com que os diferentes grupos tenham que criar uma coordenação em conjunto para proporem, unificadamente, uma pauta comum ao movimento ambientalista como um todo, e o resultado deste processo de unificação de pautas, explanam Alonso, Costa e Maciel (2007), consolidou a atuação e a luta do movimento ambientalista em âmbito nacional.

### **1.1.3 SOBRE OS REPERTÓRIOS DE AÇÃO COLETIVA**

Outro conceito importante no interior da Teoria do Processo Político é o conceito de repertório de ação coletiva. Tilly (2006) define a noção de repertório de ação coletiva da seguinte maneira: “a limited set of routines that are learned, shared, and acted out through a relatively deliberate process of choice. Repertories are learned cultural creations” (TILLY, 1995, p. 42). Assim, as pessoas aprendem ao longo do tempo como organizar marchas públicas, como realizar petições, como presidir encontros formais, etc. A cada contexto histórico, explica Tilly (1995b), as pessoas aprendem maneiras de agir coletivamente.

Os repertórios, comenta Tilly (2006), podem variar em relação ao lugar que os repertórios são realizados; ao tempo, ou seja, o contexto político no qual os repertórios ocorrem; e ao par, isto é, o interlocutor da ação coletiva. No caso de nossa pesquisa, trabalharemos mais especificamente o repertório de ação empregado pelo Movimento de Moradores de Favela, na cidade de São Paulo, no contexto de abertura democrática, analisando, assim, qual o seu par, isto é, com quais atores o seu repertório estabelece interlocuções e qual tipo de repertório de interação é mobilizado por este movimento social.

O repertório de um movimento social e as suas variações ao longo do tempo são compostos historicamente, pela memória de suas lutas anteriores e pelas suas inovações. Tal como o teatro, os repertórios de ação coletiva não remetem somente a performances individuais, explana Tilly (1995b), mas aos meios de *interação* entre pares ou entre conjuntos de atores. O mais simples par incide em um ator, como um grupo de trabalhadores a realizar uma reivindicação coletiva, e outro ator, tal como os empregadores desses trabalhadores, que são os alvos dessas reivindicações coletivas.

O repertório de ação coletiva tem seu surgimento, segundo Tilly (1995), no resultante da interação de três elementos: a organização da vida social cotidiana, a experiência acumulada em políticas contenciosas e a intervenção do regime. Estes três elementos produzem o agrupamento de formas de reivindicação em um número limitado de performances reconhecidas, que compõe o repertório. E este repertório, por sua vez, está sujeito a mudanças em decorrência de alterações em alguns destes três elementos (Tilly, 2006). Além disso, argumenta Tilly (2006), os repertórios são constituídos, ao mesmo tempo, (i) por uma dimensão cultural, uma vez que os repertórios repousam em entendimentos compartilhados e sua representação em práticas e símbolos; e (ii) também por uma dimensão estrutural ou organizacional, que está vinculada às configurações sociais e políticas, já que o tipo de intervenção do regime que irá delimitar o que é permitido, proibido ou prescrito.

Assim, a existência de um repertório de ação coletiva implica nos seguintes fatores: a) redes de organização e rotinas cotidianas da população; b) experiência acumulada, memória e saber da ação coletiva; c) existência de questões sobre direito e justiça; d) padrões de expressão. Um repertório de ação, então, consiste em práticas correntes através do tempo, e que pautam o comportamento e a expectativa dos atores, como propõem Farinetti (1999),

es el conjunto de medios de los que dispone un grupo particular para realizar reclamos, el cual no se explica solamente en términos instrumentales -como el medio más adecuado para alcanzar el fin deseado en una determinada circunstancia-, sino, al propio tiempo, en términos de aprendizaje (FARINETTI, 1999, sem paginação).

No entanto, afirma Tilly (1995b), nem todas as ações coletivas necessariamente envolvem conflitos abertos. Mas, quando as reivindicações afetam os interesses dos outros atores, há contenção. Repertórios de contenção são, desta maneira, ações coletivas na qual os pares de atores, ao realizarem e receberem reivindicações coletivas, afetam os interesses do outro ator. Vale aqui ressaltar que um ator, tanto individual ou coletivo não possui o seu repertório e dispõe dele estrategicamente, mas sim o repertório pertence aos conjuntos dos atores contendores, isto é, o repertório conecta indivíduos e grupos na medida em que estes grupos compartilham os mesmos entendimentos sobre o mundo e têm uma memória em comum. No mesmo sentido Zald (1996) afirma que os repertórios não têm seu surgimento no vácuo, os repertórios são apreendidos de experiências passadas e reproduzidos e reformulados ao longo da interação entre os atores.

Os repertórios dependem, na concepção de Tilly (1986), das mudanças nos interesses, oportunidades e organização da população. Para demonstrar isso, Tilly (1986) propôs um estudo de caso da França, estudando como o desenvolvimento do capitalismo e a concentração de poder no Estado Nacional afetou a ação coletiva, isto é, como esses três aspectos refletiram nas mobilizações e as ações coletivas. E com isso, Tilly (1986) chega à conclusão de que somente com as mudanças políticas e econômicas nos países ocidentais ao longo do século XIX foi possível uma transformação nos repertórios, ou seja, de um repertório mais 'tradicional', caracterizado pelo seu alcance local, com orientação para os detentores de poder, para repertórios mais 'modernos', caracterizados por uma amplitude nacional e autônoma, correspondente às novas estruturas da sociedade capitalista.

Dentre o repertório tradicional, Tilly (1986) expõe que há uma gama de ações coletivas, tais como: invasões coletivas de terrenos proibidos, como campos, invasão de bosques, incêndios, roubos de casas, processos judiciais populares, destruição de máquinas, motins, etc. Já o novo repertório está relacionado com processos eleitorais e ação política, enfrentamentos com os padrões, além de enfrentamento de autoridades ocupando prédios oficiais ou através de grupos revolucionários.

Tarrow (2009) retoma a discussão de Tilly (1995) para apresentar as diferenças e a mudança de um velho para um novo repertório de protestos, demonstrando, assim, como os fatores presentes em grandes eventos históricos impulsionaram mudanças nas práticas de protestos.

Ao trazer as discussões sobre o repertório tradicional, Tarrow (2009) aponta que na concepção de Marc Bloch (1978) a ação coletiva poderia ser entendida como um reflexo direto da estrutura social, uma vez que as formas de protesto utilizadas pelas pessoas e o conteúdo desses protestos eram resultados diretos da relação estrutural dos conflitos, a saber, os protestos em relação à questão agrária duraram tão quanto o regime senhorial e, as greves industriais se instauraram assim que a empresa capitalista passou a se desenvolver. Tarrow (2009) afirma que as formas de ação coletiva descritas por Bloch (1978) baseavam-se em dois fatos: (a) havia uma relação direta entre aqueles que protestavam e os alvos do protesto e (b) as ações coletivas estavam ligadas às queixas dos desafiantes e ao poder daquele que era alvo do protesto, isto é, as revoltas agrárias contra o detentor das terras eram realizadas localmente por aqueles que partilhavam das mesmas queixas, deste modo, estas ações coletivas estavam interligadas a estrutura corporativa da comunidade feudal.

As formas de ação coletiva encontradas até o fim do século XVIII, afirma Tarrow (2009) eram marcadas por seu caráter de paroquialismo, particularismo e por serem ações diretas de protesto. Os quatro tipos de protestos mais comuns na revolta popular, seriam os conflitos em torno do pão, da terra, da crença e da morte, onde as pessoas, por meio do uso de protestos, buscavam corrigir os abusos cometidos ou se vingar daqueles que se opunham a eles.

Os protestos mais recorrentes ao longo da história, afirma Tarrow (2009), foram as ações relacionadas aos alimentos: eram as ações que tinham como causa a escassez de alimentos, a armazenagem de alimentos às escondidas da população e a especulação em relação aos preços dos alimentos. Os alvos destes protestos eram frequentemente mercadores e intermediários das relações mercantis, protestantes e judeus, e, mais raramente, príncipes e nobres.

Tarrow (2009) afirma que os protestos por comida são considerados por Tilly as formas mais antigas de protesto: Tilly os chamava de

‘ação redistributiva, na qual uma multidão atacava uma pessoa (ou sua propriedade) se fosse acusada de esconder alimento ou exploração’ (1975a: 386). Uma segunda variante era impedir que a remessa de alimento saísse de uma localidade, o que ‘efetivava a crença de que os locais deveriam ser alimentados por um preço adequado antes que

qualquer excedente deixasse a cidade' (p. 387). Uma terceira forma, o tumulto por preços, era mais característico de áreas urbanas e tornou-se mais difundido com o crescimento das cidades no século XVIII (TARROW, 2009, p. 55).

Esses protestos não surgiam unicamente da fome ou dos abusos realizados pelos donos de terras e mercadores, mas também, segundo Tarrow (2009), por causa da percepção de que algumas pessoas estavam sendo privadas do alimento a que tinham direito, isto é, estes protestos tinham como motivação uma noção de injustiça, uma vez que a partir deste momento, as queixas compartilhadas pelas pessoas em relação às autoridades locais e mercadores começavam a tomar um aspecto político por meio das ações coletivas, culminando na revolução de 1789.

Outro tipo de protesto dentre o repertório tradicional eram os protestos em torno de terras, argumenta Tarrow (2009), que ocorriam quando havia uma redução ou mau uso da terra por parte dos senhores de terra ou quando eram rompidos os contratos firmados entre os camponeses e os detentores de terras.

Os protestos realizados pelos camponeses, portando foices e carregando uma cruz ou a imagem da Virgem Maria, geralmente tinham como formato a marcha, onde os camponeses caminhavam até a terra usurpada pelos senhores de terra e a ocupavam. Depois de realizada essa ocupação da terra pelos camponeses, estes grupos raramente conseguiam se organizar em torno de temas comuns e mais amplos, com exceção da revolta agrária de 1816, onde "homens de muitas ocupações diferentes numa vasta área rural fizeram causa comum reagindo, cada um deles, aos protestos e demonstrações de seus companheiros trabalhadores" (CHARLESWORTH, 1983, p. 146 *apud* TARROW, 2009, p. 57).

Os protestos realizados pelos camponeses eram tão comuns quanto os originados de revoltas por alimentos ou por conflitos religiosos. A forma pela qual a Igreja era organizada na Europa originava muitos conflitos religiosos. Os protestos envolvendo a temática da religião frequentemente parodiavam as práticas religiosas de seus opositores. Assim, protestantes franceses e católicos eram alvos uns dos outros em imitações de seus rituais religiosos, sendo que as ações coletivas, em ambas as partes, geralmente produziam episódios de confronto envolvendo a violência e a crueldade. Além dos protestos relacionados com os conflitos religiosos, Tarrow (2009) aponta também que as mobilizações em torno da morte eram muito frequentes, em especial os protestos ocasionados por episódios de mortes violentas. Isso se deve ao fato de que mortes violentas engendram dor e solidariedade, e, além disso, explica Tarrow (2009), este tipo

de causalidade oferece motivos legítimos para reuniões públicas, e ainda há hesitação na proibição e repressão destes eventos.

Em sistemas repressivos onde reuniões legais são proibidas, afirma Tarrow (2009), os cortejos fúnebres são as únicas ações coletivas onde é possível dar início a uma ação de protesto. Assim, quando uma morte é percebida pelas pessoas como uma injustiça, os funerais podem tornar-se facilmente locais de ruptura e de realização de protestos. E ainda, quando uma figura pública ofendia os costumes de uma comunidade, poderiam ser realizados, em protesto, um assassinato simbólico e um falso funeral desta pessoa.

Estes quatro tipos de protestos caracterizados por Tarrow (2009) como pertencentes ao repertório tradicional raramente se transformavam em movimentos sociais, uma vez que seus formatos e objetivos estavam limitados a demandas imediatas das pessoas, seus vínculos eram locais e corporativos e seus alvos eram diretos. Assim, defender a crença a qual pertence, exigir alimentos, clamar por terras e mobilizar-se em torno da morte são quatro tipos de protestos breves, provincianos e específicos, que poderiam ou não envolver a violência. Com exceção dos protestos envolvendo conflitos religiosos, na qual instituições interlocais e crenças comuns perpassavam e uniam as pessoas, facilitando coalizões mais amplas e uma melhor coordenação, os outros tipos de protestos dificilmente iam além dos interesses locais ou se sustentavam ao longo do tempo contra os alvos dos protestos.

Somente por volta do século XVIII, na América do Norte e na Europa, é que se desenvolve um novo tipo de repertório de protestos, caracterizado como cosmopolita, autônomo e modular, ao contrário do repertório tradicional, de caráter provinciano, dependente de ocasiões específicas e rituais e particular. Isso não significa que as formas de ação coletiva tradicionais desapareceram ou pararam de ser utilizadas, mas a partir do momento que as reivindicações eram difundidas e com o aumento da capacidade de mobilização das pessoas para realizar uma ação coletiva, o antigo repertório de ação coletiva foi introduzido nas mobilizações e combinado com novas formas de mobilização, resultando, assim, no que Tarrow (2009) e Tilly (1995) denominam por novo repertório.

Dentre as ações de protestos pertencentes ao novo repertório, Tarrow (2009) cita o surgimento do boicote<sup>1</sup>, ação esta caracterizada pelo autor como mais organizada e não-física.

---

<sup>1</sup> Tarrow (2009) explica que o a prática do boicote era anterior ao surgimento da terminologia “boicote”, que veio a substituir o termo “não-importação”, ação esta praticada pelos colonos americanos. O termo boicote surge em 1880,

Esta ação coletiva originou-se a partir dos acordos de “não-importação” realizados pelos mercadores coloniais contra o Sugar Act em 1764, reivindicando que a importação de bens de luxo da Inglaterra fosse reduzida, em especial as roupas e luvas de pesar utilizadas nos funerais. Estas reivindicações foram sistematizadas no ano de 1765 juntamente com a polêmica em torno da Lei do Selo, que resultou na organização de associações de não-importação em outros territórios comerciais daquela localidade.

Assim, o boicote é incorporado na rotina das rebeliões coloniais e passa a ser utilizado por toda a década seguinte contra as decisões britânicas consideradas pelos colonos americanos como controladoras. O boicote também era uma ação realizada na Inglaterra, na qual pode ser observada sua efetivação em 1791, segundo Tarrow (2009), quando a associação antiescravista inglesa faz o uso desta forma de protesto sobre a importação de chá das Índias ocidentais com vistas a pressionar o parlamento para que fosse abolido o tráfico de escravos.

Outra forma de protesto presente no novo repertório explorado por Tilly (1995) e Tarrow (2009) é a petição, que tinha como intuito buscar a reparação junto aos patrões e ao parlamento. Por se tratar de um protesto culturalmente aceitável, as petições eram consideradas atos legais e raramente eram contenciosos. Entretanto, com o desenvolvimento da economia britânica no século XVIII, as petições, alegando prejuízos pelo aumento da taxa de imposto, passaram a ser utilizadas também nos negócios. Inicialmente, no começo dos anos de 1780, as petições eram realizadas pelos grupos de pessoas prejudicadas pelo aumento da taxa de imposto, tendo um caráter mais “privado” do que público, e eram endereçadas ao parlamento.

As petições passam por várias modificações entre as décadas de 1770 a 1792, explica Tarrow (2009): esta ferramenta, que antes era utilizada a favor dos interesses privados e eram atos isolados realizados pelos requerentes, passa agora a reivindicar questões mais gerais, a serem lançadas em reuniões públicas, as petições começam a ser divulgadas em jornais, algumas petições são empregadas juntamente com os boicotes e essas campanhas de protestos passam a ter uma duração um pouco mais prolongada.

A primeira grande petição somente aconteceria em 1788, e seu conteúdo estava relacionado contra a escravidão. Acontecendo em Manchester, foi através desta campanha antiescravidão que a petição foi transformada em um repertório modular, isto é, seu conteúdo

---

na Irlanda, quando esta prática foi utilizada contra o capitão Boycott. A nova terminologia, o boicote, bem como o verbo francês *boycotter* se espalham no Ocidente, substituindo, assim, o termo “não-importação”.

político e moral transformaram-se em um conteúdo amplo e de alcance nacional. Esta campanha antiescraavidão foi composta de um grande número de petições e de assinantes, que combinaram a estratégia da petição com a divulgação nos jornais desta campanha, o que resultou em uma onda de petições enviadas ao parlamento, originadas de várias partes de todo o país, e, a partir de 1790, o uso da petição cresce cada vez mais e abrangendo diversas exigências.

Outro tipo de protesto pertencente ao novo repertório é a insurreição urbana. Tarrow (2009) aponta que a primeira insurreição urbana secular da história francesa e que um ano depois leva à tomada da Bastilha foi o “Dia das Telhas”. Esta insurreição foi resultado das dificuldades econômicas dos artesãos somada com a tentativa da Coroa de substituir os parlamentos por outro tipo de sistemas de cortes nacionais. As ações do “Dia das Telhas” consistiam no emprego de várias formas de ação coletiva numa sequência de confrontos com as autoridades e com a elite, dentre elas, o lançamento de uma chuva de telhas de cima dos telhados, com o objetivo de reivindicar o retorno dos magistrados, exigência esta que contemplava uma ampla gama de atores sociais, tais como funcionários da classe média, mulheres, artesãos, parlamentares da classe superior e escritores.

A barricada também surge, de acordo com Tarrow (2009), como um novo repertório. As barricadas surgem em Paris, em um contexto em que as áreas vizinhas tentaram se proteger contra intrusos, mas o termo somente se desenvolve melhor em 1588, quando essas defesas contra intrusos passam a ser reforçadas por barris cheios de pedras de pavimentação e terra. No contexto da revolução de 1830, afirma Tarrow (2009), as barricadas nas ruas de Paris não atraíram somente amigos e vizinhos do local, mas, nos Dias de Fevereiro de 1848, as barricadas conseguiram mobilizar outras vizinhanças de Paris para a ação coletiva. Entretanto, com a Comuna de Paris em 1871, as barricadas passaram a se tornar um repertório de ação coletiva vulnerável, pois os canhões de longa distância poderiam destruí-las. Mesmo assim, esta estratégia de ação ainda se manteve com uma função simbólica.

As análises propostas por Tilly (1995) e Tarrow (2009) sobre as mudanças nos repertórios de ação coletiva concentram-se em momentos na qual a população se envolvia em reivindicações públicas e visíveis. Trata-se de eventos contenciosos, isto é, ocasiões em que várias pessoas de fora do governo e em lugares públicos engajam-se em ações coletivas de modo a reivindicar seus interesses a outro ator, sendo que o alvo destas reivindicações teria os seus interesses afetados pelos atores reclamantes (Tilly, 1995b).

Assim como vimos, durante o século XVIII, o repertório de ação coletiva utilizado na Grã-Bretanha era numa escala pequena e incluía ações tais como ataques a pedágios, apreensão de grãos, caça em territórios proibidos, interrupções em festivais e cerimônias, destruição ordenada de territórios, invasões de terra, etc. Tilly (1995, 1995b) descreve este repertório como paroquial, visto que os interesses e a ação envolvida relacionava-se a uma única comunidade; particular, pois as formas de contenção variavam significativamente em cada território, situação e ator; e bifurcado no sentido que as pessoas reivindicavam questões locais e privadas.

Mesmo algumas rotinas de ação coletiva continuando a serem utilizadas, outras formas prevaleceram no século XIX, tais como as greves, demonstrações, reuniões públicas e comícios. Este novo repertório, afirma Tilly (1995b), comparado com o anterior, pode ser caracterizado como nacional, uma vez que os interesses e questões atravessavam várias localidades; modular, pois o mesmo repertório poderia ser utilizado em diferentes localidades, e por diversos atores e interesses; e autônomo, no sentido da iniciativa própria dos reclamantes em estabelecer comunicação direta entre eles e os centros de poder nacionalmente significantes.

## **1.2 AS DIMENSÕES DILEMÁTICAS DOS PROTESTOS**

Algumas semanas após a eleição presidencial francesa, Jacques Chirac anunciou a decisão, em Julho de 1995, de iniciar uma série de testes nucleares no mês de setembro. Poucos dias após essa resolução, o navio Rainbow Warrior II, pertencente ao Greenpeace se deslocou ao Pacífico, local que iriam se iniciar os testes nucleares. O aniversário da Revolução Francesa em 14 de Julho foi motivo de protestos em vários locais do mundo contra os testes nucleares franceses. Vários partidos políticos e representantes de várias instituições declararam apoio aos protestos. Foi apresentada uma petição por uma delegação do Greenpeace com 30.000 assinaturas ao presidente italiano para que ele a transmitisse ao governo francês, e ainda foram promovidos boicotes aos produtos franceses no Japão e Austrália, além de acontecerem vários boicotes espontâneos aos produtos franceses na Noruega, Alemanha, Suécia, e, gradualmente, este boicote se espalhou para vários outros países europeus.

Como pode ser visto nesse relato feito por Della Porta e Diani (1999), a decisão por parte do governo francês em realizar testes nucleares no Oceano Pacífico teve grande repercussão e resultou em uma campanha de protestos de âmbito internacional. Os autores usam esse evento,

para destacar as três características principais dos protestos, a saber, (1) capacidade de mobilizar a opinião pública; (2) qualificação como métodos não convencionais de intervenção no processo decisório; (3) caráter persuasivo, coercitivo, e, até mesmo, dramático para influenciar este processo.

A capacidade de mobilização da opinião pública se dá, afirmam Della Porta e Diani (1999), na medida em que o protesto desencadeia um processo de persuasão mediado por atores mais poderosos e pela mídia. A mídia exerce um papel importante na efetividade do protesto, uma vez que é ela que transmite e gera publicidade a mensagem do protesto.

Os protestos, então, podem ser entendidos como “unconventional methods of intervening in a government’s political decision-making. In fact, ‘social movements employ methods of persuasion and coercion which are, more often than not, novel, unorthodox, dramatic, and of questionable legitimacy’ (WILSON, 1973, p. 227 *apud* DELLA PORTA e DIANI, 1999, p. 168). Além disso, “it uses indirect channels to influence decision-makers [...], protest is a political resource of the powerless” (DELLA PORTA e DIANI, 1999, p. 168).

Mas o protesto não é uma estratégia de ação exclusiva dos movimentos sociais. Outros atores, tais como partidos políticos ou grupos de pressão também fazem uso do protesto, e, ocasionalmente, compõem alianças com movimentos sociais em algumas causas. No entanto, o protesto, em sua forma mais inovadora e radical, é considerado como repertório de ação típico dos movimentos sociais, com vistas a uma tentativa de acesso aos canais de decisão estatais, uma vez que estes atores têm pouco ou nenhum poder de influência nestas decisões (Della Porta e Diani, 1999).

De acordo com os princípios representativos, explicam Della Porta e Diani (1999), as decisões governamentais podem ser questionadas imediatamente, seja por oposição parlamentar ou pela subsequente decisão do eleitorado na escolha dos votos. Todavia, os cidadãos buscaram outras formas de pressionar o governo a modificar as leis e decisões consideradas pelos governados como injustas. Além de demandadas novas formas institucionais de participação com vistas a ampliar a democracia estatal, os cidadãos utilizaram um repertório de ação pouco ortodoxo com o objetivo de pressionar o Estado a modificar leis e decisões injustas: desta forma, demonstrações legais, assinar petições, boicotes, ocupações, protestar sentando em lugares proibidos, reter aluguéis ou taxas, bloquear ruas, greves não-autorizadas, etc. foram legitimadas e inseridas como parte do repertório de ação coletiva, como vimos no item anterior.

Tarrow (2009) afirma que o traço mais visível da ação coletiva é a violência. Para pequenos grupos – e especialmente para grupos com poucos recursos –, a violência é o tipo mais fácil de ação coletiva, visto que seu custo em relação à coordenação e controle da ação coletiva é baixo quando comparado a outros tipos de ação coletiva, como as demonstrações. Mas a violência também é utilizada pelos movimentos sociais com o objetivo de unir apoiadores, demonstrar a coragem do movimento e desumanizar os opositores, explica Tarrow (2009). O seu uso, no entanto, se tornou cada vez menor com a ascensão do Estado nacional no Ocidente, como o estudo de Tilly (1995) sobre a mudança de repertórios de ação coletiva na Inglaterra demonstrou: o repertório passa de brigas tumultuadas e queimas de feno no século XVIII a petições e demonstrações no século XIX. Entretanto, a não-utilização da violência por parte dos movimentos sociais pode ser vista mais claramente no século XX, quando há um processo de aceitação e legitimação dos protestos não-violentos por parte das autoridades governamentais.

Além disso, aponta Tarrow (2009), a violência tem sempre um efeito polarizador. Ela transforma as relações entre desafiantes e desafiados, perpassados por seus aliados, inimigos e espectadores em um jogo bipolar, na qual as pessoas são obrigadas a escolher um dos lados do conflito, os aliados interrompem seu apoio e a repressão estatal entra em ação. A ameaça da violência, então, que antes era um recurso dos movimentos sociais, torna-se uma desvantagem quando os aliados e elites se reagrupam a favor da paz e as forças estatais aprendem a reagir aos atos violentos dos movimentos sociais.

Ou seja, o emprego da violência sempre será um dilema para os movimentos sociais. Mesmo impressionando as pessoas, afirma Tarrow (2009), ela limita a ação dos movimentos e influencia a aliança com seus simpatizantes e a opinião pública, e ainda abrem espaço para o governo iniciar um processo de repressão ao movimento.

Um protesto disruptivo, no entanto, é diferente de um protesto violento. A disruptão consiste em impedir as atividades rotineiras dos oponentes, autoridades ou espectadores casuais, forçando-os, deste modo, a ouvir e atender as reivindicações daqueles que protestam. Um protesto disruptivo, assinala Tarrow (2009), amplia o círculo do conflito, uma vez que ações como bloquear o trânsito ou interromper negociações públicas incomoda, põe em risco a lei e a ordem e colocam as autoridades em um conflito mais amplo na qual as outras pessoas também afetadas pelo protesto reivindicam que ele termine para que suas atividades rotineiras possam voltar ao normal.

A primeira teorização formal sobre protestos não-violentos foi feita por Gandhi, depois que ele, juntamente com seus seguidores utilizou-se da não-violência contra a discriminação na África do Sul e contra o governo colonial britânico na Índia. Mesmo realizando protestos não-violentos, Gandhi sempre desempenhou protestos disruptivos, descreve Tarrow (2009). Estas ações diretas não violentas praticadas por Gandhi em 1930/1931 difundiram-se como escolha estratégica para vários movimentos nos anos de 1960 e 1970. Já em sistemas autoritários, na qual um protesto pacífico seria facilmente reprimido, os movimentos sociais especializaram-se em realizar protestos em que a interrupção fosse não-impositiva, simbólica e pacífica, de modo a evitar a repressão estatal e transmitir as suas reivindicações.

Della Porta e Diani (1999) elaboram uma distinção entre as formas de ação dos protestos. Os protestos podem ser pensados, segundo os autores, através de três lógicas de atuação ou *modus operandi* diferentes: 1) a lógica dos números; 2) a lógica do dano material; e 3) a lógica do comportamento de vítima.

A lógica dos números tem como referência a obra de James De Nardo, *Power in Numbers* (1985), na qual o autor afirma que o destino dos movimentos sociais depende do número dos seus simpatizantes. Do mesmo modo que a habilidade de controle de um regime político em relação ao número de participantes das demonstrações sofre conforme a demonstração aumenta de tamanho, as demonstrações, de acordo com seu tamanho, também indicam ao regime político o quanto de suporte é desfrutado pelas demonstrações.

Um bom exemplo da força numérica do movimento dos favelados foi o protesto realizado no dia 06 de Fevereiro de 1981, durante gestão municipal de Reinaldo de Barros: 3500 favelados<sup>2</sup>, coordenados pelo Movimento de Favelas de São Paulo, se encontraram na Praça Fernando Costa, Parque Dom Pedro, às 17h, e seguiram em passeata para a Praça da Sé, com o objetivo de despertar a atenção da população para os problemas que estavam enfrentando. Cantando músicas e carregando cartazes os favelados, acompanhados de seus filhos, chegam à Praça da Sé e realizam um ato público, com discursos de favelados representantes das regiões e de membros de partidos políticos nas escadarias da Igreja. O protesto tinha como objetivo publicizar as demandas dos favelados, a saber, a instalação de água, luz e esgoto em todas as favelas da capital em um prazo máximo de três meses, além da garantia da posse da terra de cada barraco.

---

<sup>2</sup> Mais de três mil favelados fazem protesto na Sé. **Jornal não identificado**, São Paulo, 07 Fev. 1981.

Além de demonstrar a sua força numérica, os movimentos sociais sempre têm por objetivo aumentar o número de participantes nas demonstrações. A razão para isso reside no mesmo aspecto da democracia representativa: a implementação de decisões majoritárias. Assim, protestos como as demonstrações, que mostram ao governo a quantidade de pessoas apoiando certa causa, explica Della Porta e Diani (1999), têm por finalidade chamar a atenção dos representantes eleitos que, em certas questões, há discordância entre o modo de pensar dos governantes e o do da população, e que por isso as decisões devem ser repensadas ou esses representantes perderão o suporte do eleitorado em eleições futuras.

Os abaixo-assinados também demonstram a força numérica dos protestos. Trata-se de um repertório de ação coletiva menos disruptivo e com bastante aceitação da sociedade. Temos aqui no documento abaixo produzido pela favela um exemplo de abaixo assinado dos moradores da favela do Jardim São Savério, no Parque Bristol, na Zona Sul, pertencente à Administração Regional do Ipiranga, que ocorreu na gestão municipal de Reinaldo de Barros, evocando, para legitimar a demanda os *frames* da família e do trabalho:

São Paulo, 05 de Maio de 1980.  
À LIGHT - SERVIÇOS DE ELETRICIDADES S.A.

Nós, abaixo assinados, moradores da Favela situada à Rua Lira dos Verdes Anos - Jardim S. Savério vimos solicitar de V. Sa. a colocação de poste e a instalação de rede de energia elétrica em nossos barracos.

Somos trabalhadores, pais e mães de Família e nossas crianças requerem cuidados especiais. A luz para nós é indispensável.

---

---

---

---

---

Figura 1 Abaixo-assinado realizado pelos moradores da favela do Jardim Jardim São Savério, no Parque Bristol, Zona Sul de São Paulo.

Fonte: Centro de Documentação e Pesquisa Vergueiro (CPV).

Além das demonstrações e abaixo-assinados, as marchas também são uma estratégia para divulgar a força numérica de um protesto: Della Porta e Diani (1999) relatam que em Dezembro de 1979, a decisão da OTAN de modernizar as forças nucleares da Itália, Alemanha, Bélgica, Holanda e Inglaterra resultou em ondas de protesto numa proporção raramente vista na Europa. Primeiramente, no outono de 1981, vigorosas 100.000 pessoas realizaram uma marcha em Bruxelas, totalizando em 200.000 pessoas realizando demonstrações em Bruxelas, Londres e Bonn; além de 500.000 pessoas na Itália e França. Dentre as várias marchas e demonstrações nas cidades europeias e Outubro de 1983, mais de três milhões de pessoas estavam envolvidas: mais de um milhão, em um único dia, na Alemanha, meio milhão em Bruxelas e Roma, trezentas mil pessoas em Londres e quatrocentos mil – 4% da população alemã – em Amsterdã. Bem como as demonstrações e marchas, as petições e os referendos também são usados para indicar a força numérica dos movimentos e de seus simpatizantes, afirmam Della Porta e Diani (1999). Petições

e referendos foram realizados em todos os países afetados pela decisão da OTAN em modernizar suas forças nucleares e implementar novas armas nucleares e vários países. Milhões de assinaturas contra essa decisão foram colhidas nos Estados Unidos, Alemanha, Holanda e Itália. A tentativa de realização de protestos numerosos, desta forma, tem sempre como perspectiva a influência da opinião pública e do poder político e com ela, o atendimento das reivindicações propostas no protesto.

A lógica do dano material, por sua vez, descrevem Della Porta e Diani (1999), tem como exemplo clássico a greve industrial, onde, ao realizar a greve, os trabalhadores travam a linha de produção, causando, assim, danos aos seus produtores, que, por conseguinte, leva ao empregador a chegar a um consenso com sua força de trabalho com vistas à retomada da produção e minimização de prejuízos materiais. Estas formas de ação de protesto dentro das fábricas refletem uma visão de política como uma luta pelo poder que não está somente concentrada no ato de votar nas eleições, mas também na participação da sociedade civil. Dentro do sistema político, esta lógica é refletida, em sua forma mais extrema, pela violência política, ao atacar as pessoas, podendo até causar mortes. Deixando de lado estes exemplos mais extremos, os vários tipos de protestos compartilham de algum tipo de interrupção material, pois obstruem o curso normal dos eventos e ameaçam gerar “desordem”. A lógica do dano material, assim, está presente em todas as formas de demonstrações públicas. As marchas, por exemplo, bloqueiam o tráfego de carros e causam inconvenientes aos passageiros. A utilização dos boicotes durante a campanha de protestos contra os testes nucleares franceses relatada por Della Porta e Diani (1999) também estão relacionados com a lógica do dano material, uma vez que os boicotes aos bens franceses atingiram o governo francês em relação aos lucros de empresas estatais como a Air France, e à agricultura e indústria francesas, que tiveram seus produtos também boicotados.

Um caso exemplar que remete à lógica do dano material é o caso dos moradores da favela Mário Cardim<sup>3</sup>, Vila Mariana, pertencente à Administração Regional da Vila Mariana, que ocorreu durante a gestão municipal de Reinaldo de Barros: depois de muitos protestos na Administração Regional da Vila Mariana, e sem soluções encontradas, no dia 27 de Abril/1981, onze toneladas foram colocadas pelos moradores da favela Mário Cardim, em plena rua, atrapalhando a passagem de muitos carros e causando brigas com os outros moradores do local. Carregando cartazes que diziam ‘Pobre não é sujeira, queremos viver na limpeza’, e ‘Estamos

---

<sup>3</sup> Favelados lançam lixo na rua, para protestar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 Abr. 1981.

unidos na campanha para a nossa saúde’, o protesto tinha como objetivo tornar público o problema do excesso de lixo com o qual os favelados tinham que conviver cotidianamente, pois muitos caminhões de empresas particulares e até da Prefeitura passaram a jogar lixo, entulhos e ferros velhos na favela, o que estava gerando o acúmulo de muitos ratos, insetos, problemas de higiene e doenças entre os moradores da favela.

Já a lógica do comportamento de vítima, expõem Della Porta e Diani (1999), não tem como base convencer o público e os *decision-makers* de que os membros do protesto constituem uma maioria ou uma ameaça, como na lógica dos números e na lógica do dano material, respectivamente. A lógica do comportamento de vítima tem como objetivo demonstrar o forte comprometimento a uma meta ou objetivo considerado vital para o futuro da humanidade. As ações de protesto desse tipo tendem a reforçar a mensagem moral passada pelo movimento porque os ativistas desejam, voluntariamente, passar por riscos pessoais para demonstrar suas convicções. Em um primeiro momento, o comportamento de vítima é expresso através da participação em ações envolvendo sérios riscos e custos pessoais. Em alguns casos, o risco de prisão e o sacrifício simbólico do sangue são usados para convencer a opinião pública quanto ao comprometimento dos ativistas com a causa. As ações de protesto não violentas também seguem esta mesma lógica. Ainda, indicam Della Porta e Diani (1999), a lógica do comportamento de vítima tem como conteúdo uma participação emocional intensificada: os protestos mais expressivos aqui são os produzidos pelos Movimentos pela Paz, que se inspiraram na Tradição Católica, em especial, a peregrinação, para fazerem seus protestos, organizando numerosas e longas marchas, procissões com velas, rezas públicas, correntes humanas conectando lugares de grande importância simbólica, etc. O uso destes recursos simbólicos, então, é crucial, já que é por meio deles que é causado o impacto e é facilitada a difusão da mensagem do movimento social.

A utilização da Igreja Católica como inspiração pode ser visualizada na realização de um – inusitado – protesto dos moradores da favela do Jardim São Savério<sup>4</sup>, no Parque Bristol, pertencente à Administração Regional do Ipiranga, em Julho/80, durante a gestão de Reinaldo de Barros: em meio a várias denúncias consecutivas naquele mês em relação ao aumento dos casos de diarreias, dores de cabeças e outras doenças, principalmente nas crianças devido às enchentes do córrego Francisco de Toledo, em 27 de Julho/80, “um grupo deles [dos moradores da favela do Jardim São Savério] partiu em romaria para o santuário de Aparecida, ‘atrás de um auxílio da

---

<sup>4</sup> Córrego causa doenças na Água Funda. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 Set. 1980.

santa, já que a Prefeitura não dá jeito” (Folha de São Paulo, 28/07/80). A realização desta marcha no formato de uma romaria se deu após as muitas tentativas de negociação com a Prefeitura para canalizar e limpar o córrego, pois, com as enchentes, a água invadia os barracos às margens do córrego, trazendo muita sujeira, água suja, doenças e ratos. Sem terem suas reivindicações atendidas pelo poder público, os moradores da favela suplicam, assim, a um poder ‘superior’ e suplicam à Santa, em última tentativa de serem atendidos.

A preferência por uma forma de protesto em detrimento da outra, isto é, a opção da realização de uma marcha, uma ocupação, uma barricada, etc. é pensada e escolhida dentre várias opções estratégicas, explanam Della Porta e Diani (1999). Esta escolha é feita, dentre os vários fatores, através do objetivo que o protesto procura alcançar. Além disso, este formato procura convencer as autoridades políticas sobre o conteúdo da reivindicação; sua forma tem que ser legítima por parte de seus simpatizantes em potencial; o protesto tem que ser recompensador para aqueles que estão no movimento; e também deve se apresentar como novo para os olhos da mídia, tarefas estas nem sempre compatíveis.

Nesse sentido, é que os autores chamam a atenção para os dilemas estratégicos na escolha do formato do protesto (Della Porta e Diani, 1999). Estas escolhas são limitadas por vários fatores internos e externos ao próprio protesto, já que os diferentes repertórios de ação disponíveis são finitos em tempo e espaço, e ainda, seguidos pelas tradições dos ativistas e cristalizadas nas instituições. As marchas públicas são o exemplo mais comum de protesto que foi aperfeiçoado e institucionalizado pela elaboração de estruturas e rituais tais como os comícios de encerramento e os comissários das marchas. Os repertórios de protestos são, além disso, reproduzidos ao longo do tempo, uma vez que uma forma de protesto pode ser reutilizada e reciclada novamente em outros protestos, ou até adaptado se a forma de protesto já obteve legitimidade por parte da sociedade. No entanto, apontam Della Porta e Diani (1999), a existência prévia de um repertório influencia as escolhas dos tipos de protestos a serem realizados: as referências aos repertórios do passado são tanto um constrangimento quanto um recurso dos movimentos sociais. Ou seja,

The existing repertoire constrains collective action; far from the image we sometimes hold of mindless crowds, people tend to act within known limits, to innovate at the margins of the existing forms, and to miss many opportunities available to them in principle (TILLY, 1986, p. 390).

Enquanto protestos já considerados como legítimos e aceitáveis são um fator que influencia a escolha do protesto a ser realizado pelos movimentos sociais, desempenhar protestos inovadores também é uma questão levada em consideração na realização de um protesto. Constantemente há a experimentação de novas formas de ação, mas elas são empreendidas em pequenas formas, nas margens das ações já legitimadas e tradicionalmente performatizadas pelos movimentos sociais, descrevem Della Porta e Diani (1999). Ainda, novas táticas de protesto são frequentemente criadas com o intuito de ir ao encontro do critério midiático de “newsworthness”. Um evento de protesto deve envolver táticas radicais, um grande número de pessoas ou ser inovador e ou disruptivo para obter a cobertura da mídia, pois tanto o conteúdo da mensagem transmitida pelo protesto quanto à publicidade do protesto são questões importantes para os movimentos sociais. Assim, um protesto de tipo mais moderado, que tende a agradar mais os simpatizantes e atrair suporte ao movimento, raramente será uma preocupação jornalística, isto é, será noticiável; ao contrário de protestos radicais, que chamam a atenção da mídia, mas desagradam grande parte do movimento social.

\*\*\*

Essas são as ferramentas teóricas que buscaremos mobilizar nos próximos capítulos com o objetivo de compreendermos um pouco mais detalhadamente o contexto urbano e político que se inserem os primórdios da organização da luta em torno da moradia, mais especificamente, dos moradores de favelas e suas interações com o poder público.

## 2 ASPECTOS DA QUESTÃO DAS FAVELAS NA CIDADE DE SÃO PAULO

As favelas, anônimas ainda na ciência - ignoradas dos sábios, conhecidas demais pelos tabaréus - talvez um futuro gênero cauterium das leguminosas, têm, nas folhas de células alongadas em vilosidades, notáveis aprestos de condensação, absorção e defesa. Por um lado, a sua epiderme ao resfriar-se, à noite, muito abaixo da temperatura do ar, provoca, a despeito da secura deste, breves precipitações de orvalho; por outro, a mão, que a toca, toca uma chapa incandescente de ardência inatural.

Ora, quando ao revés das anteriores as espécies não se mostram tão bem armadas para a reação vitoriosa, observam-se dispositivos porventura mais interessantes: unem-se, intimamente abraçadas, transmudando-se em plantas sociais. Não podendo revidar isoladas, disciplinam-se, congregam-se, arregimentam-se. São deste número todas as cesalpinas e as catingueiras, constituindo, nos trechos em que aparecem, sessenta por cento das caatingas; os alecrins-dos-tabuleiros, e os canudos-de pito, heliotrópios arbustivos de caule oco, pintalgado de branco e flores em espiga, destinados a emprestar o nome ao mais lendário dos vilarejos...

Não estão no quadro das plantas sociais brasileiras, de Humboldt, e é possível que as primeiras vicejem, noutros climas, isoladas. Ali se associam. E, estreitamente solidárias as suas raízes, no subsolo, em apertada trama, retêm as águas, retêm as terras que se desagregam, e formam, ao cabo, num longo esforço, o solo arável em que nascem, vencendo, pela capilaridade do inextricável tecido de radículas enredadas em malhas numerosas, a sucção insaciável dos estratos e das areias. E vivem. Vivem é o termo - porque há, no fato, um traço superior à passividade da evolução vegetativa... (CUNHA, 1970, sem paginação)

Neste trecho de *Os Sertões*, Euclides da Cunha não estava descrevendo os núcleos habitacionais existentes em nossas cidades, mas sim a favela, um ser do reino vegetal presente nas paisagens da caatinga do sertão nordestino. Mas é com a Guerra de Canudos (1896-1897) que a leguminosa favela dá origem a uma condição de moradia, explicam Sawaia (1990) e Cordeiro (2009): os soldados do Exército Brasileiro que estavam lutando contra o movimento religioso de Antonio Conselheiro e seus seguidores instalaram estrategicamente um acampamento em um morro na região do entorno de Canudos, Bahia, local que estava acontecendo o conflito. Dada a abundância da planta favela na região, o local do acampamento do Exército passou a ser conhecido como morro da favela.

Quando estes soldados retornam da guerra após derrotarem Antonio Conselheiro sem nenhum lugar para ficar, o Governo lhes doa lotes de terra no Rio de Janeiro como prêmio.

Nestes lotes, localizados nos morros da periferia da cidade, perto do quartel do Exército e com pouco ou nenhum valor comercial, foram construídas as moradias desses soldados. O primeiro morro ocupado em 1897, o morro da Providência, leva então o nome de seu antigo acampamento, Morro da Favela, dada a semelhança com seu antigo acampamento, que foi local de resistência durante a Guerra de Canudos.

Neste momento a palavra favela adquire um novo significado, isto é, além de ser um gênero de leguminosa, ela se transforma em um estilo habitacional: “Seja porque o morro da Providência se assemelhava ao morro existente em Canudos, seja porque os soldados ali encontraram (ou construíram) algo que lhes recordava Canudos, a verdade é que o morro da Providência logo passou a ser conhecido na cidade como morro da Favela” (ABREU, 1994, s/p).

O Morro da Favela, pouco a pouco, explica Valladares (2005), estende a sua nomeação aos outros conjuntos de barracos aglomerados em uma mesma localidade, desprovidos de serviços públicos e de traçados de ruas, construídos sejam em terrenos públicos ou particulares, conjuntos habitacionais estes que passam a se multiplicar no centro e nas zonas sul e norte da cidade do Rio de Janeiro, surgindo também em outras localidades do Brasil e, mais tarde também em São Paulo, tomando a nomeação carioca.

Esta proliferação das favelas no Rio de Janeiro, explica Cordeiro (2009), se deve principalmente a uma política de demolição de cortiços como instrumento de expulsão da população de baixa renda das áreas centrais da cidade e das reformas urbanísticas<sup>5</sup> realizadas no começo do século XX, visando o alargamento das ruas e avenidas da cidade e da construção de um porto. As famílias, desabrigadas devido à demolição de suas casas e sem nenhuma assistência passam a ocupar a periferia e os morros da cidade, constituindo e ampliando as favelas e agravando o problema habitacional do centro do Rio de Janeiro.

Uma das primeiras tentativas se de definir as favelas metodologicamente e de forma objetiva parte do IBGE, para o Censo Demográfico em 1950. De acordo com Valladares (2005), houve uma grande preocupação na época, por parte do Diretor da Divisão Técnica do Serviço de Recenseamento do IBGE, Alberto Passos Guimarães, em se definir o que seria ou não uma favela,

---

<sup>5</sup> Para entender melhor estas reformas urbanísticas e seu contexto, consultar Zaluar; Alvito (2006), Sevcenko (2003), Schorske (1989).

Alberto Passos Guimarães indica que a definição de favela tem como ponto de partida ‘os aglomerados que o consenso público classifica como tal, estejam situados nos morros ou em qualquer outra parte’ (Guimarães, 1953:258). Mas esse ‘consenso’ não é suficiente, e a definição precisa supõe a explicitação de seus critérios (VALLADARES, 2005, p 68).

Tais critérios específicos estabelecidos pelo IBGE no início da década de 50, segundo Valladares (2005), compreendia uma definição de favela composta pela posse, total ou parcial, de (a) em relação à densidade, uma proporção mínima de 50 unidades habitacionais por agrupamento predial ou residencial, (b) no referente ao tipo de habitação, predominantemente composto por casebres ou barracos rústicos construídos por chapas de zinco, madeiras, tábuas e similares, (c) ao que concerne à condição jurídica da ocupação, esta estaria instalada em terras de terceiros, de propriedade desconhecida, sem licenciamento ou fiscalização, (d) sobre infraestrutura, por ausência total ou parcial de melhoramentos públicos, e (e) em relação à urbanização, as ocupações seriam em áreas não urbanizadas.

A atual definição do IBGE, de acordo com o Manual de Delimitação dos Setores do Censo 2010, engloba as favelas no termo aglomerados subnormais, termo utilizado pela primeira vez no Censo de 1991, que compõe um conjunto de unidades habitacionais presentes em um leque de assentamentos irregulares, tais como favelas, palafitas, mocambos, ressacas, comunidades, vilas, baixadas, grotas, invasões, etc. Entende-se por aglomerados subnormais um conjunto com no mínimo 51 unidades habitacionais ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, e estando dispostas, normalmente, de forma desordenada e densa. A identificação destes aglomerados subnormais se dá por dois critérios: (a) ocupação ilegal da terra, isto é, construção das habitações em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); juntamente com (b) possuírem urbanização fora dos padrões vigentes, isto é, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos, além da precariedade na oferta de serviços públicos essenciais tais como esgotamento sanitário, coleta de lixo, abastecimento de água e fornecimento de energia elétrica.

A favela poderia ser descrita e pensada, então, através da perspectiva da ausência: a favela não é definida pelo que ela ‘seria’, mas sim, por seus aspectos negativos, ou seja, pelo que ela ‘não teria’: a saber, as favelas não têm infraestrutura urbana, isto é, ela é desprovida de serviços

urbanos tais como água, luz, esgoto, coleta de lixo, asfaltamento, iluminação; as favelas não têm um terreno favorável à moradia digna, ou seja, está localizada predominantemente nas margens dos rios, terrenos alagáveis e sujeitos a enchentes e desmoronamentos, encostas de morros; as favelas não têm escolas, creches, postos de saúde, policiamento; e, dentre muitas outras coisas, não têm a posse legal de seus terrenos e suas casas.

As favelas são descritas, portanto, como espaços de ausências, sejam elas sociais, urbanas, legais ou morais, isto é, uma visão sobre o que a favela não possui em relação ao modelo vigente de cidade dita como formal, visão esta importante para legitimar suas reivindicações para o Estado, sociedade e mídia no referente ao acesso e direito à cidade.

Nessa pesquisa partimos da definição de favelas proposta e utilizada pelo Observatório de Favelas<sup>6</sup> (2009), que compreende um conceito que extrapola o estereótipo da negatividade. Segundo a pesquisa do Observatório de Favelas organizada por Silva (2009), devemos entender por favela moradias singulares presentes no conjunto da cidade e que compõe e integram o tecido urbano, mas são também, todavia, tipos de ocupação de solo urbano que não seguem os padrões hegemônicos definidos pelo Estado e pelo mercado imobiliário. As favelas são territórios constituintes da cidade, englobando, total ou parcialmente, as seguintes referências: insuficiência histórica de investimentos do Estado e do mercado formal, em especial, o mercado imobiliário, financeiro e de serviços; grande estigmatização sócio-espacial, principalmente originada dos moradores de outras áreas da cidade; taxa de densidade demográfica acima da média da cidade; altos níveis de subemprego e de informalidade nas relações de trabalho; indicadores ambientais, econômicos e sociais abaixo da média do conjunto da cidade; presença de alta densidade de habitações; apropriação do território com fins de moradia; edificações predominantemente caracterizadas por autoconstrução não orientadas pelas definições estatais; alto grau de vulnerabilidade ambiental; alta incidência de situações de violências, sobretudo letais acima da média da cidade<sup>7</sup>; grau de soberania estatal inferior em relação a media do conjunto da cidade, e

---

<sup>6</sup> O Observatório de Favelas é uma organização social de pesquisa, consultoria e ação pública voltada à produção do conhecimento e de proposições políticas sobre as favelas e fenômenos urbanos. O Observatório busca afirmar uma agenda de Direitos à Cidade, fundamentada na ressignificação das favelas, também no âmbito das políticas públicas. Tem sede na Favela da Maré, no Rio de Janeiro, mas a sua atuação é de âmbito nacional. Foi criado em 2001 e desde 2003 é uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

<sup>7</sup> Uma vez que esta definição do Observatório das Favelas trata predominantemente sobre o contexto atual carioca, ao pensar hoje as favelas paulistas e paulistanas devemos fazer certas ponderações, dado seus diferentes contextos. Para tal, ver os trabalhos de Telles (2010), Feltran (2008) e Hirata (2010).

alta concentração de afrodescendentes e descendentes indígenas, variando de acordo com as regiões brasileiras (Silva, 2009).

No caso de São Paulo, cortiços, favelas e loteamentos clandestinos são as principais modalidades de moradia precárias acionadas pela população empobrecida da cidade. Como veremos a seguir, enquanto os cortiços concentram sua fase mais importante de incidência no começo do século XX, as favelas e a autoconstrução em loteamentos nas periferias sem qualquer tipo de infraestrutura vão se consolidar ao longo do século XX como alternativa de moradia dos pobres, sempre seguindo o ritmo do ‘nomadismo urbano’ (Veras, 1987), ou seja, a população pobre vai acionando diferentes modalidades de moradia precária de acordo com as políticas públicas adotadas pelo poder público, com as imposições do mercado imobiliário, com o perfil de renda e emprego da população mais pobre, com as crises de moradia e as mudanças do perfil da cidade.

Com a intensificação da pobreza e das moradias precárias no começo do século XX, questões relacionadas a como abrigar os pobres e como organizar o espaço urbano em uma sociedade que se industrializava tornaram-se o tema principal das elites e das políticas públicas paulistanas. Estas preocupações, explana Caldeira (2000), estavam sempre ligadas ao saneamento, “expressas em termos de saúde e higiene” (CALDEIRA, 2000, p. 214) – seguindo o padrão das cidades europeias. A elite paulistana, assim, diagnosticou a desordem urbana e a pobreza como problemas sociais interligados com a doença, a sujeira, a promiscuidade, e com ideias associadas ao crime.

Com o aumento da quantidade de moradias precárias, agentes do Serviço Sanitário – criado em 1890 – passam a visitar e inspecionar estas casas, em especial, os cortiços, procurando por doentes, seguindo as ‘normas’ do Código Sanitário criado em 1894. Temendo epidemias, e identificando os pobres e suas condições de vida como causas de doenças e epidemias, a elite paulistana começa a sair do centro e mudar-se para áreas um pouco mais afastadas a partir de empreendimentos imobiliários exclusivos às classes com mais renda (Caldeira, 2000). Uma destas regiões era o novo bairro, de nomenclatura bastante sugestiva: Higienópolis. Essas intervenções sanitárias acontecem, na mesma época, no Rio de Janeiro, afirmam Caldeira (2000) e Zaluar e Alvito (2006), com as recém-criadas favelas: com a proliferação da varíola na cidade, o Prefeito Pereira Passos decide realizar uma vacinação em massa da cidade e envia agentes sanitários para todas as áreas pobres do Rio de Janeiro com o objetivo de desinfetar as casas e

destruir as moradias precárias supostamente infectadas, e, neste contexto, eclode a Revolta da Vacina, em 1904.



Figura 2 “Desinfetador” equipado para desinfecção de casas em 1894. Estes agentes do Serviço Sanitário foram os primeiros inspetores, junto com os policiais sanitários, a entrarem na casa dos operários.

Fonte: Bonduki (1998).

Em São Paulo a crise da habitação na década de 40<sup>8</sup> e as desapropriações decorrentes do Plano de Avenidas do Prefeito Prestes Maia (1938 – 1945) deu origem às primeiras favelas na cidade, entre 1942 e 1945, como as favelas da Vila Prudente, Oratório na Mooca, Vergueiro, Baixada do Penteadão, Ibirapuera, Canindé, Lapa, Vila Prudente, Vila Guilherme, Ordem e Progresso, Piqueri, Tatuapé – localizadas nas várzeas dos rios Tamanduateí e Tietê, por serem áreas públicas e ociosas de difícil ocupação, perto de zonas industriais e próximas ao centro da cidade (Bonduki, 1998; Kowarick, 2009; Sachs, 1999). Como explica Bonduki (1998), nesse

---

<sup>8</sup> Esta crise está relacionada com as medidas do governo Vargas no que diz respeito à questão habitacional, em especial, a promulgação da Lei do Inquilinato em 1942, que congelava os aluguéis das moradias e regulamentava as relações entre locadores e inquilinos. A consequência desta Lei foi a redução da construção de casas para aluguel, aumentando, assim, a demanda por moradia. Para mais informações, ver Bonduki (1998).

período, famílias despejadas e migrantes, passaram a ocupar terrenos vazios, principalmente de propriedade municipal com construções precárias de madeira e outros materiais improvisados<sup>9</sup>.

O Plano de Avenidas executado por Prestes Maia, descreve Caldeira (2000), consistia em transformar o sistema de circulação da cidade abrindo uma série de avenidas partindo do centro e chegando até os subúrbios. Contudo, a execução do Plano de Avenidas demandou uma considerável demolição e remodelamento da região central. A área comercial, assim, foi reformada e ampliada, estimulando, por conseguinte, a especulação imobiliária.



Figura 3 Centro velho nos anos 50<sup>10</sup>.

Fonte: Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEMPLA) /Prefeitura de São Paulo.

---

<sup>9</sup> O cortiço é uma das modalidades de habitação proletária mais antiga da cidade de São Paulo, e este tema esteve presente em muitas pesquisas sobre habitação. Para entender mais sobre o assunto, consultar Kowarick (1994; 2009), Bonduki (1998), Rolnik (1988), Sampaio (1998), Taschner (1997).

<sup>10</sup> Prédio maior: Edifício Matarazzo. À esquerda, dois palacetes erguidos pela família Prates entre a Rua Libero Badaró e o Vale do Anhangabaú. Ao centro, Edifício Sampaio Moreira, de 1913. Ao fundo, Edifício Martinelli, de 1929. A torre do Banespa (Edifício Altino Arantes, inaugurado em 1947) e o Edifício Banco do Brasil.

Devido a estas reformas, os trabalhadores que não conseguiram pagar os elevados aluguéis das casas no centro da cidade acabaram por ter que procurar novos locais de moradia mais afastados do centro. Além disso, o Plano de Avenidas optou por privilegiar o investimento nas ruas ao invés de expandir o transporte público – na época, o serviço de bondes – uma vez que esta modalidade de transporte coletivo requeria instalações caras, e, por isso, expandia-se lentamente. Como os moradores pobres do centro da cidade dependiam no sistema de bondes para se locomover para seus locais de trabalho e o sistema de bondes cobria uma área muito pequena da cidade, lançou-se, na cidade de São Paulo, uma nova modalidade de transporte coletivo – os ônibus – fato associado à reforma urbanística e a criação das novas avenidas, mas que possibilitou a expansão da cidade – e, também, com ela, a ida da população mais pobre em direção à periferia na busca de moradias mais baratas.



Figura 4 Bondes, em 1950.

Fonte: Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEMPLA) /Prefeitura de São Paulo.

O principal agente de expansão dos serviços de ônibus não foi o governo, afirma Caldeira (2000), mas sim, os empresários particulares, sendo que a maioria deles também era

especuladores imobiliários. A consequência deste fato foi um sistema de transporte coletivo irregular e aleatório, buscando não servir os interesses da população, mas sim, servir, sobretudo, aos interesses do mercado imobiliário, o que tornou possível a venda de lotes localizados ‘no meio do mato’ e criou um tipo peculiar urbano que intercalava áreas ocupadas com grandes vazios urbanos, desocupados estrategicamente até que fossem colocadas no mercado novamente por preços mais altos, mas, também, a difusão da moradia para os mais pobres em locais afastados do centro da cidade.

Em relação à localização destas favelas no seu período de surgimento,

em 1947, cerca de 22,5% das subabitações localizavam-se no centro [mais detalhadamente, na Sé, Liberdade, Bela Vista, Santa Ifigênia, Brás e Consolação] e em suas imediações [...] enquanto, em 1968, no centro e nas suas imediações de então [...] localizavam-se apenas 11,1% das subabitações da área metropolitana. Houve nesse período um violento processo de expulsão das camadas de baixa renda do centro e de suas vizinhanças (VILLAÇA, 1998, p. 230).

Até a década de 80, descreve Kowarick (2009), “muitas favelas situavam-se nas áreas centrais de São Paulo, seguindo as trilhas da construção de prédios e do trabalho doméstico, duas fontes tradicionais de emprego de seus habitantes” (KOWARICK, 2009, p. 227). Este deslocamento da localização destas moradias precárias – e com elas, as favelas – do centro da cidade para áreas mais longes se deu, explica Villaça (1998), devido à área de concentração do emprego destas camadas populares e este movimento de expulsão dos pobres do centro foi um dos fatores responsáveis pela expansão do território da cidade de São Paulo.

A primeira ação governamental em relação à expansão das favelas ocorreu em 1946, na gestão do Prefeito Abraão Ribeiro (1945-1947), e consistiu numa política de remoção das favelas, comandada pela Assistência Social e justificada como medida sanitária. E a remoção será, como veremos, uma tendência do período com relação às favelas - como tem sido com todas as moradias precárias, como os cortiços - não somente em âmbito municipal, mas também no federal.

No Rio de Janeiro, explica Sachs (1999), as primeiras atitudes em relação às favelas eram de omissão, ou seja, a favela era ignorada e foi instalada uma política de ‘convivência tolerante’ por parte do poder público. Em seguida, foi adotada uma política de intervenção às favelas de tipo “bulldozer”, isto é, tratava-se de uma política pública de erradicação das favelas obedecendo a dois imperativos, a saber, a liberação de terrenos situados no centro do Rio de Janeiro para

construções de luxo, e a criação de um mercado cativo para os conjuntos residenciais do BNH em periferias distantes do centro desprovidas ou com poucos serviços urbanos e que estavam sem compradores.

As primeiras remoções das favelas cariocas datam de 1941-1943, se multiplicando após 1962. Entre 1962-1974 oitenta favelas, compreendendo 139.218 moradores, foram realocadas para conjuntos do BNH construídos na periferia norte e oeste do Rio de Janeiro, sendo que o ponto culminante no processo de remoção de favelas ocorre com a criação de um órgão federal encarregado de erradicar as favelas do Rio (1968-1973). No entanto, este processo de remoção e realocação dos favelados em conjuntos do BNH fracassou. Vários favelados abandonaram os conjuntos e voltaram para as favelas devido à distância destas novas habitações em relação ao local de trabalho destas pessoas, a desestruturação das redes informais de ajuda presentes na favela e também a obrigação de pagar o empréstimo feito pelo BNH.

Já em São Paulo, esta técnica do “bulldozer” nunca foi aplicada tão maciçamente quanto no Rio de Janeiro, afirma Sachs (1999), pois as favelas paulistanas, por serem mais recentes que as cariocas, ocorreram em um contexto na qual a erradicação de favelas já não estava mais na ordem do dia como naquela época. Em São Paulo, entre 1971 a 1979, as remoções atingem 3% da população favelada, ou seja, 3398 famílias, totalizando 19 mil pessoas, concentrando as remoções em favelas que estavam localizadas em terrenos previstos para obras de infraestrutura urbana ou sujeitos a inundações.

Assim, do mesmo modo que as reformas urbanísticas no Rio de Janeiro da gestão municipal de Pereira Passos, no início do século XX – numa tentativa de ‘imitar’ as cidades europeias - resultaram na retirada dos pobres da cidade, como explicam Zaluar e Alvito (2006), algo muito parecido ocorre na cidade de São Paulo. Durante o governo municipal de Abraão Ribeiro foi a elaboração do Plano de Avenida das Capitais que também previa para sua implementação a remoção das favelas existentes nos espaços destinados às novas avenidas. Como as reformas urbanísticas da cidade, seus novos arranha-céus e modernas avenidas passaram a contrastar com a ampliação das favelas e da paisagem de pobreza, os moradores vítimas da política de remoção foram enviados para “alojamentos” construídos pela prefeitura. Esses alojamentos consistem na construção em série de barracões dotados de infraestrutura para substituir uma favela. Trata-se, então, de medidas municipais para tentar amenizar a visibilidade

das favelas na cidade e eliminar as favelas em áreas bem localizadas da cidade, transferindo estes moradores das áreas nobres da cidade e realocando-os em áreas mais afastadas.



Figura 5 Obras do Viaduto Heitor Penteado. Foto de 28/11/1969.

Fonte: Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEMPPLA) /Prefeitura de São Paulo.

Assim, relata Bonduki (1998), o atual Prefeito de São Paulo, Abraão Ribeiro, visando às eleições para governador em 1947 tenta agradar a elite paulistana criando os alojamentos provisórios com o objetivo de esconder a pobreza da cidade: “[...] o Sr. Abraão Ribeiro entrou na Prefeitura e [...] ficou chocado com a vida dos ‘favelados’ [...] Foi lá e voltou estarrecido. No mesmo dia resolveu dar casa higiênica, assistência, água e esgoto àquela gente” (Diário Popular, 07/11/1946 *apud* Bonduki, 1998, p. 262). Assim, a origem do tratamento das favelas sob a ótica da repressão, reeducação e remoção se consolida com a criação dos alojamentos provisórios, em 1946, pelo Prefeito Abraão Ribeiro, e, com ela, a tradição da atuação da assistência social da

Prefeitura nos processos de desfavelamento e remoções – como veremos em alguns exemplos do Capítulo a seguir.

Os primeiros “alojamentos” instaurados visaram viabilizar a remoção da favela do Penteado, na avenida na Avenida do Estado, construída em um terreno do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) (Bueno, 2000). Esse não é um caso isolado. Como explica Paulino (2007) algumas favelas tanto em São Paulo quanto no Rio de Janeiro, são consentidas e até mesmo estimuladas pelo poder público,

Muitas das favelas existentes no município de São Paulo tiveram início pelo próprio poder público que, visando liberar determinadas áreas ocupadas por núcleos carentes, para a construção de obras públicas, principalmente viárias, transferiu os habitantes para alojamentos provisórios geralmente localizados em áreas pertencentes ao Estado, municípios ou órgãos federais (SAMPAIO, 1991, p. 29).

Neste mesmo contexto de pulverização das favelas em áreas afastadas de São Paulo, se intensifica um novo tipo de moradia para a população pobre, a saber, a autoconstrução em loteamentos clandestinos, também chamados de loteamentos irregulares. Os loteamentos irregulares são lotes que não satisfazem as normas técnicas de urbanismo, o tamanho mínimo dos lotes e a reserva de terrenos para fins de utilidade pública, normas estas previstas na legislação municipal, explica Sachs (1999). Além de irregulares, estes lotes também são ilegais, pois, por consequência de não seguirem as normas urbanísticas, os lotes não obtêm da Prefeitura o registro do solo. O problema da irregularidade e ilegalidade do solo se estende também para a casa, que também necessita da Prefeitura uma autorização para a sua construção e, se o solo estiver irregular e a construção também não estiver de acordo com as normas vigentes, a casa também não poderá ser registrada (Sachs, 1999) <sup>11</sup>.

A primeira tentativa de regulamentar o uso dos solos na cidade de São Paulo é de 1934 com o Código de Obras de Arthur Saboia, mas foi a Lei Municipal nº 7.805 de 1º de Novembro

---

<sup>11</sup> Um solo irregular, explica mais detalhadamente Pasternak (2010), ocorre quando há algum tipo de irregularidade jurídica e/ou urbanística do lote, o que implica em dificuldades para se conseguir o registro do mesmo, uma vez que o loteador obteve a aprovação do projeto do parcelamento do solo pelos órgãos públicos, mas não foram executadas as obras de infraestrutura – definidas por lei municipal ou Plano Diretor, a saber, equipamentos para escoamento de águas pluviais, esgoto, água potável, iluminação pública, vias de circulação e energia elétrica - presentes no projeto do parcelamento, não é garantido o direito de propriedade inerente a aquisição do lote, não são atendidas as condições de registro e cadastro do parcelamento do solo, elementos que implicam no controle de sua ocupação e circulação, etc. Já os solos clandestinos não obtiveram nenhum tipo de aprovação por parte do Poder Público, isto é, são irregulares, e localizam-se em áreas impróprias para o parcelamento, podendo também ser realizados por pessoas não proprietárias destes lotes, em lotes muitas vezes públicos ou pertencentes a outras pessoas.

de 1972 que realmente institui a primeira mudança profunda na intervenção dos poderes públicos na questão dos loteamentos, mostra Sachs (1999). Iniciativa do Prefeito J. C. Figueiredo Ferraz (1971 – 1973) que acreditava que a cidade de São Paulo deveria conter seu crescimento e modernização aceleradas, a Lei institui novos instrumentos jurídicos com vistas a reprimir a abertura de loteamentos que não estivessem de acordo com a legislação urbanística. A partir desse momento, somente através de uma autorização gerada pela Prefeitura os loteamentos poderiam ser abertos e, além disso, todas as obras de infraestrutura seriam de responsabilidade do loteador.

No ano de promulgação desta Lei a Prefeitura empreendeu um censo dos loteamentos clandestinos. A primeira avaliação contava apenas com 50 mil parcelas, número este, subestimado pela Prefeitura. No entanto conta Sachs (1999), estas medidas repressivas do Prefeito Figueiredo Ferraz criminalizando os loteadores falhou e ainda mais, teve um efeito perverso. Os custos das obras de infraestrutura que passaram a ser dos loteadores começaram a ser transferidos para os usuários, e, além disso, como esta nova legislação urbanística era muito rigorosa, loteamentos legais pararam de serem abertos e proliferou a venda de lotes irregulares, isto é, que não estavam de acordo com a legislação urbanística.

O grande número de acessos a esses lotes relacionava-se com a facilidade e a grande oferta de lotes, mas, certamente, pela possibilidade de comprá-los de forma parcelada, conquistando, assim a valiosa casa própria. Estes loteamentos eram frutos de uma divisão territorial, na qual grandes extensões de terra tinham como proprietários um número restrito de indivíduos que passavam a repartir seus terrenos em lotes menores e disponibilizando os mesmos ao mercado imobiliário para venda. Estes lotes eram, então, destinados à população mais pobre, que se submetiam por questões econômicas, a morarem em lugares afastados da cidade, ou até fora das fronteiras da cidade. Além disso, com vistas a potencializar seus lucros, estes proprietários ignoravam as legislações urbanísticas. Somente aplanados e de terra batida, desprovidos de água, energia elétrica, asfaltamento e áreas de uso público, estes lotes não eram, inclusive, registrados nas imobiliárias. Além destes moradores de loteamentos clandestinos ou irregulares não terem acesso aos bens e serviços da cidade, tinham também como tarefa cobrar do Estado a infraestrutura necessária para seus lotes. Como veremos, a origem das mobilizações em torno da regularização dos loteamentos se deu a partir do término do pagamento das prestações

dos lotes, início dos anos 70, uma vez que nenhum dos moradores recebia a escritura definitiva de compra do lote, e nem ao menos também poderiam inscrever o lote no registro de imóveis.

Na década de 1970, com a diminuição da oferta de terras e a pauperização da população, as favelas começam efetivamente a se desenvolver num ritmo mais forte e contínuo, proliferando-se em São Paulo e nas cidades vizinhas. Com as sucessivas crises econômicas causadas pelo ‘milagre econômico’ há o aumento da informalidade no emprego e na geração de renda, e, conseqüentemente, a população mais pobre começa a desistir da pretensão de comprar um lote ou uma casa da COHAB na periferia da cidade na Zona Leste, território este, pontua Villaça (1998), desvantajoso, pois está longe do emprego industrial e da principal concentração de empregos formais e informais, isto é, a Zona Sul.

Estes trabalhadores, assim, passam a buscar moradias nas localizações mais próximas de seus locais de trabalho, isto é, na Zona Sul da cidade, região perto das indústrias, com enorme quantidade de áreas desocupadas e de enorme desinteresse imobiliário devido às restrições legais para ocupação destes locais, visto que estas áreas são envoltórias de áreas de mananciais. Como explica Marques e Saraiva:

[as favelas] em sua maioria estão localizadas em áreas non edificante, protegidas ambientalmente ou que oferecem risco, como as encostas de morros e os leitos decursos d’água. Por se tratarem de áreas problemáticas sob o aspecto da legalidade da terra e caracterizadas por uma ocupação desordenada, as favelas são normalmente locais com deficiências dos serviços de infraestrutura urbana e com oferta insuficiente de equipamentos públicos (MARQUES e SARAIVA, 2004, s/p).

Além da localização das favelas se dar em lugares sujeitos a desmoronamentos e enchentes, descreve Veras (1987), algumas favelas se instalaram nos vazios dos loteamentos clandestinos, tanto em locais que o mercado imobiliário não vendeu, na espera da valorização, quanto em áreas destinadas a usos institucionais, tais como praças, jardins e centros de esporte. Como veremos nos capítulos seguintes, essa localização das favelas nos vazios dos loteamentos será fonte de tensões no micro plano dos conflitos entre prefeitura, moradores de favela e moradores dos loteamentos. Essas favelas situam-se, assim, em locais onde ‘não deveriam’ permanecer, isto é, perto de áreas valorizadas pelo mercado imobiliário ou perto de outros igualmente pobres, mas talvez não tão pobres, que com a ocupação das áreas verdes de seus lotes, veem ainda mais reduzidas suas chances de obtenção das escrituras de suas casas nos loteamentos, que, por não mais terem seus espaços para área verde, não se enquadram mais na

legislação urbanística vigente para obtenção de suas reivindicações jurídicas em relação ao lote e moradia.

Mas, voltando ao ponto central que nos importa aqui, até o início da década de 1970 a população favelada representava apenas 1% da população total do município. Uma primeira estimativa da quantidade de favelas na cidade foi empreendida em 1971 pela Prefeitura, que recenseou 163 favelas, compostas por 8.552 barracos e uma população de 41.100 habitantes, ou seja, 0,75% da população do município de São Paulo.

O primeiro cadastro das favelas pertencentes à cidade foi efetuado em 1973 pela Prefeitura, encontrando, neste momento, 542 favelas, constituídas de 14.650 barracos e totalizando uma população de 71.840 pessoas<sup>12</sup>. Até 1974, diz Sachs (1999), mais da metade das favelas paulistanas estavam localizadas em terrenos particulares (55,9%), e o restante em terrenos públicos, principalmente terrenos municipais (37,1%). Em 1980 a estimativa da quantidade de favelas, baseado no cadastro de barracos realizado pela empresa de eletricidade Eletropaulo e em suas pesquisas de campo é de 1.571 favelas com 108.887 barracos, e aproximadamente 594.525 habitantes, ou seja, 7% da população do município, compreendendo uma taxa de crescimento anual da população favelada de 34,73% durante a década de 70 (Taschner, 1982).

Na década de setenta as favelas eram desprovidas de água potável e redes de saneamento. Com os programas municipais Pró-Água e Pró-Luz de Reinaldo de Barros há uma pequena melhoria no que concerne à água e à eletricidade, diz Sachs (1999). Em 1980, 32,1% dos barracos estavam ligados à rede de água ou usavam fontes de água, e 65,44% dos barracos estavam eletrificados, mas somente 16,51% eram eletrificações regulares. Até 1984, por meio do programa Pró-Luz, mais de 83 mil barracos passaram a possuir energia elétrica. A coleta de lixo também melhora. Em 1973 somente 15% dos barracos tinham seu lixo coletado, número que sobe para 43% em 1980, relata Sachs (1999). Trata-se, portanto, de uma população de baixa renda vivendo em lugares extremamente precários que irão se mobilizar com vistas a obter intervenções estatais para a melhoria de suas condições de vida e que vão aos poucos conseguindo melhorias para suas regiões.

---

<sup>12</sup> Em um estudo de Taschner (1978) relatado por Sachs (1999), Taschner mostra que em 1978 25% dos barracos tinham entre 20 e 30 m<sup>2</sup>, sendo construídos, em sua maioria, em madeira e com tetos de cimento amianto (59%) e solo acimentado (81%), com uma superfície média de 23,59 m<sup>2</sup>, mostrando um relativo avanço em relação ao seu estudo anterior, de 1973, na qual a superfície média dos barracos era de 16,63 m<sup>2</sup>, isto é, uma média de 4,57 m<sup>2</sup> para cada habitante do barraco.

Durante todo esse período fica evidente que o governo não tem uma política habitacional voltado para as classes trabalhadoras. Trata-se de políticas públicas que não conseguem englobar a população de baixa renda, especialmente a população com renda de até três salários mínimos, uma vez que a renda destes cidadãos era incompatível com as prestações do financiamento da casa própria propiciado pelo BNH, o que inviabilizava, assim, a obtenção de uma moradia digna. Sachs (1999) relata que de acordo com o Plano Municipal de Habitação de 1984 da Prefeitura de São Paulo, 82% das famílias (uma média de 4,5 pessoas por barraco) moradoras das favelas paulistanas possuem renda inferior a três salários mínimos. Um quinto destes moradores vive abaixo do limite de indigência, e três quintos vivem abaixo do limite de pobreza. 14% das famílias das favelas paulistanas possuem renda entre três e cinco salários mínimos e 2% das famílias possuem uma renda superior a cinco salários mínimos. Do outro lado, Veras (1987) relata que dos 20% dos financiamentos realizados pelo BNH de 1964 a 1986, ano de sua extinção, destinaram-se a famílias com até 5 salários mínimos, sendo que destes, 6% foram para as faixas de 3 salários mínimos. Os outros 80% dos financiamentos foram para famílias com renda acima de 5 salários mínimos, investimento este desproporcional ao perfil da população brasileira, que, na época, 90% da população brasileira tinha renda de até 5 salários mínimos.

Reportagem do Jornal O Estado de São Paulo, em 25/04/1976, durante a gestão municipal de Olavo Setúbal, evidencia com clareza esse quadro. A reportagem remete à situação vivida por Alcides da Silva, morador há quatro anos do Alojamento Provisório Heliópolis<sup>13</sup>, localizado no Sacomã, pertencente à Administração Regional do Ipiranga. O Alojamento comporta 100 famílias, e foi construído pela Prefeitura em 1972. Alcides foi encaminhado pela prefeitura para o “alojamento provisório” depois de ter sua casa removida da favela Vila Prudente devido à construção de viadutos naquele local. Segundo a reportagem, na época de sua transferência, em 1972, o governo municipal pretendia alocar os favelados em casas em Guaianazes financiadas pelo BNH, mas a situação econômica dos favelados seria incompatível com a proposta do município:

Alcides está ‘namorando uma casa do BNH, com sala, cozinha, banheiro, e três dormitórios, mas a prestação de 285 cruzeiros por mês não dá para pagar’. A mensalidade representa praticamente o salário da mulher. E ele [Alcides] acha que, com 720 cruzeiros, fora os descontos, ‘não dá pra sustentar e vestir cinco filhos pequenos,

---

<sup>13</sup> Alcides, no barraco, namorando uma casa do BNH. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 25 Abr. 1976.

mais eu e a velha' [...] 'O salário ainda não dá pra pagar as prestações e, entre ter a minha casa e passar fome, prefiro continuar aqui' (O Estado de São Paulo, 25/04/76).



Figura 6 Alojamento Provisório Heliópolis.

Fonte: Alcides, no barraco, namorando uma casa do BNH. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 25 Abr. 1976.

Como vimos nesse item, do período que vai de 40 até o final da década de 1970, a resposta governamental ao problema das favelas consistiu basicamente na remoção, com o sentido de “reforma sanitária”. Já no governo de Olavo Setúbal e no governo Reinaldo de Barros, as intervenções se baseavam na chave da “promoção social” do favelado. Esta remoção era seguida de algumas alternativas propostas pela Prefeitura, tais como a compra de casas da Cohab-SP, a construção da casa após a compra de terrenos próprios, aluguel de casa ou retorno ao local de origem do favelado. De qualquer forma, essas “opções” não chegavam a se constituir numa política pública que efetivamente favorecesse o acesso da classe trabalhadora a condições dignas de moradia. As modalidades de moradia precária foram incorporadas como parte da resposta do Estado, como o exemplo dos alojamentos evidencia. Como conclui Veras (1987), o foco dos governos Olavo Setubal e Reinaldo de Barros foi o atendimento das populações que ocupavam habitações subnormais, reiterando as políticas urbanas já existentes, sobretudo a remoção de

favelas em situação de emergência para os “alojamentos provisórios” localizados em áreas municipais ou então para favelas com áreas possíveis de adensamento. Só para se ter uma ideia, no governo de Reinaldo de Barros, foram construídos 07 novos alojamentos provisórios com 1721 unidades habitacionais e foram removidas 23 favelas, totalizando 1382 famílias.

A seguir vamos acompanhar mais de perto as interações entre poder público e moradores de favelas entre 1972 e 1982. Antes vamos nos debruçar brevemente sobre a região sul da cidade de São Paulo, uma região bastante destacada nos documentos analisados e que será usada para uma referência mais específica das interações favelados/moradores/Estado por se tratar de uma região com um importante e embrionário foco de organização e mobilização popular.

## **2.1 A REGIÃO SUL/SUDESTE DE SÃO PAULO**

Para entender melhor a região sul, temos que compreender alguns processos da expansão urbana da cidade de São Paulo, como as grandes zonas industriais paulistanas. Villaça (1998) explana que as indústrias se desenvolvem, inicialmente, ao longo das ferrovias, e seguindo, depois, ao longo das rodovias. Até a década de 50, então, o sistema de transportes brasileiro, composto principalmente pela ferrovia, não interligava o Brasil como um todo. A opção, então, empregada pelas indústrias paulistanas para escoamento de seus produtos por todo território nacional foi utilizar a ferrovia (saindo pela Zona Sul de São Paulo em direção a Santos) para transportar estes produtos até o Porto de Santos.

Os motivos pelas quais as indústrias se desenvolveram perto das linhas férreas remetem, além do fato de que a ferrovia foi um importante meio de escoamento da matéria-prima e dos produtos industrializados, mas também pelos baixos preços das áreas de várzea da cidade de São Paulo no início do processo de industrialização, principalmente na região sul, que congrega muitos rios, relata Langenbuch (1968). No caso do bairro do Ipiranga, por exemplo, este está incluso no conjunto de bairros estabelecidos ao longo da ferrovia São Paulo Railway. Além disso, o Ipiranga era uma área afastada do centro da cidade no início do século XIX, o que, conseqüentemente, fez com que os preços dos terrenos fossem mais baratos em relação aos outros bairros mais próximos ao centro.

De acordo com Villaça (1998), o privilégio da utilização do Porto de Santos em detrimento à malha ferroviária se deu devido à sua abrangência, uma vez que as ferrovias tinham

pouco alcance para as necessidades de distribuição dos produtos das indústrias. A via marítima foi fundamental, então, para realizar o intercâmbio entre as indústrias paulistanas e o restante do país, e, além disso, para o resto do mundo. Ou seja, a cidade de São Paulo realizava o comércio com o resto do território nacional através de Santos, tanto na importação de matérias-primas quanto na exportação de materiais industrializados.

A partir de 1950 uma rede de rodovias pavimentadas passa a integrar o território nacional. A Via Dutra (saindo pela Zona Leste de São Paulo em direção ao Rio de Janeiro) passa a conectar, para além de São Paulo ao Rio, uma parte de Minas Gerais e do Nordeste. Nesse sentido, se as indústrias, antes da criação das rodovias, se constituíram próximas à ferrovia que levava os produtos a Santos, isto é, na Zona Sul, com as rodovias, elas passaram a se instalar, também, perto da Via Dutra, para além da cidade de São Paulo. As zonas industriais e a organização espacial urbana, assim, explana Villaça (1998), seguiam as trilhas do fluxo de transportes.

No caso dos operários das fábricas da cidade de São Paulo do fim do século XIX e início do século XX, estes preferiram morar em bairros localizados nas proximidades das indústrias, uma vez que residir perto do local de trabalho facilitava o deslocamento desses trabalhadores, que iam, geralmente, a pé, de bicicleta e também utilizavam os bondes para irem ao trabalho. No bairro do Ipiranga, por exemplo, descrevem Baro e Bacelli (1979), muitos operários vinham do Cambuci (atual Rua da Independência) a pé até as industriais que trabalhavam. Em 1965, por exemplo, de acordo com o Cadastro Industrial do IBGE, havia 943 indústrias no distrito do Ipiranga, entre grandes, médias e pequenas unidades fabris.

De acordo com Villaça (1998), a relação entre as áreas industriais e a estrutura urbana da cidade de São Paulo pode ser pensada de duas maneiras: (a) há bairros onde a população trabalhava no centro principal, e (b) há bairros onde a maior parte da população trabalhava no próprio bairro ou em bairros próximos.

O primeiro conjunto de bairros onde os moradores trabalham no centro principal concentra-se fundamentalmente no quadrante sudoeste da cidade, - região esta, até hoje, de maior concentração de bairros residenciais das camadas de alta renda -, mas, também, com uma pequena quantidade destes bairros na parte norte da cidade. Havia, além disso, bairros onde a maioria da população trabalhava no centro, mas morava longe dele. Este é o caso dos bairros na área leste, região esta de baixa renda da cidade.

Já os bairros cuja população trabalhava nos bairros vizinhos ou nos próprios bairros coincidiam quase exatamente com os bairros pertencentes às zonas industriais, como o Ipiranga, Mooca, Belém e Tatuapé, além de Osasco e do ABC. Veremos exemplos, no Capítulo 3, de moradores de favelas que trabalhavam nestas zonas industriais e moravam nestes arredores, dentre muitos fatores, por serem perto de seus locais de trabalhos.

Junto a estas indústrias e longe do centro principal da cidade, então, localizavam-se os operários com pouca renda salarial, enquanto a população com maior renda, localizada no centro, e depois, afastando-se dele, seguindo o sentido sudoeste, ainda, ao contrário dos operários de fábricas, mantiveram contato com o centro por meio de vias de acesso tais como as Avenidas Angélica, Consolação, Nove de Julho, Rebouças e Brigadeiro Luiz Antonio, explana Villaça (1998).

No que concerne a Zona Sul, Caldeira (2000) e Villaça (1998) descrevem que, a partir da década de 70, esta localidade, que já era habitada por operários de baixa renda por ser um local próximo de seu trabalho, recebe um número ainda maior de população de baixa renda. Sem terem como pagar por uma casa, a população mais pobre dá preferência à Zona Sul como local de moradia, por ser um território composto de áreas de mananciais e cercado pelos rios Tamanduateí e Tietê.

Segundo Taschner (1996) e Taschner e Veras (1990), a relação de domicílios pertencentes às favelas localizados na Zona Sul evoluiu de 28,86% em 1973 para 48,37% em 1987. Este grande aumento da população favelada na Zona Sul ocorre em virtude desta região se encontrar próxima aos locais de emprego desta população, a saber, perto de indústrias e também dos bairros de classes médias e altas na Zona Sudoeste onde estão os subempregos miseráveis dos chefes de família e das donas de casa que trabalham para as camadas com maior renda.

Neste contexto político, social e urbano que aglutina uma série de faltas e ausências, a região sul de São Paulo torna-se palco de muitas mobilizações populares e novos associativismos nos anos 70 e 80, em especial, a luta em torno da moradia, principalmente em relação à população favelada.

Atualmente, um dos fortes núcleos de atuação do movimento de moradia na cidade de São Paulo está concentrado na região sudeste. Há vários movimentos nessa região que ao longo do tempo acabaram se articulando na “Associação dos movimentos de moradia da região sudeste”. A Associação possui hoje 5000 famílias cadastradas e concentra sua atuação em torno das

questões dos mutirões e autoconstrução, favelas, aluguel, cortiços e empréstimos. A Associação envolve 10 movimentos de moradia com atuação na região Sudeste, compreendendo os bairros, Jardim Clímax, Pq. Bristol, Água Funda, Vila Mariana, Vila Livieiro, Ipiranga, Jabaquara, Vila Arapuá, Jardim Maristela e Vila Moraes. As reuniões da Associação ocorrem no Jardim São Savério<sup>14</sup>. Uma das coordenadoras da Associação é uma das principais lideranças do movimento de moradia em São Paulo e uma importante referencia nacional nessa área, a Maria das Graças Xavier.

No relato oficial do movimento, afirma-se “O Movimento de Moradia da Região Sudeste, nasceu com as articulações da Pastoral de Favelas da Região Episcopal Ipiranga, a partir de 1980 com o objetivo de articular, mobilizar os movimentos de moradia, lutar pelo direito à moradia, por reforma urbana e autogestão e assim resgatar a esperança do povo rumo a uma sociedade sem exclusão social e igualitária”<sup>15</sup>.

Não é nosso objetivo nessa dissertação recuperar o processo de formação desse movimento, mas como veremos no capítulo a seguir, os registros documentais sobre as favelas no período em análise na pesquisa, estão muito concentrados nessa região. O processo de ocupação das favelas e as tentativas do poder público de impedir a expansão ou tentar a remoção dos barracos já construídos, somados a uma forte atuação da Episcopal do Ipiranga levou a um embrionário processo de organização dos favelados, a partir de uma contínua interação com o poder público e com os moradores das redondezas – que perdura até hoje. É esse processo que buscaremos recuperar no capítulo seguinte.

---

<sup>14</sup> [http://www.sp.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=81:regiao-sudeste-g-associacao-dos-movimentos-de-moradia-da-r-sudeste&catid=74:movimentos-da-capital&Itemid=76](http://www.sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=81:regiao-sudeste-g-associacao-dos-movimentos-de-moradia-da-r-sudeste&catid=74:movimentos-da-capital&Itemid=76)

<sup>15</sup> [http://www.sp.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=81:regiao-sudeste-g-associacao-dos-movimentos-de-moradia-da-r-sudeste&catid=74:movimentos-da-capital&Itemid=76](http://www.sp.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=81:regiao-sudeste-g-associacao-dos-movimentos-de-moradia-da-r-sudeste&catid=74:movimentos-da-capital&Itemid=76)



### **3 A INTERAÇÃO ENTRE MORADORES DE FAVELAS E O PODER PÚBLICO, ENTRE 1975 E 1982**

Como vimos no capítulo anterior, a atuação do poder público em relação às favelas consistiu basicamente numa política de remoção, sendo que no governo de Olavo Setubal a remoção tinha como base a retirada dos pobres do centro da cidade, e no governo de Reinaldo de Barros, as remoções apareciam combinadas com programas como Pró-Morar e Pró-Favela voltados à população pobre, embasado na questão da promoção social dos mais pobres. Vimos também que durante todo esse período a população pobre vai sendo jogada de um lado para outro, sem conseguir fugir da lógica de precariedade nas condições de habitação.

Nessa seção, buscaremos compreender como os moradores de favela interagem com o poder público, de que forma buscavam resistir às ações de remoção, como se organizavam, etc. Com a ajuda dos documentos levantados no processo da pesquisa, vamos exemplificar esse processo a partir do caso da Zona Sul de São Paulo.

Depois de tentarmos recuperar as dinâmicas dessa interação entre moradores de favelas e Estado nos governos de Olavo Setubal e Reinaldo de Barros, nos debruçaremos rapidamente no caso da organização dos moradores de loteamentos clandestinos. Como veremos, embora fossem todos trabalhadores pobres lutando por moradia, e, no geral, experimentando formas diversas de moradias precárias, é interessante comparar o padrão de interação dos moradores de loteamentos com os favelados com o Estado, para vermos as diferentes respostas do ator estatal nos dois casos.

No primeiro caso, a própria imagem negativa do favelado no interior da sociedade configura um plano de deslegitimação do ator político e da demanda que dificulta a influência sobre os órgãos públicos. Já no caso dos moradores de loteamentos clandestinos a ideia de alguém que pagou pela moradia durante dez anos confere um padrão de legitimação do ator e da demanda que acaba gerando um padrão diferente de resposta estatal. Embora nos dois movimentos o foco da luta esteja no direito a posse da terra urbana, no caso dos favelados essa é uma luta mais difícil porque sua legitimação pressupõe a construção de uma ideia de direito ainda inexistente nesse período: o direito à moradia. No caso dos moradores de loteamentos clandestinos, “basta” acionar a chave - e *frame* (Gamson, Fireman e Rytina, 1982; Snow e Benford, 1988, 1992) - do direito de propriedade. Afinal eles pagaram, muitas vezes durante uma

década, por seu lote e depois não tiveram seu direito de proprietários garantido. A luta dos moradores dos loteamentos é uma luta pela regularização da área que eles compraram; a dos favelados é uma luta pelo direito à moradia que precisa, para se legitimar, mobilizar o discurso dos direitos de cidadania, um *frame* (Gamson, Fireman e Rytina, 1982; Snow e Benford, 1988, 1992) ainda pouco consolidado no plano da prática e do discurso no decurso dos anos 70.

### **3.1 REMOÇÃO E RESISTÊNCIA ÀS REMOÇÕES NO GOVERNO DE OLAVO SETUBAL (ARENA, 17/08/1975 – 11/07/1979)**

A gestão de Olavo Setúbal foi marcada pela continuidade das políticas de remoção de favelas e a construção e reformas dos "alojamentos provisórios". Sua atuação nas favelas constituiu apenas na remoção dos favelados, causando o adensamento das favelas já existentes, uma vez que os favelados não tinham condições para adquirir uma casa própria, e, portanto, poucas famílias beneficiaram-se dos programas habitacionais oferecidos pelo governo, dado seu perfil de renda baixo e sua instabilidade e informalidade no emprego. No apagar das luzes do seu governo, criou o Funaps<sup>16</sup> (Fundo<sup>17</sup> de Atendimento à População Moradora em Habitações Subnormais), que deveria gerar subsídios para as famílias carentes para solucionarem seu problema com a moradia (voltaremos a falar do Funaps mais a frente).

O papel do município em resolver seus problemas habitacionais dentro de suas próprias especificidades urbanas era muito restrito uma vez que, desde 1964, a principal fonte de recursos para a política habitacional era de origem federal, explana Rossetto (2003). Os recursos para esta política pública eram captados de duas fontes, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço<sup>18</sup> (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e agregados no Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Já o Banco Nacional de Habitação (BNH) era responsável pela definição das regras do financiamento e a definição do desenho dos programas habitacionais, e a

---

<sup>16</sup> A criação do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps) se deu pela Lei nº 8.906, de 27 de abril de 1979, e sua regulamentação pelo Decreto nº 15.889, de 23 de maio de 1979, ambos nos últimos meses do governo do prefeito Olavo Setúbal.

<sup>17</sup> Os recursos municipais têm duas origens: taxas e impostos. Estes recursos estão vinculados ao orçamento municipal aprovado pelo Legislativo. Com a criação de Fundos, há a canalização de receitas específicas – que podem ser também de natureza privada ou de outras instâncias do governo – sem que estes componham o caixa da prefeitura e sem necessidade de aprovação pelo Legislativo, isto é, trata-se de recursos que o município pode dispor livremente de acordo com os fins e carências específicas.

<sup>18</sup> Para entender melhor a relação entre as políticas habitacionais e o FGTS, consultar Rodrigues (2011).

implementação, por sua vez, era realizada pelos órgãos locais, tanto estaduais quanto municipais. Como resultado deste tipo de política habitacional, há a criação de grandes conjuntos habitacionais destinados à população com renda de cinco ou mais salários mínimos em São Paulo: as Cohab's. Isto é, a maioria da população paulistana que era composta por uma renda abaixo de três salários mínimos ainda continuava habitando em moradias precárias.

As populações mais pobres, como os favelados, eram atendidas individualmente pelo município – família por família removida da favela –, descreve Rossetto (2003), por meio de cinco propostas: (i) doação durante alguns meses – em geral, três meses – de aluguel de um quarto ou uma casa, (ii) o pagamento da viagem de retorno ao seu local de origem, (iii) a reconstrução de casa de madeira em outro local da cidade, (iv) empréstimo para pagamento das prestações iniciais para compra de um terreno, (v) financiamento do material para construção da casa – opções estas com muitos impasses para a população favelada. Isto é, as intervenções municipais foram marcadas por “medidas de desfavelamento e de assistência individualizada – já que a Cohab estava direcionada aos financiamentos para faixas de renda com maior capacidade de endividamento” (ROSSETTO, 2003, p. 26).

Observaremos também aqui o início das mobilizações nas favelas, e com ela, também, o começo de um processo de interlocução com o Estado – autoritário, mas nos primórdios do processo de abertura democrática. Essa interlocução se dará principalmente através das comissões, com poucos registros de protestos ou mobilizações de rua mais visíveis. Tanto na bibliografia secundária quanto nos documentos não foi possível identificar o uso de um repertório de confrontação mais forte. O modelo de interação parecia muito mais pautado na busca de diálogo com o Estado a partir principalmente da mediação dos aliados na Igreja. O principal interlocutor dos moradores era o Prefeito e os responsáveis pela Administração Regional.

Há importantes, porém ainda incipientes, processos de organização popular nesse período. O padrão é ainda ações localizadas, fragmentadas e com pouca capacidade organizativa. Um ator central dessa organização é, como a bibliografia do período retrata fartamente, a Igreja Católica, principalmente a partir das Pastorais das Favelas.

A Igreja Católica foi o principal apoiador da causa da moradia, tendo um papel estruturante na configuração da luta política no interior desse campo. Sader (1995) explica que este apoio, principalmente aos moradores de favelas, se deu por causa da reorientação da Igreja Católica no Brasil, que perde sua influência a partir dos anos 50 frente à ampliação do

pentecostalismo e da umbanda. Para recuperar, então, a sua influência perdida, a Igreja se volta para as críticas às injustiças, engajando seus membros a se colocarem como amparo e fortaleza da sociedade civil e encorajando esses sujeitos a lutarem por uma vida mais “digna”.

Visando o fortalecimento da sociedade civil a Igreja Católica atuou em duas frentes bastante definidas: (a) a “educação popular”, que visava promover a alfabetização e com isso, formação de consciências críticas no interior da sociedade civil organizada, com vistas a motivar e capacitar os educandos para “melhorar de vida” e, além disso, enfrentar o mercado de trabalho e, (b) como aponta Sader (1995), a criação de centros comunitários em bairros pobres designado como Operação Periferia, em 1973. Essa frente consistia em renovar as práticas religiosas das paróquias de periferia a partir do envolvimento desses religiosos nas necessidades dessas populações locais.

Este conjunto de ações sociais da Igreja Católica tinha como princípio a Declaração de Medellín, derivada da II Conferência Geral do Episcopado latino-americano de 1968 e que seguia as diretrizes do Concílio do Vaticano, isto é, a intensificação da presença a Igreja Católica na transformação latino-americana, uma vez que o princípio de “salvação”, por exemplo, estava ligado ao estabelecimento de condições de vida mais humanas, tendo como referência as estruturas mais opressoras e, principalmente, as carências materiais.

A função da Igreja era, com isso, a de atuar denunciando as injustiças sociais, concomitantemente com a conversão desses cidadãos. Os mais pobres, oprimidos, excluídos e marginalizados da sociedade, portanto, foram os escolhidos da Igreja para portar as mensagens de Deus e com isso, ela legitimava teleologicamente os desejos de mudança social desses indivíduos:

[A Igreja Católica] assumia os reclamos populares enquanto exigência evangélica, ela abriu um espaço de legitimidade por onde os protestos sufocados vieram à tona. Nas ambiguidades da cultura popular, entre o conformismo e o protesto, o conformismo costuma ser resultado de uma experiência que diz que ‘as coisas são assim porque sempre foram, e as tentativas de mudar só trazem mais malefícios’. Quando uma instituição como a Igreja sacramentou os sentimentos populares, a vontade de mudança encontrou um lugar e um modo de ser proclamada (SADER, 1995, p. 161).

Podemos ver aqui, portanto, a importância da Igreja Católica, e, com ela, das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's)<sup>19</sup> e das Pastorais para os movimentos populares: o discurso religioso e a maneira de encaminhamento dos movimentos atuantes na esfera eclesial se misturavam na medida em que as reivindicações e lutas sociais invadiam o espaço religioso da parcela da Igreja Católica que se recusava a ter uma prática religiosa alheia ao campo da política. Alinhando o campo religioso com o da política – e, com isso, a Igreja tem papel fundamental na construção de um *frame* positivo sobre a população favelada e de suas lutas –, a Igreja Católica foi responsável por tecer uma rede de comunidades que contribuiu para a articulação e promoção de um discurso para os setores populares, descreve Ruscheinsky (1999), que afetaram a dinâmica e ampliaram a base de sustentação dos movimentos populares.

A Igreja e as CEB's, assim, explana Sader (1995), oferecem uma legitimação teológica para as reivindicações populares. Isto é, explica Betto (1981), a Igreja Católica, assim, passa a ser 'a voz dos que não têm voz'. Neste contexto de estruturas de oportunidades políticas (Tarrow, 2009) em processo de abertura, a Igreja Católica catalisa a abertura de canais de diálogo e legitima e reitera as demandas dos movimentos populares.

As CEB's atuavam, desta forma, expõem Sidney, Truzzy e Fernandes (1981), como núcleos motivadores e abastecedores da mobilização popular. Assim, partidos políticos, sindicatos autônomos e associações foram absorvidos no funcionamento da Igreja, em especial, das CEB's. Os militantes de esquerda que anteriormente estavam hibernados nas áreas populares passaram a atuar nas mobilizações das CEB's, descreve Ruscheinsky (1999), de forma que o trânsito destas pessoas era tão intenso que não se conseguia mais distinguir se estes cidadãos eram pertencentes à Igreja Católica enquanto instituição ou aos movimentos sociais.

A organização das CEB's, então, além de significar um momento de reprodução institucional da Igreja Católica, explana Ruscheinsky (1999), representa ao mesmo tempo uma

---

<sup>19</sup> As CEB's nascem na década de 60 devido à iniciativa de renovação da Igreja Católica, explica Perani (1981). Trata-se de um novo formato de organização pastoral em resposta a esta reestruturação da Igreja com a função de agir mais diretamente com os fiéis. As CEB's se instalam inicialmente no meio rural, desenvolvendo-se por meio da estrutura capela/povoado, isto é, cada capela é responsável pelo cuidado de um determinado povoado dos arredores da capela. Com o sucesso das CEB's no meio rural elas se instalam nas cidades, principalmente nas periferias urbanas, ajudadas principalmente pela conformação territorial das periferias urbanas e da experiência prévia da população vinda do meio rural que já conhecia a atuação das CEB's. De acordo com Perani (1981), a função mais ampla das CEB's – considerando a sua complexidade e diversidade de atuação – era conseguir fazer “que o povo veja com os próprios olhos, pense com a própria cabeça, fale com a própria boca, ande com os próprios pés” (PERANI, 1981, p.28), isto é, as CEB's tinham uma orientação a partir da perspectiva da autonomia da sociedade civil.

forma pela qual a população envolvida nas CEB's discutia seus problemas reais. A atuação das CEB's, relata o autor, despertava menos suspeitas perante o aparelho repressivo devido ao caráter religioso presente nestas organizações. Além disso, explica Sachs (1999), durante o período de repressão, o único espaço que escapava do domínio do Estado era a Igreja. Ou seja, com o fechamento dos canais de participação estatais (Tarrow, 2009) os atores da sociedade civil, que antes poderiam circular e dialogar com o Estado, agora, com o período ditatorial, migram de uma possível atuação estatal para uma atuação no âmbito religioso.

Os princípios da Declaração de Medellin, norteadores da ação da Igreja na e junto com a sociedade civil, além disso, reafirmavam o papel central da “família cristã”, e por isso algumas destas atividades se voltavam para a denúncia das condições econômicas que instauravam a desagregação familiar em camadas de renda mais baixa da população (Sader, 1995). A agregação da luta por moradia pela Igreja Católica se dava, então, através do combate ao fenômeno da desagregação familiar causada pelo capitalismo, pro meio de uma “denúncia política” das condições da moradia.

Veremos a partir de agora os primórdios das mobilizações da população favelada na cidade de São Paulo, e com ela, a atuação e suporte da Igreja Católica na organização do movimento. As primeiras reuniões com o objetivo de articulação dos moradores de favelas na Zona Sul de São Paulo datam do ano de 1976, relata Gohn (1991), momento este que também surge<sup>20</sup> o Movimento de Defesa dos Favelados<sup>21</sup> (MDF) a partir da luta em uma favela da comunidade de Vila Palmares, em Santo André. Com a ameaça de despejo via ação judicial que ocorreu na favela de Vila Palmares, a mais antiga de Santo André e localizada em uma comunidade organizada, a comunidade reage tentando impedir o despejo, negociando com o proprietário do terreno em que a favela se encontrava. O sucesso da negociação gera a ideia de tentar defender outras favelas que também passavam pelos problemas de despejos e remoções.

De acordo com o padre Rubens Chesseraux, um dos coordenadores do Movimento de Defesa dos Favelados em Vila Palmares, a força do MDF está associado ao fenômeno de expansão acelerada das favelas como forma de moradia da população de baixa renda:

---

<sup>20</sup> Vale aqui ressaltar a divergência de informações sobre o surgimento do MDF, melhor explorada por Feltran (2003): Doimo (1995) afirma que seu surgimento ocorreu em 1975, já Gohn (1991) relata o surgimento no ano de 1978, e a reportagem da Folha de São Paulo de 27/12/80, no ano de 1977. No site do Movimento de Defesa do Favelado, [www.mdf.org.br](http://www.mdf.org.br), é relatado que o movimento surge no final da década de 70, mas somente se institui legalmente no ano de 1985.

<sup>21</sup> Movimento de Defesa dos Favelados prepara encontro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 Dez. 1980.

no ABC, por exemplo, havia somente três favelas em 1964 (uma em Santo André e duas em São Bernardo) e agora [Dezembro/1980] existem 202; na Capital, entretanto, os números são mais dramáticos, pois de seis favelas no ano da “Revolução” chegou-se em 1980 a 1204. [...] [Há também] 100 favelas em Osasco, 65 em Campinas, 37 em Guarulhos, cerca de 400 em Belo Horizonte, enquanto no Rio de Janeiro nada menos que 37% da população é favelada (Folha de São Paulo, 27/12/80).

O surgimento e ampliação do Movimento de Defesa dos Favelados, então, está atrelado a dois fatores, o crescimento desmensurado e a imagem negativa das favelas e dos favelados, tidas como reduto de marginais. De Santo André, o movimento se expande para outras cidades do ABC paulista, e depois, - não necessariamente nesta mesma ordem - para Campinas, São Paulo, Osasco, Guarulhos, Uberlândia, Belo Horizonte e Rio de Janeiro. Segundo Gohn, as ações do MDF tinham como objetivo combater a proposta de eliminação das favelas propondo em seu lugar a ideia de reurbanização das favelas. Além de impedir despejos, ameaças de despejos e mobilizar os favelados para prevenir os despejos, narra Jacobi (1983), o movimento também lutava por suas questões específicas, a saber, benfeitorias urbanas nas favelas.

Já as ações dos moradores de favelas na cidade de São Paulo, ainda fragmentadas e localizadas, somente ganham força e amplitude em 1977, quando o prefeito Olavo Setúbal declara que todas as áreas verdes passariam a pertencer à Prefeitura, sendo que muitas destas áreas eram ocupadas por favelas, como já descritas anteriormente. Tal decreto “foi uma medida para ‘combater as favelas’ tendo em vista que a imprensa naquele ano deu um grande espaço ao número crescente de favelas, ao perigo que isto representava por abrigar marginais” (GOHN, 1991, p. 112). Segundo relato de Gohn (1991), este decreto determinava as áreas dos mananciais como áreas públicas o que implicaria na extinção de muitas favelas localizadas nas condições de áreas mananciais, principalmente na área de abrangência de dois grandes rios da cidade, a saber, os rios Tietê (que corta a cidade de leste a oeste) e do rio Pinheiros (afluente do rio Tietê e que corta a cidade de sul a sudoeste) e seus conjuntos de afluentes. Esse Decreto atinge diretamente as favelas localizadas na Zona Sul, devido ao grande número de córregos e rios naquela área.

Em resposta a este Decreto há uma primeira grande mobilização dos favelados. Surge um ‘movimento de protesto’ contra o decreto, explana Gohn (1991), composto pela Comissão de Direitos Humanos, várias assistentes sociais, funcionários da Prefeitura, militantes da Associação Profissional das Assistentes Sociais de São Paulo (Apasp) – cuja presidente era Luiza Erundina –

e arquitetos<sup>22</sup>. Esta primeira mobilização, contudo, não consegue a revogação do Decreto, mas tem como resultado a sua não implementação e, muito mais importante, tem como saldo a organização dos favelados. É neste momento, assim, que surgem as primeiras Associações de Moradores de Favelas.

Inicia-se, então, em 1978, um processo de articulação dos moradores de favelas em assembleias populares, na Zona Sudeste de São Paulo, localizadas no Campo Limpo, por consequência e impulsionado por esse processo de remoção de favelas e pelo decreto municipal de Olavo Setubal. Isto é, a mobilização vem em resposta ao contexto urbano e social, mas, principalmente, estimulado pela ação do estado.

No entanto, este processo de remoção de favelas não se inicia unicamente no Estado: muitos moradores dos arredores das favelas também são contra a permanência das favelas em seus bairros, e algumas vezes até recorrem ao Estado para tentar removê-las efetivamente, situação esta recorrente neste período.

Podemos visualizar esta questão no caso das 100 famílias da favela na Rua Evolução<sup>23</sup>, no Jardim Botucatu, em Vila das Mercês, pertencente à Administração Regional do Ipiranga, que, despejados de seus barracos após ação judicial do dono do terreno<sup>24</sup> no qual a favela estava situada, no fim de Junho/78, tentam reconstruir seus barracos na Rua Isabel de Goes, em Vila das Mercês. Na futura favela, as condições de moradia serão as mesmas que na favela que foram despejados: desprovidos de água, luz, coleta de lixo, esgotos ou qualquer tipo de infraestrutura urbana, sendo que as fossas são cavadas ao lado dos barracos, o lixo é acumulado por todos os lados e os esgotos são ao céu aberto, em valas<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> É importante perceber aqui o papel das associações profissionais e dos técnicos do Estado.

<sup>23</sup> Moradores contra favela. **Gazeta do Ipiranga**, São Paulo, 30 Jun. 1978; Favelados são ameaçados de expulsão no Ipiranga. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 Jul. 1978.

<sup>24</sup> O que diferencia a favela das outras formas de habitação, além do caráter da casa é o tipo de solo na qual as favelas são construídas. Até 1974, diz Sachs (1999), mais da metade das favelas paulistanas estavam localizadas em terrenos particulares (55,9%), e o restante em terrenos públicos, principalmente terrenos municipais (37,1%).

<sup>25</sup> Na década de setenta, as favelas eram desprovidas de água potável e redes de saneamento. Em 1973 somente 15% dos barracos tinham seu lixo coletado, número que sobe para 43% em 1980, relata Sachs (1999). É com os programas municipais Pró-Água e Pró-Luz de Reinaldo de Barros (ARENA, 1979 – 1982) há uma pequena melhoria no que concerne à água e à eletricidade, diz Sachs (1999). Em 1980, 32,1% dos barracos estavam ligados à rede de água ou usavam fontes de água, e 65,44% dos barracos estavam eletrificados, mas somente 16,51% eram eletrificações regulares. Até 1984, por meio do programa Pró-Luz, mais de 83 mil barracos passaram a possuir energia elétrica. A coleta de lixo também melhora.

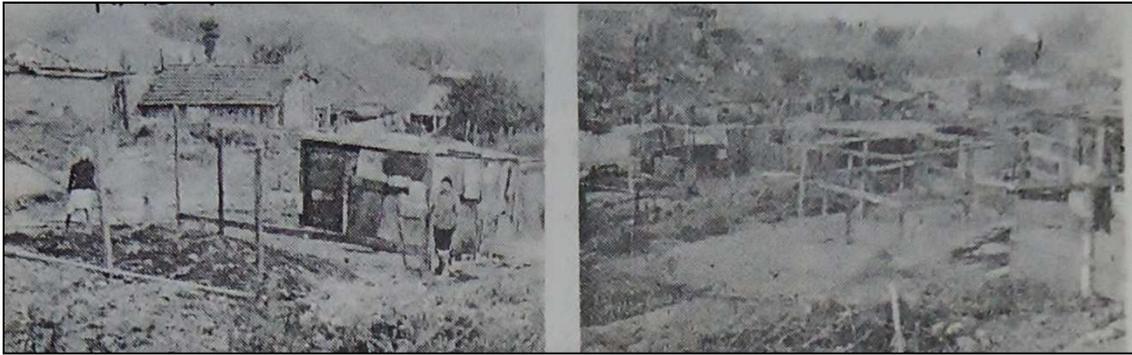


Figura 7 Terreno na Rua Isabel de Goes sendo demarcado para futura instalação dos barracos.

Fonte: Moradores contra favela. **Gazeta do Ipiranga**, São Paulo, 30 Jun. 1978.



Figura 8 Esgoto em céu aberto da favela que ocorreu o despejo, na Rua Evolução.

Fonte: Favelados são ameaçados de expulsão no Ipiranga. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 Jul. 1978.

Em contrapartida, os moradores do atual terreno onde os favelados constroem suas novas casas não estão nada satisfeitos com os futuros moradores do local. No meio deste conflito, a Prefeitura. Insatisfeitos com a instalação da favela perto de suas casas, os moradores dos arredores vão até a Administração Regional do Ipiranga reclamar, e esta promete, então, desalojar os “vizinhos indesejáveis”. Os moradores dos arredores da instalação da futura favela temem que o pequeno terreno, que somente terá espaço para 12 das 100 famílias despejadas, seja permanente:

A Prefeitura poderia aproveitar esses terrenos abandonados, construindo casas melhores, com esgoto, água. Também deveria verificar se, no meio das famílias modestas, não se escondem desocupados e aproveitadores. Sabemos, inclusive, que vários desses homens que constroem ai não fazem isso por necessidade. Tem gente limpando e marcando pedaços de terreno pra depois vender. Isso é crime (Gazeta do Ipiranga, 30/06/78).

Os moradores conseguem da Prefeitura a promessa de que os favelados serão despejados. Mas, segundo as reportagens do período, o despejo acabou por não se realizar.

A ameaça do despejo devido a reclamações dos moradores ao redor das favelas é um fantasma que também assombrou em Julho de 1978 a favela da Rua Jovita<sup>26</sup>, existente há 11 anos na Vila Mascote, na região do Jabaquara, pertencente à Administração Regional da Vila Mariana. Os moradores foram até AR da Vila Mariana para reclamar de dois barracos recentemente construídos no meio da rua

Estes barracos, de acordo com seus moradores, foram construídos naquela rua porque a Rua Souza Dantas que eles moravam anteriormente havia dois anos foi asfaltada e eles tiveram que sair daquele local. Ela, Jacilina Maria dos Santos, mora no barraco com o marido José e 6 filhos, e conta que “O José ganha apenas o salário mínimo. O dinheiro mal dá para a comida, como é que ele vai pagar a condução? Por isso nós fomos obrigados a construir o barraco aqui, pertinho da fábrica onde ele trabalha” (O Estado de São Paulo, 04/07/78).

“Uma das moradoras [contra a construção dos barracos] pedia, ontem, que a Prefeitura tomasse providências urgentes para evitar que o problema ‘se alastrasse pela rua inteira’. Outra moradora acusava a Regional pela situação: ‘Se ela tivesse atendido nossos pedidos para asfaltar a rua, não precisaria desalojar essa gente agora’” (O Estado de São Paulo, 04/07/78). Após as

---

<sup>26</sup> Vila Mariana tentará remover os favelados. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 04 Set. 1978.

reclamações, a AR decidiu remover os dois barracos para outro local, atendendo aos pedidos dos moradores dos arredores da favela.

Portanto, se no começo da pesquisa pensávamos que neste cenário os polos de conflitos poderiam ser simplificados na dicotomia favelados x Estado, vimos que o quadro é mais complexo. Há aqui uma rede mais densa de conflitos. Temos os favelados, buscando seu ‘direito a ter direitos’, a luta pela posse de sua casa, pelo direito à moradia e pelo acesso à cidade; na mesma chave temos também os moradores de loteamentos clandestinos, que também, como os favelados, reivindicam a infraestrutura na cidade e a legalização de seus terrenos e moradias – mas, ao mesmo tempo em que têm lutas em comum são também adversários, uma vez que os favelados ocupam as áreas verdes dos loteamentos, impedindo, assim, que a legislação urbanística para obtenção de sua escritura e dos serviços urbanos sejam totalmente cumpridos. Além disso, há o mercado imobiliário, que, temendo pela desvalorização de suas terras, querem a remoção das favelas; bem como o Estado, com políticas sanitaristas e higienistas de limpeza da cidade.

Assim, tanto o Movimento de Defesa dos Favelados quanto a Igreja Católica e também seus apoiadores na área jurídica têm – muito mais do que uma luta na esfera institucional visando conquistar suas reivindicações – uma luta para tentar mudar o *frame* (Gamson, Fireman e Rytina, 1982; Snow e Benford, 1988, 1992) negativo – que o Estado e a sociedade têm da favela: algo a ser exterminado. Imagens sobre a favela nos jornais do período evidenciam isso, como vemos nas falas de alguns moradores da Vila Mariana incomodados com a proliferação das favelas no entorno:

[a favela é] espetáculo de desocupados sempre dispostos a roubos e assaltos, crianças nuas soltas nas ruas, pedintes, cães vadios e outros inconvenientes que se pode esperar de agrupamentos dessa natureza (Folha de São Paulo, 24/07/81).

lá [na favela] há muitos trombadinhas e não se pode deixar nada do lado de fora. Já me roubaram um botijão de gás e outro dia, cinco garotos quase bateram no meu filho de cinco anos (Folha de São Paulo, 12/04/82).

é claro que isso é muito perigoso. Se fossem pessoas comportadas... Mas aí é que são criados os bandidos. O negócio seria uma área reservada para todos os favelados, fora daqui (Folha de São Paulo, 12/04/82).

Zaluar e Alvito (2006) explicam que esta visão da favela como um problema que necessita uma intervenção estatal de natureza policial e sanitária já estava presente desde a formação das primeiras favelas no Brasil. Isto é, desde o Morro da Favela, no Rio de Janeiro, a favela era vista como um foco de limpeza e local de patologias e de poluição. Nas palavras do Padre Rubens Chasseraux, as favelas não estão escondidas nas longínquas periferias ou morros adentro da cidade. Seu crescimento preocupa as autoridades, em especial as autoridades municipais, que sempre interveem nas favelas a partir de sua existência, isto é, sempre desejando o seu desaparecimento e sua remoção, mas nunca interveem, de fato, em suas causas geradoras. Segundo ele, “combate-se a favela porque ela enfeia a cidade, porque ela ofende os interesses particulares, de imobiliárias e ‘donos de terra’, mas não se combate as contradições do sistema gerador de favelas, que delas se alimenta, delas necessita e não as aceita” (MDF, 1980)<sup>27</sup>. A proposta do Movimento de Defesa dos Favelados vem de encontro com a proposta estatal de remoção de favelas e com o *frame* (Gamson, Fireman e Rytina, 1982; Snow e Benford, 1988, 1992) negativo de favela dos moradores do seu ‘entorno’, isto é, aprofundar e explicitar o conhecimento das origens e problemas enfrentados nas favelas, além de defender e legitimar os direitos daqueles que já não têm direitos – isto é, tentar construir um *frame* (Gamson, Fireman e Rytina, 1982; Snow e Benford, 1988, 1992) positivo sobre as favelas, enfatizando aspectos como a noção de direitos, de cidadania, de igualdade ao acesso à cidade, do direito à moradia digna –, e, além disso, propor formas de luta para criar uma nova sociedade com um olhar coletivo sobre a posse da terra, impedindo, assim, que as injustiças sociais ocorram, e, ainda mais, evitar que os favelados sofram injustiças diárias ainda maiores, como os despejos.

Este mesmo fantasma da ameaça de despejo também pairou no fim de Julho de 1978 sobre a favela do Jardim São Savério<sup>28</sup>, no Parque Bristol, pertencente à Administração Regional do Ipiranga, mas agora, com algum sucesso por parte dos favelados. Neste caso, 21 famílias receberam uma intimação da Administração Regional do Ipiranga requisitando a remoção de seus barracos construídos na Rua E da favela do Jardim São Savério, pois estes se encontravam em uma rua de via pública. Inicialmente um grupo de favelados acompanhados de integrantes da

---

<sup>27</sup> “O Porquê desse encontro”, documento do Movimento de Defesa dos Favelados, redigido e assinado pelo Padre Rubens Chasseraux, que compõe a Programação do 1º Encontro Nacional dos Favelados em Maio/80.

<sup>28</sup> Sustada remoção de favela do Parque Bristol. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 Jul. 1978; Favelados querem explicação. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 26 Jul. 1978; Favelados continuam no Parque Bristol. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 27 Jul. 1978.

Igreja de Santa Cristina foram à AR tentar descobrir o motivo da intimação e tentar uma negociação. Após serem recebidos para uma reunião com o Administrador Regional, a intimação continuou vigente. A comissão, então, foi se reunir com o Prefeito Olavo Setúbal para solicitar a transferência dos barracos para outro terreno da Prefeitura, uma vez que eles não dispunham de recursos para morarem em outro local. A comissão foi recebida pela assistente social da Secretaria das Administrações Regionais, e nesse encontro argumentaram que não poderiam ser removidos para lugares distantes por causa da proximidade da favela com o local de trabalho e com a escola das crianças. Após da reunião, a assistente social e o Secretário das Administrações Regionais abriram um processo para averiguar a real localização dos 21 barracos: se eles realmente se encontrassem em uma via pública eles seriam transferidos para um local próximo ao atual. Enquanto isso a intimação para remoção destes barracos ficaria suspensa por 90 dias.

Neste momento de conquista aparece uma importante estratégia para negociação e diálogo moradores favelados/poder público: a formação de comissões. Estas comissões que interagem com o Estado, como veremos ao longo da pesquisa, predominantemente têm o caráter de comissões mistas, isto é, compostas de moradores de uma favela específica e de membros da Igreja Católica, como padres e bispos, e, em alguns casos, há a presença também de advogados, auxiliando nas questões jurídicas, em especial, em casos de reintegração de posse.

Formar comissões e com elas ir discutir com o poder público é uma prática de que vai se constituindo como uma rotina de interação entre favelados e poder público ao longo de todo esse período. Essa prática das comissões parece estar ligada a própria forma de funcionamento da Igreja nesse período. Vejamos o caso da Região Episcopal do Ipiranga. De acordo com o Frei Sergio Calixto Valverde, coordenador da Pastoral de Favelas da Região Episcopal do Ipiranga<sup>29</sup>, por volta de 1975 a Arquidiocese de São Paulo, por iniciativa de seus membros e do Cardeal Arcebispo Dom Paulo Evaristo Arns, foi desmembrada em regiões, denominadas Regiões Episcopais. Para cada Região foi designado um bispo, que tinha como responsabilidade levar adiante a linha pastoral traçada pela Arquidiocese. Segundo o Frei, cada Região Episcopal tinha certa independência na forma e aplicação dessas linhas pastorais, a depender do contexto específico de cada Região.

---

<sup>29</sup> “Projeto Favelas – Setor Sudeste da Cidade de São Paulo, Arquidiocese de São Paulo, Região Episcopal do Ipiranga”, Documento da Pastoral de Favelas assinado pelo Frei Sergio Calixto Valverde, 10/06/81.

No caso da Região Episcopal do Ipiranga, localizada na região sudeste da cidade de São Paulo, explica o Frei, a preocupação estava focada na população favelada. Para tal, formou-se a Pastoral de Favelas. No início, este trabalho era pontual e realizado por grupos de jovens e pelas Sociedades Vicentinas. Percebendo a necessidade de um trabalho mais intenso com os favelados, a Região Episcopal do Ipiranga começou a atuar fortemente nessa questão. Formou-se, então, uma equipe de assistentes sociais e voluntários para atuar junto com os favelados, realizou-se um levantamento da situação das favelas na região e, assim, elaborou-se um programa imediato para atuar nas favelas.

O primeiro projeto da Região Episcopal do Ipiranga foi elaborado em conjunto com a população favelada. A meta deste projeto era a união e organização dos moradores com vistas a reivindicar seus direitos. Inicia-se, assim, a luta pela instalação de água e luz nas favelas do Ipiranga. Posteriormente, a luta passa a integrar também a coleta de lixo e a canalização dos córregos, pois muitas favelas residiam na beira de rios e córregos. Mais tarde a luta incorporaria a demanda pelo asfaltamento das ruas.

Para organizar a luta, foi criada a Comissão<sup>30</sup>. Cada favela tinha uma Comissão, composta de 5 ou 6 moradores eleitos pela favela, reunindo-se uma vez por semana, tendo como objetivo reunir a população favelada, coordenar os trabalhos na favela, e reivindicar as melhorias nas favelas para os órgãos competentes. O conjunto das Comissões de todas as favelas da Região Episcopal do Ipiranga compunha o Conselho Regional de Favelas, que se reunia a cada dois meses para troca de experiências e avaliação do trabalho desenvolvido nas favelas. Esse aprendizado foi importante para as fases posteriores de organização dos moradores e interlocução com o poder público.

É interessante perceber que enquanto a formação das comissões aparece como estratégia de ação dos favelados para pressionar o poder público; os protestos figuram nas práticas dos grupos contrários a criação/expansão das favelas. Como já vimos nas situações anteriores, os moradores de favelas não são os únicos a interagirem com o Estado na tentativa de ter suas reivindicações atendidas. E, também, como vimos em Della Porta e Diani (1999), o protesto,

---

<sup>30</sup> “Projeto Favelas – Setor Sudeste da Cidade de São Paulo, Arquidiocese de São Paulo, Região Episcopal do Ipiranga”, Documento da Pastoral de Favelas assinado pelo Frei Sergio Calixto Valverde, 10/06/81; “Conclusões do Primeiro Encontro Nacional sobre Favelas”, Documento do Movimento de Defesa do Favelado, Junho/80; “Periferia aumenta participação dos Moradores de Favelas”, Boletim da Igreja Ipiranga, Agosto/80; “Conselho Regional de Favelas se reúne”, Comunicação do Projeto Favelas da Região Episcopal do Ipiranga, Abril/81; Encontro de favelados. **O São Paulo**, São Paulo, 17-23 Abr. 1981.

mesmo sendo o repertório de ação típico dos movimentos sociais, é também estratégia de ação de outros atores, tais como partidos políticos, grupos de pressão e, neste momento, dos moradores contra as favelas. Assim, o protesto como repertório de interação, como explica Tilly (1995b), não pertence a um único ator. Ele está disponível na memória e no compartilhamento de mundo (Tilly, 1995b), isto, é, explana Zald (1996), os diferentes repertórios são apreendidos das experiências passadas e reformulados ao longo da interação dos vários atores. Podemos visualizar melhor esta questão quando um grupo de moradores do Sacomã<sup>31</sup>, no dia 29 de Novembro de 1978, se dirigiu à Prefeitura para protestar contra o grande número de barracos que estava se instalando ao lado do Hospital Heliópolis, e reivindicaram ao Prefeito Olavo Setubal providências sobre o fato, principalmente em relação à higiene do local (a sintonia com o discurso governamental é completa). Segundo as queixas apresentadas no protesto, “os moradores disseram que não têm nada contra um alojamento ‘provisório’”, mas, “com a construção indiscriminada de barracos” as ruas têm se transformado em “grandes depósitos de lixo [...] o mau cheiro já é insuportável e os ratos são caçados com estilingue” (Folha de São Paulo, 30/11/78).

O local que corresponde ao aumento do número de barracos é um terreno com 250 famílias ao lado de duas grandes favelas vizinhas no bairro do Sacomã, pertencentes à Administração Regional do Ipiranga: a favela Heliópolis, composta de 300 famílias, e o Alojamento Provisório Heliópolis, construída em 1972 pela Prefeitura e composta por 100 famílias.

A resposta a este protesto realizado pelos moradores foi a demolição de 50 barracos não habitados naquele terreno, e a promessa de intensa fiscalização no local, em conjunto com a Polícia Militar, para evitar a proliferação das favelas na região do Sacomã. A reportagem traz a fala de um dos moradores residente próximo ao terreno,

Os favelados pensam que nós, moradores de ruas próximas, somos responsáveis pela destruição dos barracos. Estão enganados. Só solicitamos certas providências. Reivindicamos nosso direito de viver com tranquilidade, longe de tiroteios e tantas outras ocorrências policiais que começaram a suceder de três meses para cá, justamente

---

<sup>31</sup> Moradores do Sacomã pedem fim da favela. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 Nov. 1978; Favela do Sacomã começa a ser fiscalizada pela AR. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 Dez. 1978; Favela no Ipiranga não será ampliada. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 07 Dez. 1978; Depois de três meses, a favela sai de Heliópolis. **Gazeta do Ipiranga**, São Paulo, 08 Dez. 1978; Heliópolis quer o fim de barracos. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 22 Mar. 1979; Moradores de Heliópolis pedem remoção de favela. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 Mar. 1979.

na época da proliferação dos barracos. Não digo que todos sejam responsáveis, mas na nova favela escondem-se muitos desocupados. Até boteco com mesa de sinuca estava montado (Gazeta do Ipiranga, 08/12/78).



Figura 9 Residentes dos barracos recém-criados ao lado do Alojamento Provisório Heliópolis.

Fonte: Depois de três meses, a favela sai de Heliópolis. **Gazeta do Ipiranga**, São Paulo, 08 Dez. 1978.



Figura 10 Barracos destruídos pela Prefeitura.

Fonte: Depois de três meses, a favela sai de Heliópolis. **Gazeta do Ipiranga**, São Paulo, 08 Dez. 1978.



Figura 11 Favelados, reunidos após a destruição dos barracos pela Prefeitura.

Fonte: Depois de três meses, a favela sai de Heliópolis. **Gazeta do Ipiranga**, São paulo, 08 Dez. 1978.

Estes mesmos moradores que realizaram o protesto contra a construção dos barracos do bairro do Sacomã voltam ao gabinete do Prefeito Olavo Setúbal em 22 de Março de 1979 para reivindicar a remoção dos barracos restantes. O Prefeito explica que não pode remover os barracos, pois eles se encontram em terreno do INAMPS, mas explica que foi encaminhado à Câmara de Vereadores um Projeto de Lei que institui o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps), órgão que tem como objetivo a criação de fundos para o programa de remoção de favelados. Aqui, não somente o protesto - mesmo não partindo do movimento de moradores de favelas - influenciou o processo decisório do Estado, mas criou uma política pública (Della Porta e Diani, 1999).

A criação do Funaps se deu no apagar das luzes do Governo de Olavo Setúbal<sup>32</sup>. Podemos ver aqui uma primeira inflexão em relação às intervenções municipais nas favelas neste momento, que ficariam mais evidentes na próxima gestão municipal: “a favela deixava de ser vista como um câncer na cidade, que deveria ser extirpado pela remoção, para dar lugar ao entendimento de que era comunidade formada por trabalhadores e que, portanto, com ajuda pública, poderia permanecer onde estava” (ROSSETTO, 2003, p. 29).

Assim, com a criação do Funaps, podemos dizer que há um giro no tipo de intervenção municipal nas favelas. Se anteriormente a assistência das famílias removidas eram realizadas individualmente através das políticas públicas federais; com o Funaps, a assistência passa a ser coletiva e o município passa a ter uma atuação mais autônoma em relação às diretrizes habitacionais do governo federal, e, com isso, pode viabilizar novas diretrizes para a moradia de acordo com suas necessidades próprias.

Tais recursos do Funaps deveriam ser destinados à população residente no município de São Paulo que ganhava até quatro salários mínimos e que morassem em habitação considerada subnormal, ou caso a família tivesse mais de quatro membros, o teto poderia ser acrescido de meio salário mínimo para cada pessoa excedente na família. Como estas regras divergiam do desenho das políticas públicas federais no referente ao destino dos recursos, o Funaps coloca, assim, a Prefeitura como uma alternativa local e agente captador de recursos para aqueles que não podiam ingressar no Sistema Financeiro da Habitação.

Através da criação deste Fundo a Prefeitura pôde definir rumos próprios para a política habitacional – e urbana:

A Supervisão de Atendimento Habitação Subnormal (SATHS), setor ao qual o Fundo estava atrelado e do qual recebeu seu nome, a partir de então teve as seguintes diretrizes programáticas: a) a fixação da população e não mais a remoção que ficaria restrita aos casos de risco de vida, emergência e obras públicas; b) o desenvolvimento de uma política de subsídios; c) o atendimento coletivo, reduzindo o atendimento individual a situações emergenciais (ROSSETTO, 2003, p. 32).

Ou seja, o Funaps teve um papel fundamental e possibilitou a criação de muitas políticas públicas de urbanização de favelas que entraram em vigor na gestão de Reinaldo de Barros, a saber, programas como o Pró-Morar, Pró-Água, Pró-Luz e a realização de convênios entre a

---

<sup>32</sup> A criação do (Funaps) se deu pela Lei nº 8.906, de 27 de abril de 1979, e sua regulamentação pelo Decreto nº 15.889, de 23 de maio de 1979, ambos nos últimos meses do governo do prefeito Olavo Setúbal.

Sabesp e a Eletropaulo. O Funaps permanece atuando e em vigor até 1994, quando, por meio de uma reestruturação institucional da Prefeitura, é aprovada uma nova lei que cria o Fundo Municipal de Habitação (FMH).

Mas se os favelados conseguiram poucas vitórias no período no que concernem as ações do poder público na gestão de Olavo Setubal, o esforço de organização e articulação parecia começar a mostrar seus frutos.

Em Maio de 1979, onze favelas da Zona Sul se articularam para realizar o I Congresso dos Favelados na Grande São Paulo. No mês seguinte, em Agosto/1979, vemos a primeira referência a uma ação de protesto dos favelados: cerca de 1000 favelados reivindicam, na Prefeitura de São Paulo, o plano de água e luz nas favelas, prometido pelo atual prefeito (Gohn, 1991). Essa mobilização cresce, ultrapassando a Zona Sul e atingindo também a Zona Leste, reporta Gohn (1991).

Podemos observar aqui e ao longo da pesquisa o mesmo movimento que Euclides da Cunha (1970) relatava sobre as favelas. Mostrando-se não vitoriosas sozinhas, e não podendo revidar isoladas, unem-se e associam-se em uma trama, e, através desta capilaridade conseguem viver melhor e obter os recursos necessários para sua sobrevivência.

### **3.2 REURBANIZAÇÃO DE FAVELAS, REMOÇÃO, RESISTÊNCIA A REMOÇÃO E ENSAIOS DE POLÍTICA PÚBLICA NO GOVERNO REINALDO DE BARROS (ARENA, 12/07/1979 – 14/05/1982)**

Em 1979, Paulo Maluf (ARENA, 1979 – 1982) assume o governo do Estado de São Paulo em um cenário de muita insatisfação popular devido ao não atendimento das questões relacionadas à moradia. Numa tentativa de conseguir apoio da população ao seu governo, nomeia Reinaldo de Barros como prefeito de São Paulo. Este novo governo municipal tinha como ênfase a necessidade de priorizar o atendimento das reivindicações dos bairros mais pobres da cidade.

Ao assumir a Prefeitura de São Paulo, Reinaldo de Barros tem como projeto político atender a população de baixa renda da cidade e promete atender prioritariamente a urbanização e recolocação das favelas.

Ele [Reinaldo de Barros] já entra se dizendo o prefeito das periferias... Isso foi resultado de toda uma luta do favelado. Ao mesmo tempo em que concede alguma pequena

reivindicação (água e luz para algumas favelas), ele consegue gerar uma proposta de governo. Reinaldo de Barros começou a falar em urbanização de favelas (ROSSETTO, 2003, p. 29).

Ou seja, há uma mudança importante no plano dos discursos que irá se consubstanciar em alguns programas, o que não significa que as metas sejam alcançadas.

A gestão de Reinaldo de Barros foi marcada por uma continuidade da utilização do protesto e das comissões como repertórios de interação entre o poder público e a população favelada. No entanto, temos uma mudança no que se refere à intensidade destas interações. Enquanto a utilização do protesto na gestão de Olavo Setúbal foi mínima, vemos, neste momento, um uso mais frequente desta rotina.

Este período também foi marcado pela continuidade da forte presença da Igreja nas mobilizações e organizações da população favelada, mas, agora, vemos a presença de mais aliados na luta e na defesa dos favelados, como advogados e deputados, além da presença e construção de um forte elemento no discurso dos favelados – a referência à ideia de *direito*.

Nesta gestão foram lançados dois programas que tinham como foco as favelas: o Pró-Favela, projeto piloto com o objetivo de atender as 36 favelas julgadas pela Prefeitura como as mais carentes; e o Pró-Morar, cuja meta era a construção de casas-embrião em áreas urbanizadas.

O programa Pró-Morar surge em Junho de 1979 com a meta<sup>33</sup> de manter, *se possível*, as populações em seus lugares de origem. A proposta do Pró-Morar, programa este federal de urbanização de favelas, então, é de regularizar a ocupação dos solos das favelas, o que marca uma mudança na política relacionada às favelas, que antes, era de remoção e realocação em lugares periféricos da cidade, como já dissemos.

Contudo, mesmo com uma proposta tanto do governo municipal quanto do governo federal de cessar as remoções e despejos nas favelas, ainda há denúncias de remoção de barracos nas favelas. Um dos episódios ocorreu na favela da Água Funda<sup>34</sup>, composta por 150 famílias, e

---

<sup>33</sup> Estas metas do Pró-Morar iam ao encontro das direções propostas pelo Banco Mundial e seus programas de reabilitação de favelas, além do Congresso Brasileiro de Arquitetura, em 1945 e do Seminário sobre a Habitação e a Reforma Urbana em 1963, bem como as práticas habitacionais iniciadas em 1960 no Peru e Chile, intensificadas na década de 70 com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente em Estocolmo, 1972 e sobre a Habitação em Vancouver, 1976, além da criação do Centro das Nações Unidas para os Estabelecimentos Humanos – Habitação em Nairóbi.

<sup>34</sup> Padre denuncia demolição e AR Ipiranga investiga. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 21 Jul. 1979; Administrador diz que barracos não serão destruídos. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 22 Jul. 1979; Administrador vai à favela ameaçada. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 22 Jul. 1979; Administrador visita e fala

pertencente à Administração Regional do Ipiranga. Em 23 de Junho de 1979, concomitantemente com o lançamento da nova política pública para favelas, o Pró-Morar, e poucos dias antes da posse do novo Prefeito, 25 barracos foram demolidos após um abaixo-assinado realizado pelos moradores do bairro para que fosse construído um jardim no local onde estavam os barracos. A previsão era que 25 outros barracos também seriam demolidos. Segundo a reportagem, a demolição só não ocorreu pela intervenção do Padre Cosmo Maestri, pároco da Igreja Santo Afonso do Libório, que fez uma denúncia na imprensa, após ser procurado pelos favelados “atemorizados com as ameaças de despejo” (O Estado de São Paulo, 22/07/79). Revoltado, o Padre denunciou a demolição dos barracos sem aviso prévio aos moradores e a apropriação da madeira e dos materiais de construção dos barracos demolidos por um caminhão da Prefeitura. Diz a reportagem que os materiais só não foram completamente retirados pelo caminhão pela ação do Padre, “subi sobre a madeira e disse aos homens que ela tinha dona e que não podiam levar”, evitando, assim a demolição dos outros barracos (O Estado de São Paulo, 21/07/79). Durante a demolição “quase foi morta uma criança de três anos, que fica diariamente sozinha enquanto os pais trabalham. O acidente só não se concretizou devido à intervenção de um vizinho, quando a máquina já havia derrubado uma parte da habitação” (O Estado de São Paulo, 21/07/79). Nesta gestão pode ser visto mais claramente a construção de *frames* (Gamson, Fireman e Rytina, 1982; Snow e Benford, 1988, 1992) de direitos e cidadania – com o suporte da Igreja – consolidando e legitimando, desta maneira, a luta dos favelados: na opinião do Padre, “a demolição e destruição dos barracos sem nenhum aviso ‘é contrária a todas as leis de Deus e do homem’” (O Estado de São Paulo, 21/07/79).

---

em indenização. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 23 Jul. 1979; AR do Ipiranga promete indenizar favelados. **Jornal da Tarde**, São Paulo, 23 Jul. 1979.



Figura 12 Barracos demolidos na Favela da Água Funda.

Fonte: Padre denuncia demolição e AR Ipiranga investiga. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 21 Jul. 1979.

O Administrador da Região do Ipiranga (que assumira o cargo do seu sucessor que dera a ordem), após tomar ciência da situação da favela prometeu ao Padre que os favelados não seriam mais incomodados, e, após uma visita na favela junto com o Padre e os assistentes sociais, prometeu também devolver a madeira e os materiais de construção apropriados pela Prefeitura e, além disso, indenizar os favelados pelos objetos, roupas e alimentos perdidos. O administrador teria na ocasião explicado aos favelados que sua meta era “evitar que as favelas se proliferem, sem, contudo, prejudicar os que já levam vida tão difícil” (O Estado de São Paulo, 21/07/79). Podemos perceber aqui uma mudança significativa em relação a justificativa sanitária das intervenções nas favelas, como já exposto no Capítulo 2

Contudo, apesar das palavras do Administrador Regional e desse cenário aparentemente mais favorável aos favelados, em Novembro de 1979 há mais notícias de despejo na cidade. O

fantasma da ameaça de despejo que voltou a pairar na favela da Água Funda<sup>35</sup>. O alvo agora foram as 50 novas famílias da favela da Água Funda, recém-chegadas após serem despejadas da favela do Jardim da Glória.

[Os favelados] estão vivendo horas de desespero [...] quando [...] o administrador regional do Ipiranga, Adão Benedito, acompanhado de fiscais da Prefeitura, ameaçou demolir [...] os casebres de tábuas (Folha de São Paulo, 06/11/79).

Após queixas dos moradores dos arredores da favela na Regional, o Administrador embargou os novos barracos. Para evitar que a ameaça de despejo se concretizasse os favelados faltaram ao trabalho e ficaram de vigia na favela, protestando no local, e se postaram na frente dos barracos para impedir a ação de demolição dos fiscais, que, devido ao protesto, foi interrompida.

Aqui, novamente, a estratégia de ação dos favelados é o protesto, e o seu interlocutor é o Executivo Municipal, mais especificamente, o seu órgão local, a Administração Regional. E o uso desta ação naquele contexto causou o efeito esperado: a demolição dos barracos foi interrompida. Esta ação de vigiar e de postar-se em frente aos seus barracos pode ser lida na chave da lógica do comportamento de vítima, como propõem Della Porta e Diani (1999), isto é, estas ações demonstram o forte comprometimento com a causa, há uma participação emocional intensificada e contém o sacrifício simbólico do sangue com a função de modificar, impactar e influenciar a opinião pública e as decisões estatais.

No mesmo momento do evento de protesto, paroquianos ligados à Igreja do Santo Afonso do Ligório, vinculada ao Padre Cosmo, montaram um plantão na favela para negociar com a Prefeitura. Após as mobilizações, o Administrador Regional desmente a ameaça de despejo, afirmando que os novos moradores não serão removidos e que estes receberão assistência da Prefeitura caso necessário.

---

<sup>35</sup> Favelados denunciam ameaças de despejo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 Nov. 1979; Favelados temem expulsão. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 Nov. 1979; Só operários moram nos barracos da Imigrantes. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 Nov. 1979; AR desmente a remoção de favelados. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 Nov. 1979.



Figura 13 Família em um dos barracos recém construídos na favela da Água Funda após despejo na favela do Jardim da Glória.

Fonte: Favelados temem expulsão. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 Nov. 1979.

As consequências destes acontecimentos na favela da Água Funda<sup>36</sup> podem ser mais adequadamente apreendidas em Abril de 1981, na mudança em suas mobilizações para expor e tentar alcançar as suas reivindicações. Estes moradores, que sofreram ameaças de despejo em 1978 e utilizaram do protesto para tentar impedir a destruição dos barracos, passaram a se organizar, depois destes eventos, através de uma comissão – como vimos uma prática dos favelados visando a interação com o Estado.

Intitulada Comissão dos Favelados da Água Funda e composta por 12 moradores, ela tinha como objetivo organizar representativamente os favelados para atuarem durante as negociações junto aos órgãos municipais, reivindicando, principalmente, o direito de permanência dos seus moradores naquele terreno. Depois de sua formação e lutas, a Comissão conquistou a permanência dos moradores naquele local, além de água e luz para todos os barracos, e também a permissão da Prefeitura para a construção de uma rede de esgotos construída pelos próprios favelados.

Uma situação muito parecida com a da favela da Água Funda ocorreu com na favela do Jardim São Savério<sup>37</sup>, no Parque Bristol, também pertencente à Administração Regional do Ipiranga. Aqui, a Comissão, de caráter misto, foi o tipo de prática de interação mobilizada pelo movimento de moradores de favelas, e, neste caso, também teve papel fundamental na interlocução com o Estado. O episódio na favela do Jardim São Savério compreendia 13 famílias vítimas das enchentes na favela da Vila Cristina, que, após pedirem auxílio à Prefeitura, e sem resposta, abandonam seus barracos e vão construir suas novas casas nas Ruas B e C da favela do Jardim São Savério, terreno público que futuramente seria instalado um centro de lazer.

Percebendo a movimentação para a construção dos barracos, um grupo de 30 moradores ao redor da favela se dirige à Secretaria das Administrações Regionais e realizam um protesto contra os novos moradores da favela. De acordo com José dos Reis Silva, presidente da Sociedade Amigos do Jardim São Savério, “a presença dos favelados na região está ganhando um clima de insegurança” (Diário Popular, 04/03/80), e, além disso, diz ele, “todos somos pessoas

---

<sup>36</sup> As mudanças na favela através da mobilização. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 01 Abr. 1981.

<sup>37</sup> Ipiranga: AR tenta impedir construção de barracos. **Folha da Tarde**, São Paulo, 04 Mar. 1980; Jardim São Savério rejeita favelados. **Diário Popular**, São Paulo, 04 Mar. 1980; Nova favela em área municipal causa protesto. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 04 Mar. 1980; PM usada para demolir barracos de favelados. **Notícias Populares**, São Paulo, 04 Mar. 1980.

pobres e estamos construindo nossas casas. Não somos contra os favelados, mas queremos que tirem os barracos, pois lutamos para ter nossa praça de esportes” (Folha de São Paulo, 04/03/80).

O Administrador Regional do Ipiranga, depois do protesto e ouvindo as queixas dos vizinhos da favela, tenta iniciar a remoção dos barracos, com a ajuda de 20 policiais militares comandados pelo Capitão Maluf, no entanto, o Administrador não a realiza após ameaça dos favelados de atear fogos nos caminhões municipais e da interferência do Secretário das Administrações Regionais. Esta interferência ocorreu após longa negociação do governo municipal com os vizinhos e favelados. Enquanto o Secretário recebia os vizinhos da favela em seu gabinete, uma Comissão chega ao gabinete, composta por três favelados, juntamente com o Bispo Auxiliar da Região do Ipiranga, Dom Celso Queirós, e o Padre Sérgio Calixto Valverde, coordenador da Pastoral de Favelas, além do advogado representante dos favelados, José Mentor. Na fala do advogado para o Secretário, vemos pela primeira vez nos registros de jornal a referência à moradia como um direito:

Todos nós, favelados ou não, temos direito à moradia, segundo diz a Constituição Federal. Por isso, não se pode tratar os favelados como marginais, como párias da sociedade que ficam no desabrigo (Diário Popular, 04/03/80).

A caracterização do campo de conflitos e de alianças nessa reunião é interessante e merece a longa citação:

A reunião entre os dois grupos e o secretário transcorria normalmente até que alguém lembrou que a solução não seria nem remover, à força, os favelados, nem prejudicar os moradores da região, que temem ficar sem nenhuma segurança. E ficou mais tensa porque o secretário começou a discutir em separado com o advogado José Mentor e com o bispo Dom Celso Queirós, argumentando que os favelados invadiram um terreno municipal, que já estava destinado à construção de área de lazer. Essa discussão se transferiu para os dois grupos, de favelados e moradores, e quase acabou em briga dentro do gabinete. A final do encontro, todavia, o secretário informou que a solução não está nas suas mãos, e depende tão somente de a Cobes encontrar um lugar adequado para a transferência dos barracos. Enquanto isso, os moradores afirmavam que não aceitam outra solução a não ser a remoção dos barracos, já que ‘a área foi cedida para a realização de um centro de lazer que lutamos muito para conseguir’ (Diário Popular, 04/03/80).

Após essa reunião, ficou decidido que haveria outra reunião com a Comissão dos favelados no dia seguinte para decidir outro local para a construção dos barracos.

O papel das comissões como prática de interação também foi fundamental em outras tentativas de intervenção estatal na remoção de favelas, como na favela 11 de Junho<sup>38</sup>, em Abril de 1980, na Vila Mariana, pertencente à Administração Regional da Vila Mariana. Nesse caso, também nota-se a participação de novos atores e novas alianças, assim como novos conflitos no interior de um campo que, visto de fora, costuma ser homogêneo na ideia de pobres ou classes trabalhadoras. Vamos percebendo aos poucos como a arena se complexifica e trama da luta pela moradia vai assumindo contornos mais amplos em seu potencial de politização e em suas contradições internas.

Depois de emitido o pedido de reintegração de posse do terreno (processo nº 1235) por um Juiz da 12ª Vara Cível, com auxílio do Departamento Jurídico do Centro Acadêmico XI de Agosto, os favelados recorrem por meio de mandado de segurança, que é negada, pois, de acordo com o Juiz que julgou a liminar, trata-se de um despejo que não causará problemas sociais. Os favelados entram então com o pedido de reconsideração da liminar, pedido este novamente negado. Os oficiais de justiça foram, então, à favela entregar a notificação que determinava o despejo dos 168 favelados. Neste clima de tensão, começaram a chegar os representantes do Movimento de Defesa dos Favelados, compostos por assistentes sociais, padres e freiras. Em seguida, chega a imprensa, as assistentes sociais da Cobes, o Administrador Regional da Vila Mariana, os deputados Eduardo Suplicy e Irma Passoni, os estagiários do Departamento Jurídico do Centro Acadêmico XI de Agosto, além do Bispo da Região do Ipiranga, Dom Celso Queirós, todos defendendo os favelados e tentando resolver a situação.

O desejo dos favelados: que o Juiz concedesse um pouco mais de tempo para que eles pudessem encontrar um novo local para morarem. A solução para o impasse da situação dos favelados somente foi resolvida após uma reunião com a Cobes e uma Comissão de favelados, padres da região e assistentes sociais, onde ficou decidido que a Cobes iria construir novos barracos para os favelados em um terreno municipal no Jardim Miriam. Além disso, a Comissão também reivindicou água e luz para os barracos.

---

<sup>38</sup> Juiz determina despejo na favela. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 10 Abr. 1980; Juiz despeja favelados e ameaça mandar a polícia. **Jornal não especificado**, São Paulo, 11 Abr. 1980; Favelados querem tempo para mudança. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 Abr. 1980; Favelados vão mudar para o Jardim Miriam. **Jornal não especificado**, São Paulo, 12 Abr. 1980; Moradores não querem favelados. **Jornal não especificado**, São Paulo, 18 Abr. 1980.

Mas tal notícia não teve boa recepção para os moradores dos arredores da futura favela no Jardim Miriam. Logo que os tratores começaram a terraplanar o terreno para a construção dos barracos, os moradores foram até a Secretaria de Negócios Extraordinários da Prefeitura tentar impedir a transferência dos barracos para aquele terreno, no qual futuramente seria construído um parque ajardinado. Eles temiam o aumento o índice de criminalidade na região, argumentando que já havia uma favela naquela região, a São Sebastião, com cerca de 2 mil barracos, cujos moradores, argumentam eles, são responsabilizados pelos assaltos, furtos, brigas e até mortes que constantemente ocorrem no bairro, e, com a chegada de mais 33 famílias, temem a desvalorização ainda maior de seus imóveis. Amélia, moradora do Jardim Miriam, explica que para comprar o lote que atualmente vive “teve que até passar fome” – situação, afirma ela, que sucedeu com praticamente todos os seus vizinhos – que, em regime de mutirão, construíram suas casas em sábados, domingos e feriados, e ainda tiveram que esperar os melhoramentos públicos como água, luz e esgoto chegarem lentamente. Relata ainda que quando a população daquele bairro achou que iria receber asfalto e iluminação, receberam a notícia da construção de mais uma favela. No entanto, mesmo com a reivindicação dos moradores do Jardim Miriam, o Secretário afirmou que não poderia impedir a instalação dos novos barracos, pois a Cobes já determinara a transferência das famílias para aquele local.

Em meio às lutas ocorreu, em Maio de 1980, no salão paroquial da Igreja Santo Antonio, na Vila Alpina, Santo André, o 1º Encontro Nacional dos Favelados<sup>39</sup>, organizado pelo Movimento de Defesa dos Favelados, com participantes dos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná. Neste encontro foram discutidas questões como a mobilização e organização dos moradores de favelas, algumas causas da existência das favelas e o grande crescimento da população favelada. Este encontro foi marcado pela forte presença da Igreja: o bispo diocesano Dom Cláudio Humberto e o padre Rubens Chasseraux, de Santo André, fizeram falas em torno da realidade das favelas e das atitudes do Estado em relação aos moradores de favelas, além do bispo diocesano de Campinas, dom Gilberto Pereira Lopes, prestando solidariedade à luta dos moradores de favelas e ao direito de moradia. Os participantes também discutiram algumas causas do surgimento das favelas, apontando o êxodo rural e as dificuldades para sobreviver na cidade, o desemprego e o subemprego, baixos salários e alto custo de vida e elevados aluguéis como possíveis causas para o surgimento das favelas.

---

<sup>39</sup> Iniciado o 1º Encontro Nacional dos Favelados. **Jornal não especificado**, São Paulo, 03 Mai. 1980.

Em relação às articulações e mobilizações locais na luta dos moradores de favelas foi realizada a 2ª Assembleia de Favelas da Região do Ipiranga<sup>40</sup>, em Junho de 1981, com 200 moradores de favelas do Ipiranga e agentes da Pastoral de Favelas. Na primeira assembleia em Novembro de 1980 foram discutidas as percepções “marginalizantes” da sociedade sobre os moradores de favelas e reivindicações internas das favelas tais como água, luz e esgoto. Entretanto, nesta Assembleia foram discutidos meios de coadunar esforços em torno de um direito:

a reivindicação da propriedade da terra aparece como um sinal de conscientização: as melhorias são paliativos, a reivindicação pela legitimação da terra é um direito. E é justamente na luta pelos direitos que as Comissões formadas nas favelas têm insistido. Nesse sentido vê-se a validade do trabalho pastoral da nossa Região [...] aglutinando forças e organizando a população favelada (Boletim da Igreja do Ipiranga, Jun-Jul/81).

As reivindicações de melhorias paliativas de água, luz e esgoto e a luta contra os despejos ainda continuam, mas agora foi dado um passo mais amplo visando à conscientização e organização da população favelada, a luta pela terra. A Assembleia também contou com a presença de um representante do Movimento de Defesa do Favelado de Santo André, que expôs as experiências da luta dos favelados em Campinas.

Além disso, a Pastoral da Periferia – Projeto Favela da Região Episcopal do Ipiranga promoveu na Paróquia Nossa Senhora das Mercês um Encontro com Favelados<sup>41</sup>, reunindo moradores do setor Anchieta, moradores das favelas de Heliópolis (a maior da região), São João Clímaco, dos dois núcleos de Vila Liviero, Jardim Maria Estela, Vila Carioca, e três núcleos de Nossa Senhora das Mercês e Jardim Clímax. Aqui aparece novamente a ideia da disputa em torno da imagem do favelado: a proposta destes encontros era de trabalhar a valorização do favelado, alertando que ele não é um marginal e que deve se unir para reivindicar as melhorias necessárias em sua favela, além de ser um espaço de troca de experiências entre os moradores de favelas. Dentre as várias situações discutidas neste encontro, uma tem atenção especial: foi relatado o caso de uma favela que não havia coleta de lixo, e depois de várias solicitações na Administração Regional para implementação de caminhões para realizar a coleta, os moradores daquela favela resolveram fazer um protesto. Todos os detritos foram colocados no meio da rua, impedindo,

---

<sup>40</sup> Favelados no Ipiranga. **O São Paulo**, São Paulo, 26 Jun. 1981; “A Assembleia é sinal de luta”; Boletim da Igreja do Ipiranga, Jun-Jul/81.

<sup>41</sup> Encontro com favelados. **Gazeta do Ipiranga**, São Paulo, 27 Nov. 1981.

desta forma, qualquer tipo de passagem e bloqueando a rua - e, com isso, causando inconvenientes, desordem e obstruindo o curso normal dos eventos, como relatam Della Porta e Diani (1999) em protestos como estes, que se enquadram na lógica do dano material. O resultado deste protesto foi o atendimento da reivindicação, e, depois daquela mobilização, o caminhão passa a realizar coletas de lixo na favela.

Em Março de 1982 acontece o 2º Encontro Nacional de Favelados<sup>42</sup> na cidade de Campinas. Se no Encontro anterior a preocupação era o processo de mobilização e estruturação da luta dos moradores de favelas, agora, refletindo a maior organização da luta, o tema central do Encontro perpassa os meios para atingir suas reivindicações, a saber, o objeto central da discussão foi a solução jurídica para efetivação da legitimação da posse da terra ocupada pelo favelado. Isto é, o foco da reunião foi o Direito: os direitos humanos, o direito à terra, o direito de propriedade para todos, o direito à moradia, como podemos ver a seguir:

Gostaríamos de dizer ao povo e, principalmente, à sociedade brasileira que respeite os nossos direitos humanos e, que não nos joguem tanto a beira da marginalização. Nós, favelados, viemos de fora expulsos de nossas terras por causa do latifundiário, ou estamos na favela por não termos condições de pagar aluguel e, nem também de comprar casas pelo BNH ou Cohab. Viemos para a grande cidade formando favelas não por gosto mais sim por necessidade. [...] Nós, favelados, reivindicamos nossos direitos fundamentais que estão sendo constantemente negados, principalmente a terra e precisamos da terra para viver como gente. Precisamos da terra para criar raízes nos lugares em que moramos

[Reivindicamos também] a saúde pública dos moradores de favela, para que os favelados tenham o mesmo gozo que tem as pessoas da sociedade porque é um direito da humanidade

Para que cada família tenha o direito de fazer sua casa de moradia em condições de higiene para que ela possa viver (“Documento dos favelados sobre a terra”, documento final redigido no 2º Encontro Nacional de Favelados em Campinas, SP, Jornal não especificado, 26 Fev. – 04 Mar. 1982).

No mês seguinte, em 11 de abril de 1982, cerca de 100 moradores das favelas do Jardim Clímax e da Passagem Três, em Vila das Mercês<sup>43</sup>, pertencentes à Administração Regional do Ipiranga, realizaram uma reunião seguida de um protesto contra as sucessivas, e nunca

---

<sup>42</sup> 2º Encontro Nacional de Favelados em Campinas, SP. **Jornal não especificado**, São Paulo, 26 Fev. -04 Mar. 1982.

<sup>43</sup> Concentração de favelados acaba em campanha política. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 Abr. 1982.

cumpridas, promessas dos órgãos oficiais. Nestas duas favelas moravam cerca de 300 famílias que conviviam diariamente com uma enorme quantidade de lixo nos becos e vielas, além de ratos e esgotos ao céu aberto. Os moradores diziam na reunião que “nós temos medo que com as crianças convivendo com lixo, esgotos e ratos, haja uma epidemia que venha a ceifar a vida de inocentes” (Folha de São Paulo, 12/04/82), e concluem:

Nós não podemos conceber que essa situação perdure e o mínimo que podemos fazer é irmos, todos unidos, até o Prefeito Reinaldo de Barros, para mostrar a ele que essa situação não pode continuar (Folha de São Paulo, 12/04/82).

Um dos advogados do Centro Jurídico 22 de Agosto, presente na reunião, defende também a necessidade dos favelados se unirem para reivindicar os seus direitos, e que as leis são injustas e não refletem as necessidades do povo. Depois da reunião os moradores encerram com um protesto, e afirmam:

Quando chega a hora H, só recebemos promessas e discursos de políticos. Tudo continua como está e mesmo protestando, continuamos vivendo em péssimas condições, sem que ninguém faça alguma coisa pela gente (Folha de São Paulo, 12/04/82).

Concomitante a estas mobilizações, os moradores das favelas da Passagem Três, juntamente com os do Jardim Clímax e os moradores da favela do Monsenhor, em Vila das Mercês<sup>44</sup>, pertencentes à Administração Regional do Ipiranga, se uniram no início de Abril de 1982 e convocaram, através de um abaixo assinado, uma reunião no dia 08/Abril/82, com as autoridades, auxiliados pelo vereador Almir Guimarães, para discutir a situação das enchentes, desabamentos, e canalização do córrego Vermelho.

Mesmo sem a presença das autoridades convidadas, a reunião aconteceu no Jardim Clímax, propondo uma atuação junto aos órgãos públicos no atendimento das reivindicações dos moradores. Com uma forte chuva e desabamento de muitos barracos em 10 de Abril, as mobilizações se antecipam. Um grupo de 60 moradores de favelas comparece à redação da Gazeta do Ipiranga no dia seguinte das chuvas para tornar pública a “indignação de todas as famílias faveladas e o descaso das autoridades” (Gazeta do Ipiranga, 16/04/82). Na mesma tarde os técnicos da Prefeitura estiveram na favela Passagem Três, e propuseram uma mudança provisória dos barracos, mas os moradores não aceitaram porque o local era o único campo de futebol da região. O Prefeito decidiu então que a melhor solução para os problemas encontrados

---

<sup>44</sup> Favelados fazem encontro e vão ao Prefeito. Resultado: um ‘Pró-Morar’ em V. Mercês. **Gazeta do Ipiranga**, São Paulo, 16 Abr. 1982.

nas favelas Passagem Três, em Vila das Mercês e na favela do Jardim Clímax seria a construção de um Pró-Morar na região de Vila das Mercês.

Nestes dois casos também podemos ver o emprego das duas rotinas de ação coletiva mais utilizadas pelo movimento de moradores de favelas na tentativa de ter suas demandas atendidas: o protesto e a Comissão, tendo como interlocutor, em ambas passagens, o Executivo Municipal.

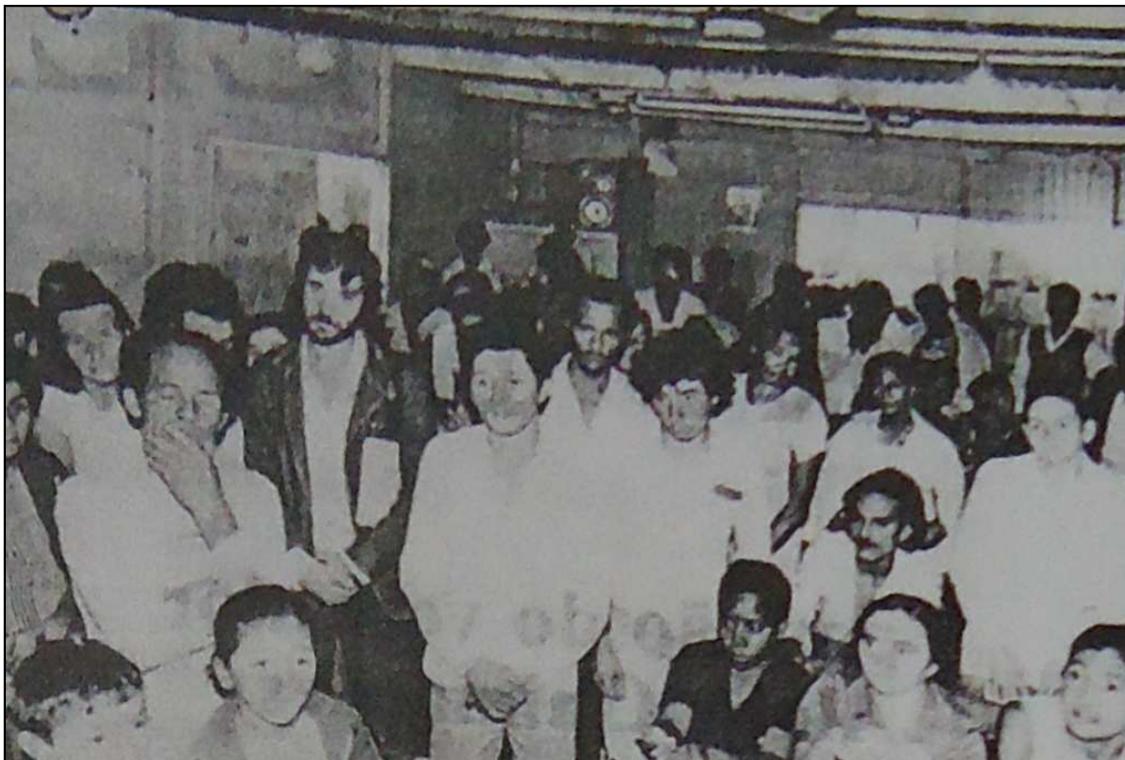


Figura 14 Favelados debatendo seus problemas em reunião.

Fonte: Favelados fazem encontro e vão ao Prefeito. Resultado: um 'Pró-Morar' em V. Mercês. **Gazeta do Ipiranga**, São Paulo, 16 Abr. 1982.



Figura 15 Favelados debatendo seus problemas em reunião.

Fonte: Favelados fazem encontro e vão ao Prefeito. Resultado: um 'Pró-Morar' em V. Mercês. **Gazeta do Ipiranga**, São Paulo, 16 Abr. 1982.

Poucos dias depois, no início de Maio de 1982, os moradores do Alojamento Provisório de Heliópolis<sup>45</sup>, favela de 160 barracos ao longo da Avenida Almirante Delamare, em Sacomã, pertencente à Administração Regional do Ipiranga, realizam um abaixo assinado, contendo, até agora, 166 assinaturas e uma reclamação na seção “Folha Emergência” para a construção de um posto de alvenaria para os policiais para o atual posto policial de madeira instalado há 10 anos na frente do Alojamento. De acordo com a Associação dos Moradores do Alojamento do Heliópolis, a Sociedade de Amigos da Favela Heliópolis - a favela ao lado do Alojamento, com mais infraestrutura, como água e luz e também com mais força política que o Alojamento – realizou um abaixo assinado no Alojamento dizendo que iria reivindicar água e luz para Alojamento, no entanto, pegou as assinaturas e reivindicou um posto policial de alvenaria para eles. “O ‘posto policial’ [do Alojamento] é uma construção de madeira, com dois cômodos. A porta de entrada é uma cortina de tiras de plástico. Para pedir reforço, em caso de emergência, os policiais não têm

---

<sup>45</sup> Favela provisória teme perder PMs. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 Mai. 1982.

rádio: só um ‘orelhão’ ali perto, o que levou um dos soldados a comentar: ‘aqui a polícia vira favelada também’. Para ele, ‘posto policial tem que ser de alvenaria. Aqui, se um malandro der um tiro na gente, a bala atravessa a madeira’” (Folha de São Paulo, 13/05/82). De acordo com os policiais, tudo indica que o posto vai mudar mesmo do Alojamento para a favela Heliópolis, no futuro posto policial de alvenaria, e somente se o Alojamento conseguir construir um posto de alvenaria o posto do Alojamento voltará a funcionar, “porque eles (os favelados) [da favela Heliópolis] estão conseguindo material de alvenaria e já entregaram uma planta ao Comandante da 1ª Companhia do 3º Batalhão”. Neste episódio fica evidente acontecimentos comuns dentro dos movimentos sociais: as divergências na disputa pelos escassos recursos disponíveis do Estado.

Por fim, vale a pena mencionar a forma como o problema dos favelados aparece retratado nos jornais pesquisados nesse período. Um episódio exemplifica a abordagem positiva dos favelados recorrente nas reportagens a que tivemos acesso. Questionados por repórteres da Folha de São Paulo sobre quem eram os favelados despejados da favela do Jardim da Glória e que estavam então sob ameaça de despejo ao se instalarem na favela da Água Funda, os paroquianos afirmaram que se tratava de famílias de trabalhadores. O Jornal foi à favela conferir e acionou, em sua análise do problema, o *frame* do favelado trabalhador:

numa visita à favela, a reportagem da ‘Folha’ pode constatar essa verdade. Os favelados, em sua maior parte, são famílias onde todos trabalham, o marido, a mulher e, às vezes, os filhos. Famílias que não têm condições de pagar aluguel, pois ganham salário mínimo (ou menos) (Folha de São Paulo, 06/11/79).

Na leitura dos jornais desse período foi possível ver o tom positivo sobre a imagem dos favelados: eles são tratados como famílias trabalhadoras, com filhos, que vivem nas favelas “não porque querem, mas por necessidade”. Se, como descrevem Della Porta e Diani (1999), a mídia exerce um papel fundamental na efetividade do protesto, dado que é ela que transmite e torna pública a mensagem do protesto, a mídia também tem uma função crucial na publicização da imagem do movimento social, nesse caso a divulgação de uma imagem positiva.

De acordo com o Padre Rubens Chasseraux<sup>46</sup>, coordenador do Movimento de Defesa do Favelado de Santo André, o favelado sempre foi visto como vagabundo, marginal e bandido. Os jornais antes do final dos anos 70 (e vale pontuar aqui, também, do início das mobilizações da

---

<sup>46</sup> CHASSERAUX, Rubens. **Pe Rubens Chasseraux debate as favelas**. [São Paulo]: Diário do Grande ABC, Santo André, 26 Set. 80. Entrevista com o Padre Rubens Chasseraux concedida ao Diário do Grande ABC.

luta pela moradia e da criação do Movimento de Defesa do Favelado em 1976) sempre noticiavam os crimes nas favelas, dado destaque a qualquer ato de natureza violenta que ocorria nelas. A partir de 77 as favelas, que antes estavam escondidas nas periferias e beiradas de morros, passam a se proliferar por toda a cidade. A consequência desta ampliação do número de favelas na cidade, segundo ele, causa o início de um processo de despejos, reintegrações de posse e perseguições por parte do Poder Público e de particulares às favelas. Os jornais, então, passam a noticiar as favelas de outra forma. Elas não mais são o local onde se escondem os bandidos e assassinos, mas sim a favela é local de moradia de trabalhadores, e a escolha deste tipo de moradia estava ligada à condição salarial, que não permitia satisfazer plenamente as necessidades materiais desta população, e com ela, conquistar o sonho da casa própria. Isso não significa que o plano das disputas em torno da imagem das favelas e dos favelados tenham se alterado completamente. O que estamos sugerindo aqui é que como resultado da própria ação dos favelados foi possível construir novos recursos discursivos a partir das quais os moradores de favelas passaram a ser enquadrados.

### **3.3 A ORGANIZAÇÃO DOS MORADORES DE LOTEAMENTOS CLANDESTINOS DURANTE AS GESTÕES MUNICIPAIS DE OLAVO SETÚBAL E REINALDO DE BARROS**

O número de loteamentos irregulares e clandestinos se intensifica em São Paulo a partir da década de 70, se constituindo como principal forma de acesso à casa própria da população brasileira até o início dos anos 80. Ruscheinsky (1999) relata que há, segundo os dados fornecidos por Evers (1984), no ano de 1980, cerca de 5 mil loteamentos clandestinos, sendo destes terrenos há 4 mil processos de terrenos ilegais na Prefeitura de São Paulo.

Este fenômeno dos loteamentos clandestinos eclode em São Paulo na década de 70, explica Evers (1984), dentre vários fatores, devido ao crescimento e dinamização dos ramos da indústria nos parâmetros da “industrialização associada”, isto é, em um tipo de expressão espacial do modelo vigente de acumulação de capital a partir da metade dos anos 50. A ampliação quantitativa e qualitativa da força de trabalho no final dos anos 50 faz com que a população paulistana triplicasse, e com isso, esta população, com um nível salarial baixo em relação ao custo de vida, recorre aos loteamentos clandestinos e/ou irregulares como meio de obter sua

moradia digna. Como estes loteamentos foram vendidos no fim dos anos 50 e com seu ápice de venda nos anos 60, tendo em média dez anos de prazo para pagamento, a problemática e mobilizações para a regularização e implementação de infraestrutura começam a surgir, nos anos 70.

Como vimos no Capítulo 2, o cumprimento da legislação urbanística é fundamental para que os loteamentos sejam regularizados, e, com isso, que os moradores possam obter as escrituras de suas casas. A demanda do movimento, então, consiste em modificar, recriar e implementar estas leis urbanísticas municipais, de modo a ter seus lotes regularizados e urbanizados. A origem das mobilizações em torno da regularização dos loteamentos se deu a partir do término do pagamento das prestações dos lotes, uma vez que nenhum dos moradores recebia a escritura definitiva de compra do lote, e nem ao menos também poderiam inscrever o lote no registro de imóveis. As agendas da mobilização incluíam como prioridade: (a) a luta por infraestrutura, juntamente com a adequação dos loteamentos irregulares às normas urbanísticas, e conseqüentemente, seu registro para que fosse regularizando a situação jurídica dos lotes; (b) e o direito ao reconhecimento e regularização desses lotes e, por conseguinte fosse reconhecido a esses moradores o lugar de cidadão, isto é, era acionado o *frame* da cidadania e de proprietários para legitimar não somente as lutas jurídico-legais em torno dos lotes, mas no direito de estar inserido na cidade e usufruir da infraestrutura urbana.

No entanto, aponta Santos (1980), a ação política dos moradores também implicou em resultados econômicos: com os protestos visando os benefícios coletivos como abastecimento de água potável, esgotos, iluminação pública, extensão das linhas de ônibus, há uma valorização dos terrenos e das moradias, que cresce a cada novo investimento público. A cada conquista, os moradores têm suas condições de moradia melhoradas e há um acréscimo ao seu patrimônio, mas, também, os lotes vazios remanescentes, sem o menor esforço por parte dos loteadores, também são valorizados, aumentando, assim, a especulação imobiliária.

Evers (1984) e Jacobi (1983) constatam que as primeiras reuniões entre os moradores de loteamentos clandestinos se deram no ano de 1976, quando os loteamentos mais antigos atingiram o fim de suas prestações. Estes primeiros encontros alcançaram cerca de 300 reuniões em 3 anos, além das reuniões de coordenação de representantes eleitos. O início do processo de mobilização em 1976, descreve Jacobi (1983), se dá de forma ordenada na Zona Sul de São Paulo, por meio dos trabalhos desenvolvidos pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) e da

Pastoral da Periferia, juntamente com advogados do Departamento Jurídico das Faculdades de Direito da PUC e USP, que organizaram por meio de comissões de bairro, a luta pela regularização dos loteamentos. Depois de pouco tempo, de quatro bairros, o movimento passa a ter quarenta bairros organizados. No final de 1978 esse número chega a 150 bairros mobilizados na Zona Sul, e com ampliação da luta para as Zonas Leste e Oeste.

Ao contrário de muitos movimentos urbanos em São Paulo, surgindo por meio do apoio das Comunidades Eclesiais de Base católicas, Evers (1984) afirma que em relação aos outros movimentos urbanos, os moradores dos loteamentos clandestinos tiveram um maior apoio de setores protestantes, devido aos laços de vizinhança dos frequentadores do protestantismo presentes neste movimento. No entanto, a Igreja Católica também se fez presente e ofereceu apoio às mobilizações.

Foi através deste apoio jurídico-institucional que houve a possibilidade da aglutinação das lutas isoladas para outros espaços, relata Gohn (1991). Anteriormente, as lutas dos moradores aconteciam isoladamente, isto é, diretamente com os advogados das imobiliárias, que cobravam altas taxas e não resolviam os problemas dos moradores. Agora, com apoiadores como a Pastoral da Periferia e os centros jurídicos acima citados as reuniões e assembleias passaram a acontecer nas paróquias, foram feitas cartilhas e boletins explicando o que é um loteamento clandestino, as diferenças entre um loteamento clandestino e um loteamento grilado e também sobre a documentação necessária para processar judicialmente os loteadores. São trocadas, deste modo, entre os moradores, informações sobre o problema dos loteamentos e a situação particular do bairro em questão. Depois disso, iniciam-se audiências e petições com as instituições estatais e a imobiliária. Sem efeito, são organizadas outras formas de protestos em frente à Prefeitura e à imobiliária.

Em 1977, em resposta à pressão do recém-criado movimento, o poder público toma as primeiras medidas na tentativa de resolução destas demandas. Foi criado, na Prefeitura Municipal, o Departamento de Parcelamento do Solo Criado, que detecta, com apenas sete meses de funcionamento, 800 loteamentos clandestinos na Zona Leste de São Paulo.

Em março de 1979, narra Jacobi (1983), durante a gestão de Olavo Setúbal, mais de dois mil moradores de loteamentos clandestinos realizaram um comício em frente à Prefeitura – protestando contra a sua omissão e exigindo a regularização imediata dos loteamentos. Jacobi

(1983) relata uma das falas que aponta a situação do protesto e das demandas do movimento, registrada em uma notícia da Folha de São Paulo, em 14 de Março de 1979:

[A] Prefeitura deveria aprovar a planta da divisão real do loteamento, para que ela seja depositada, como manda a lei, no Registro de Imóveis competente e só assim os contratos de compromisso de compra e venda poderão ser averbados e as escrituras definitivas fornecidas aos compradores. Os moradores de loteamentos clandestinos esperam essa anistia da Prefeitura dizendo que ela é co-autora da irregularidade, pois não exigiu o cumprimento da lei e dessa maneira permitiu a proliferação da clandestinidade... Afirmam ainda que a legislação municipal existente é totalmente desfocada da realidade social e política, porque usa dois pesos e duas medidas: enquanto permite, com a omissão da fiscalização, que novos loteamentos clandestinos sejam abertos e os terrenos vendidos à população incauta, embarga obras irregulares na periferia e multa em 200% o imposto de moradores de loteamentos clandestinos que não conseguiram a planta ou o habite-se da construção (Folha de São Paulo, 14 de Março de 1979, *apud* JACOBI, 1983, p. 166-167).

Com um número ainda maior de moradores, poucos meses depois, em outubro, foi realizada outra ação de protesto em frente à Prefeitura, ainda demandando a regularização dos loteamentos ‘no estado em que se encontram’. Isso se deve ao temor dos moradores ao modo pela qual a Prefeitura possa promover a regularização, a saber, a preocupação dos moradores caso a Prefeitura se tornasse responsável pelos melhoramentos, e por isso cobrasse impostos mais altos e assim isentasse os loteadores de suas obrigações legais. O resultado deste protesto foi a promessa pelo secretário das Administrações Regionais que até o fim de 1979 cerca de 500 dos quatro mil loteamentos clandestinos seriam regularizados. No fim de outubro, com vistas a evitar outro protesto que já tinha sido programado pelo movimento, o prefeito anuncia a regularização de mais 80 loteamentos, além de prometer regularizar, até o fim de seu mandato, os quatro mil loteamentos.

Neste processo de mobilizações os participantes passam a adquirir um conhecimento mais amplo das instituições, conseguem avaliar seus interesses, e, além disso, problematizar a situação social que se encontram, adquirindo, assim, experiência, organização e uma ampliação de suas agendas de luta até então restritas a sua meta principal, a saber, as questões específicas sobre seus lotes. Esta ampliação da agenda específica de mobilizações advém de um debate na esquerda brasileira, na qual a mobilização se romperá na medida em que sua meta imediata em relação aos

lotes for conquistada. O “perigo” relatado nas avaliações na esquerda seria, assim, a desmobilização, frente a uma tentativa de conduzir as mobilizações a questões mais gerais.

A ampliação da agenda das mobilizações é possível ser observada em um relato sobre a discussão de uma reunião dos moradores de loteamentos clandestinos, sendo que estavam presentes 180 representantes de 60 bairros diferentes. Após serem apresentados os problemas dos loteamentos, os participantes foram divididos em dez grupos, e receberam as seguintes perguntas para debaterem: a) Por que o loteador não cumpre a lei?, e b) Por que a Prefeitura não obriga o loteador a cumprir a lei?.

As ricas respostas refletiam as experiências e o conhecimento adquirido nos processos de mobilização:

Sobre a questão A: 1) Fazer um loteamento irregular é mais barato. 2) Ele tem a força econômica, então fica sem punição. 3) Ele não tem vontade de ajudar o povo. 4) Pode fazer coisas com o terreno que a lei não permite. 5) É melhor subornar ou comprar a prefeitura do que legalizar. 6) Ele sabe que a fiscalização não funciona. 7) Ele sabe que não há união do povo. 8) Sabe que o povo precisa de lotes dentro das suas possibilidades, então há mercado para estes lotes. 9) Sabe que o povo não entende os documentos e pode enganar facilmente. 10) Sabe que o povo geralmente aceita a palavra do vendedor. Sobre a questão B: 1) A prefeitura não tem interesse pelo povo. 2) Não fiscaliza porque apoia o loteador. 3) Eles são da mesma classe – falam a mesma linguagem, da mesma “panelinha”. 4) Prefeitura prefere loteamentos clandestinos porque não obriga fazer melhoramentos dentro do bairro. 5) Não paga fiscais o suficiente; para que essas pessoas não precisem de gorjeta do loteador para não fiscalizarem. 6) Parece ter dinheiro passado “embaixo do pano” entre o pessoal da prefeitura e o loteador. 7) Dinheiro é mais poderoso do que qualquer lei. 8) A prefeitura acha que o povo não tem força para exigir dela os seus direitos. 9) A prefeitura ganha mais através da multa dos impostos. 10) A lei sempre favorece o rico, e o loteador é mais poderoso frente à prefeitura do que o comprador (EVERS, 1984, p. 53-54).

Estas respostas refletem o *frame* da cidadania acionado pelo movimento na luta jurídico-legal pela regularização dos loteamentos e pelo acesso aos bens coletivos da cidade, ou seja, cidadãos que pagaram por estas terras e que têm direitos de morar nas mesmas. Assim, este *frame* da cidadania composto pela luta legal dos direitos destas pessoas conforma o que Snow e Benford (1988, 1992) denominam pelas três funções dos *frames* de ação coletiva: (a) a demarcação – que chama a atenção para as injustiças sofridas, isto é, após o pagamento de todas as parcelas da compra do lote os proprietários não obtiveram a escritura dos lotes, o que impedia o registro do

imóvel e com isso, impossibilitava também a regularização de suas casas, e, como cidadãos de direitos, eles deveriam ter seus lotes regularizados, uma vez que, por terem pagado por estas terras eles são proprietários das mesmas; (b) a atribuição – pela qual se explicam as causas e propõem soluções, ou seja, estes moradores não obtiveram a regularização de seus lotes porque os loteadores são economicamente mais fortes que eles, e, sabendo que a população necessita dos lotes, a fiscalização da Prefeitura é ausente ou omissa, e lotes clandestinos e irregulares são mais baratos, os loteadores sempre têm demanda de compra de lotes e conseguem lucros consideráveis com estas vendas, e, para alcançar as demandas do movimento o movimento tinha que exigir seus direitos; e (c) a articulação – conectam diversas experiências formando uma visão externa coerente, isto é, a Prefeitura, por acreditar que a população não tem força política para exigir seus direitos e por não fiscalizar os loteadores, somada a força do mercado imobiliário, do dinheiro e dos loteadores faz com que as legislações urbanísticas não sejam cumpridas e os loteamentos não sendo regularizados, desprovido estes cidadãos de seus direitos de proprietários destas terras e casas e da infraestrutura urbanística e acesso aos bens da cidade.

Dentro destes processos de “aprendizagem” do movimento, houve o lançamento de um “catálogo de alvos”, contendo sete metas do movimento, sendo a legalização dos lotes um destes objetivos e os outros eram de conteúdo de “conscientização”, que interligavam a luta por moradia com outros movimentos sociais, criando, assim, uma agenda de mobilizações mais amplificada. Além disso, afirma Evers (1984), o movimento de moradores de loteamentos clandestinos era convidado a participar de outras lutas e compor, por exemplo, o Movimento do Custo de Vida, apoiar as fábricas e a oposição sindical, votar na oposição, etc.

Assim, aponta Krischke (1984), gradativamente, o movimento de moradores dos loteamentos clandestinos passa a reivindicar questões para além da legalização da propriedade, a saber, o acesso aos serviços e equipamentos de consumo coletivo, conteúdos estes também previstos na legislação sobre a ocupação do solo urbano, isto é, o conteúdo do seu repertório de ação coletiva se ampliava. Nesse sentido, conforme o processo de mobilização se desdobrava, o movimento tentava assegurar direitos cada vez mais amplos de acesso à cidadania.

Somente em 19 de dezembro de 1979, o parcelamento do solo urbano passa a ser regulado pela Lei federal nº 6.766/79, que tem por função estabelecer normas e parâmetros para a orientação e determinação das legislações estaduais e municipais, e, além disso, pela primeira vez, introduz penalidades pelo descumprimento.

Muito mais severa que o decreto lei nº 271 de 1967, que dispunha “sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo”, onde se colocava para o loteador apenas o pagamento de uma multa como meio de punição; a Lei federal nº 6.766/79 (Lei Lehmann) tipificava como crime contra a Administração Pública parcelar o solo de forma clandestina ou irregular. A saber, aqueles que efetuarem desmembramentos ou loteamentos sem a autorização dos órgãos competentes ou em desacordo com a lei eram considerados criminosos e eram passivos de prisão.

A Lei Lehmann fixava que o tamanho mínimo dos lotes individuais era de 125 m<sup>2</sup> com uma frente de 5 metros, e ainda 35% da área do loteamento deveria ser reservada para fins de utilidade pública. Sachs (1999) aponta que ela foi concebida como a primeira parte da reforma urbana, cujo projeto completo<sup>47</sup> foi apresentado ao Congresso no ano de 1983, incorporado parcialmente na Constituição de 1988.

Maricato (1995) afirma que “a nova lei atende a uma reivindicação popular: criminalização do loteador clandestino, possibilitando a suspensão do pagamento para efeito de viabilizar a execução das obras urbanísticas e atribuição ao município ou ao Ministério Público da representação das comunidades através do interesse difuso” (MARICATO, 1995, p 23). A Lei federal nº 6.776/79 reflete, ao que parece, os três tipos centrais de reivindicações desta conjuntura: a regularização do solo, a implementação de infraestrutura e a criminalização do loteador. Ou seja, vemos aqui um exemplo de criação de políticas públicas como resultado da mobilização, lutas e interações com o Estado.

Entretanto, Maricato (1995) aponta que esta Lei também impactou profundamente a oferta de moradia, uma vez que passou a dificultar o parcelamento irregular do solo urbano. A própria legislação, então, afirma a autora, resultou na proliferação de lotes ilegais, restringidos do mercado formal de loteamentos pelo encarecimento dos mesmos, e as camadas de menor poder aquisitivo só tinham como opção a moradia ilegal.

---

<sup>47</sup> Sachs (1999) relata que neste projeto de lei há duas grandes inovações no que concerne o tema da reforma urbana: a primeira inovação refere-se a possibilidade dos municípios de determinar a divisão em parcelas, edificação e uso obrigatório de vazios urbanos com objetivo de valorizar os equipamentos urbanos existentes, sendo que o terreno poderá ser desapropriado pela Prefeitura se houver recusa do proprietário; a segunda inovação trata do direito dado ao município de desapropriar terrenos para a realização de programas de habitação, da implementação de equipamentos comunitários e urbanos, da constituição de zonas de proteção ecológica, para a constituição de reservas fundiárias, para a criação de espaços de lazer e para outros tipos de finalidades sociais e de utilidade pública. Desta forma, o município recebeu instrumentos de intervenção que permitem estabelecer instrumentos de uma política predial e de intervenção na limitação dos direitos dos proprietários de solos previstos no POS.

A implementação da Lei Lehmann repercute posteriormente na fala da Igreja Católica, explica Sachs (1999). Na XX Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), em 1982, que tem o tema “Solo Urbano e Ação Pastoral” é discutida a questão da reforma urbana. Após um balanço crítico dos bispos, eles afirmam, no documento resultante da Assembleia: “Para eliminar a situação de injustiça estrutural, é preciso pensar em novos modelos de organização da cidade, o que exige, por sua vez, a transformação do modelo socioeconômico vigente” (CNBB, 1982 *apud* SACHS, 1999, p. 75). Nesta Assembleia também foram discutidos meios para a efetivação da reforma urbana, a saber, em curto prazo, recorrer a instrumentos jurídicos com vistas a atingir uma política humana de urbanização, isto é, a busca de reformas legislativas que garantam uma distribuição justa do solo de forma a impedir a ação do mercado imobiliário no uso do solo, além do apoio à autoconstrução e ao mutirão, habitação para a população de baixa renda, modificação dos impostos de forma a garantir o uso social do solo urbano e o apoio às associações comunitárias; e em longo prazo, uma transformação da política predial urbana, ou seja, a subordinação da propriedade a sua função social, acesso e garantia do direito à habitação para todas as camadas da população, impedira valorização predial excessiva especialmente em zonas urbanas ocupadas por populações de baixa renda, reprimir os abusos do poder econômico sobre o mercado imobiliário, além de evitar a retenção de terrenos construíveis e a especulação imobiliária.

Evers (1984) descreve esta situação do descumprimento destas normas urbanísticas e os códigos de construção civil da seguinte maneira:

mesmo [os compradores] tendo pago fielmente durante cerca de 10 anos as suas prestações, estes não podem registrar-se como proprietários, já que o loteamento não foi registrado na fiscalização de obras e, portanto, não existe para o cadastro. A imobiliária permanece proprietária, do ponto de vista do direito real, embora obrigada a ceder a parcela [do solo] pelo direito do comprador. Os compradores não podem vender ou herdar legalmente o terreno; em caso de desapropriação, [...] estão em perigo de perder o terreno e a indenização. Já que o bairro juridicamente não existe, a administração municipal se recusa frequentemente a instalar eletricidade e água, a construir escolas, asfaltar as ruas e instalar um sistema de esgotos. Ao mesmo tempo exige-se [...] o pagamento do imposto predial pelos compradores, e como multa pela situação irregular dos lotes lhe exige o dobro. Em acréscimo às condições de vida miseráveis, sem infraestrutura urbana, longe do centro, os moradores têm de levar por anos uma guerra em duas frentes, contra as imobiliárias e contra a prefeitura, para conseguir as melhorias

mais necessárias e assim possibilitar a regularização do loteamento (EVERS, 1984, p. 35).

Reinaldo de Barros fez da regulamentação dos loteamentos clandestinos um tema privilegiado de sua gestão, diz Sachs (1999). Ancorado pela Lei Lehmann o Prefeito ameaça prender os loteadores clandestinos e, além disso, aplicar as sanções previstas nesta lei. Em setembro de 1980, no ano seguinte de sua gestão o Prefeito cria um colegiado composto por representantes de vários departamentos da Prefeitura, que, com dezesseis meses de funcionamento consegue regularizar 400 loteamentos. Mostrando-se pouco eficiente por causa das tensões entre os departamentos da Prefeitura, em Janeiro de 1981 este órgão é substituído pelo Serviço Especial para a Regularização dos Loteamentos e para o Alinhamento das Ruas (Serla), que é diretamente subordinado ao Prefeito. Em seis meses este novo órgão consegue regularizar quase 1000 loteamentos, atingindo, em dois anos, a regularização de 1500 loteamentos.

É somente dentre os anos de 1980 e 1982, na gestão do executivo municipal de Reinaldo de Barros que as ações políticas do movimento de loteamentos clandestinos diminuem de intensidade a partir de suas inúmeras conquistas no nível das regulamentações dos lotes, por meio de um conjunto de atos e jurisprudência consolidados pelo Poder Público. Este movimento foca-se, a partir de agora, no processo de tramitação da legalização destes loteamentos clandestinos e irregulares (Jacobi, 1983; Sachs, 1999). Neste período, de acordo com uma reportagem da Folha de São Paulo de 10 de Junho de 1981, havia cerca de 3567 loteamentos clandestinos ocupando 37 mil hectares dos 60 mil hectares da área urbana da cidade de São Paulo, isto é, mais de 50% do espaço da cidade era utilizado irregularmente (Jacobi, 1983).

Durante este período, afirma Jacobi (1983), a Prefeitura instala órgãos administrativos em diversos bairros, sendo que cada morador tinha um local diferente para encaminhar as demandas de seus lotes. Isso gerou uma atomização do movimento e com isso, tornaram-se impraticáveis ações estruturadas e em conjunto. A Prefeitura, portanto, lentamente concedendo anistia à irregularização e clandestinidade dos lotes e privilegiando alguns bairros a despeito de outros, fragmenta o movimento dos moradores de loteamentos clandestinos.

Portanto, o movimento dos loteamentos clandestinos, que se inicia no meio da década de setenta de modo fragmentado, consegue se articular com a ajuda da Igreja Católica, mas com os

ganhos para o movimento na gestão municipal de Reinaldo de Barros começa a se desarticular, iniciando a década de 80 fragmentado (Jacobi, 1983; Sachs, 1999).

\* \* \*

A gestão Reinado de Barros foi marcada por uma mudança de eixo na política habitacional. Enquanto a gestão Olavo Setubal teve como eixo principal nas suas políticas públicas a remoção de favelas combinada com assistências individuais às famílias removidas, as políticas públicas da gestão Reinaldo de Barros tinham como meta a remoção em conjunto com o desenvolvimento de programas de melhorias nas condições de habitação na cidade como um todo.

Trata-se de gestões municipais que, mesmo em um contexto autoritário, isto é, um governo federal marcado por estruturas de oportunidades políticas (Tarrow, 2009) fechadas e que estavam se abrindo gradualmente devido ao processo de abertura democrática, em seu nível local, mais especificamente, nos governos municipais, mantinham uma relação de interlocução com os moradores organizados nas favelas. No entanto, como já foi dito anteriormente, haver interlocução não pressupõe necessariamente que a demanda do movimento social seria atendida, nem que as propostas estatais seriam aceitas pelo movimento.

Podemos observar também uma crescente mobilização e organização da luta nas favelas. Como na gestão Olavo Setubal, o repertório de interações na gestão Reinaldo de Barros foi marcado pela utilização de duas rotinas: o protesto e as comissões, também tendo somente o Executivo Municipal como seu interlocutor. Sachs (1999) explica que as mobilizações deste movimento são realizadas na esfera do Executivo Municipal devido ao fato de que este é o órgão com competência na resolução das demandas do movimento dos moradores de favelas, pois é a ela que está incumbida a execução da legislação urbanística e das políticas públicas habitacionais no âmbito municipal.

Ao mesmo tempo em que não vimos um repertório de interação dos moradores de favelas voltado para o Executivo Estadual e Federal, também não encontramos repertórios que fizeram o uso da violência, e nem relatos de repressão a esses repertórios por parte do Estado ou da Polícia.

Em relação a nossa hipótese de pesquisa, que o protesto seria o principal repertório utilizado pela população favelada como estratégia de interlocução com o Estado, vimos que a sua

utilização tem sido frequente, mas com uso diferenciado nos dois períodos: há uma maior intensidade do uso do protesto na gestão de Reinaldo de Barros – gestão esta que se propunha mais voltada para a população pobre e também em um contexto mais amplo de maior abertura democrática e das estruturas de oportunidades políticas (Tarrow, 2009), enquanto na gestão municipal de Olavo Setúbal, a utilização do protesto como repertório de interação foi bem mais pontual.

Todavia, encontramos também a utilização de outro tipo de prática de interação tão importante quanto – se não até mais importante que o protesto – na interlocução com o Estado: as Comissões. Elas foram fundamentais para levar ao Estado as demandas do movimento dos moradores de favelas, e ainda contavam com o principal apoiador dos movimentos populares nesta época, a saber, a Igreja Católica.

As ações coletivas que compõem o repertório de interação do movimento dos moradores de favelas nos dois períodos de governo municipais que compreendem esta pesquisa reportam, assim, ao que Della Porta e Diani (1999) chamam de ações coletivas não convencionais e dentro dos padrões e normas democráticas legítimas e aceitáveis. Não encontramos repertórios de ação coletiva violentos, que causaram ofensas pessoais ou danos físicos, nem a realização de eventos ilegais. Acreditamos que isso pode decorrer ou da escolha de não reportar tais eventos e/ou da forte presença da Igreja nestes dois movimentos, uma vez que a Igreja e os movimentos populares estavam muito imbricados neste momento, e assim, o movimento optava pela realização de protestos mais aceitáveis socialmente e pela utilização de meios de interlocução que não gerariam embate com o Estado, como as Comissões. Também podemos ter como elemento explicativo o contexto da Ditadura, que influencia os movimentos populares a não optar pelo uso da violência, uma vez que protestos violentos ou massivos podem resultar em violenta repressão por parte do Estado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que nos chama a atenção no cenário de nossa pesquisa é a constante interação entre favelados e poder público, menos sistemática e estruturada na primeira fase e mais orgânica na segunda. Os moradores pobres de favelas se reportam à Prefeitura durante todo o período e encontram um Estado relativamente permeável, o que não significa afirmar que as interações fosse isentas de conflito ou que seus objetivos fossem atendidos. Em várias situações, vemos que o Estado foi interpelado pelas organizações de defesa dos favelados, tendo que alterar o curso da ação pretendida, mesmo que a ela retornassem em momentos subsequentes.

Isso é interessante porque os conflitos entre os moradores pobres – favelados x moradores de loteamentos clandestinos x população residente na periferia nos entornos da favela – mostra a heterogeneidade do campo popular, e, portanto, recuperar a dinâmica dessa interação entre favelados e poder público expõe a diversidade das relações entre sociedade e Estado, mesmo em um contexto mais amplo marcado pelas restrições das liberdades democráticas.

O momento de nossa análise marca o começo do processo de organização dos movimentos de moradia digna atuantes nos dias de hoje, em especial, os movimentos de favelas. Vemos nesses registros os embriões da construção desse ator coletivo, e, também, vemos como o diálogo – ou a expectativa de diálogo – com o poder público marca esse processo desde os primórdios de sua mobilização até os dias atuais.

Tal luta, poderíamos dizer, vai muito mais além do que a demanda da moradia digna. É – até hoje – uma luta pelo direito à cidade, por conquista da cidadania e por ‘ter direitos a ter direito’, uma disputa pela terra urbana, como retrata Rolnik (1999):

Uma teia invisível e silenciosa se estende sobre o território da cidade: a legislação urbana, coleção de leis, decretos e normas que regulam o uso e ocupação da terra urbana. Mais do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular o desenvolvimento de cidade, a legislação urbana atua como linha demarcatória, estabelecendo fronteiras de poder. Na verdade, a legalidade urbana organiza e classifica territórios urbanos, conferindo significados e legitimidade para o modo de vida e micropolítica dos grupos mais envolvidos na formulação dos instrumentos legais. Por outro lado, a legislação discrimina agenciamentos espaciais e sociais distintos do padrão sancionado pela lei. Assim, a legislação atua como um forte paradigma político-cultural, mesmo quando fracassa na determinação, na configuração final da cidade.

Este é, sem dúvida, um dos aspectos mais interessantes da lei. Aparentemente, esta funciona como uma espécie de molde da cidade ideal ou desejável. Mas no caso de São Paulo, e da maioria das cidades Latino-Americanas, a legislação urbana regula apenas uma pequena parte do espaço construído, uma vez que a cidade não é resultado da aplicação inerte do modelo contido na lei. A cidade real é consequência da relação que a legalidade urbana estabelece com o funcionamento concreto dos mercados imobiliários que atuam na cidade. Entretanto, ao definir formas permitidas e proibidas de produção do espaço, a legislação define territórios dentro e fora da lei. Essa delimitação tem consequências políticas importantes, na medida em que pertencer a um território fora da lei pode significar uma posição de cidadania limitada. Não existir, do ponto de vista burocrático ou oficial para a administrada cidade, é estar fora do âmbito de suas responsabilidades para com os cidadãos (ROLNIK, 1999, sem paginação).

Gostaríamos aqui, também, de fazer algumas pontuações quanto à abordagem teórica escolhida para nortear nossa análise, a saber, a Teoria do Processo Político. Ao pensarmos o caso brasileiro, acreditamos que a noção de estrutura de oportunidades políticas proposta por Tarrow (2009) deveria ser utilizada mais dinamicamente, isto é, não existiria, assim, somente uma conformação de estruturas de oportunidades políticas do sistema político como um todo. Poderíamos pensar, assim, uma dada característica de estrutura de oportunidades políticas, para, por exemplo, cada esfera do governo executivo. Se vemos, no caso de nossa pesquisa, estruturas de oportunidades políticas mais fechadas no âmbito do executivo federal, poderíamos ter, nos contextos mais locais, como nas Prefeituras, e, no caso da cidade de São Paulo, em circunstâncias mais locais ainda, como as Administrações Regionais, um ambiente mais permeável às mobilizações da sociedade civil, isto é, uma conformação de estruturas de oportunidades políticas no governo executivo municipal mais aberta que no governo executivo federal. A caracterização das estruturas de oportunidades políticas, mudariam, assim, de acordo com o contexto específico de cada instituição política.

Acreditamos, também, que a Teoria do Processo Político apresenta uma visão de Estado e sociedade civil apresentados de forma separada um do outro, isto é, não considerando os trânsitos entre as pessoas, e, também, o pertencimento múltiplo e concomitante nestas duas esferas, muito comum no caso brasileiro. No caso do movimento de moradia, por exemplo, podemos visualizar melhor esta questão quando Estado e sociedade civil, de alguma forma, em partes, se colapsam se fundem, mesmo que parcialmente, nublando, assim, a distinção tão bem formulada entre Estado e sociedade civil da Teoria do Processo Político, quando o Partido dos Trabalhadores (PT) assume

a prefeitura de São Paulo em Janeiro de 1989. Neste momento, logo no início de sua posse, Luiza Erundina (PT, 1989 – 1993) elaborou o Programa de Ação Imediata, que visava à distribuição de recursos aos moradores de favelas, cortiços e barracos em situação de risco com renda até três salários mínimos. Gohn (1991) também coloca que a política habitacional de Erundina focava a reurbanização das favelas e a autoconstrução em lotes urbanizados para cidadãos com renda de três a cinco salários mínimos, além de planos para os moradores de aluguel com renda superior a cinco salários mínimos.

O governo de Erundina foi uma gestão que valorizava e tinha como prioridade o diálogo com os movimentos sociais, buscando contribuir para fortalecimento e autonomia da sociedade civil organizada, uma vez que ela era a principal interlocutora da administração municipal. No término do mandato de Erundina, relata Cavalcanti (2006), 24 ONGs prestavam acessória técnica ao movimento de moradia, foram assinadas parcerias com 108 associações comunitárias, totalizando, assim, 11 mil moradias construídas, além de 19 convênios de urbanização de favelas, 4 cortiços recuperados, com o beneficiamento direto, deste modo, de 60 mil pessoas.

Após a divulgação das políticas de habitação por parte da prefeitura municipal, as estratégias de luta do movimento de moradia focaram-se em atitudes para a colaboração e não para a oposição com a nova administração. A ênfase dos protestos, então, foi deslocada do âmbito municipal para o estadual e para a Caixa Econômica Federal, com vistas à liberação de verbas destinadas à construção de moradias. Outra estratégia de protestos foi as caravanas para Brasília, com a função também da liberação das verbas federais para a política habitacional.

Benedito Roberto Barbosa (Dito), fundador e liderança ativa da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP) faz uma avaliação do período de Erundina e suas relações com o movimento:

Os movimentos em outros governos eram meramente reivindicativos; iam para a porta da Prefeitura para desestabilizar o Estado. Foi assim na época do Jânio e inclusive na época do Mário Covas, quando o movimento já vivia a experiência dos mutirões. Sempre enxergávamos o Estado como inimigo a serviço da burguesia. No governo da Luíza Erundina, passamos a enxergar o Estado de uma forma diferenciada, não mais como inimigo, mas como o parceiro do movimento no sentido de estar construindo uma política pública, que no caso é moradia digna para os trabalhadores da cidade. (SILVA, 1994, p. 64 *apud* CAVALCANTI, 2006, p. 71-72).

Quanto à noção de *frames*, gostaríamos de pontuar quanto ao seu processo de criação, formulação e reformulação. Acreditamos que não necessariamente os *frames* dos movimentos sociais são construídos de forma tão racional e sistemática quanto à teoria propõe, isto é, nem sempre os movimentos sociais elaboram e refletem sobre a necessidade de criar *frames* ou como lidar com eles. Os movimentos sociais nem sempre, assim, são tão racionais em sua forma organizativa quanto à abordagem do Processo Político propõe.

Além disso, a Teoria do Processo Político pressupõe, na interação entre Estado e sociedade civil, a forte presença do elemento de conflito, e, por conseguinte, a utilização do repertório de protesto como meio de interação. No caso de nossa pesquisa, por exemplo, dado o ambiente de cerceamento das liberdades democráticas e de repressão, nem sempre o conflito estará tão expresso quanto em ambientes mais democráticos. Assim, se, por um lado, devido ao momento em que as pesquisas e estudos da abordagem do Processo Político foram produzidos houve o privilégio de certos aspectos e repertórios de interação de acordo com o ambiente político e social da época daquelas produções, por outro lado, no caso brasileiro, outros aspectos, alguns até novos, surgirão e florescerão em nossas análises.

A Teoria do Processo Político, assim, nos dá muitas pistas para pensarmos a interação entre Estado e sociedade civil, mas, ao mesmo tempo, requer muitos mais esforços de criação de diálogo com a nossa realidade do que a nossa pesquisa pode alcançar. Para tal, acreditamos que seja fundamental realizarmos mais pesquisas em torno da temática dos repertórios de interação para compreendermos, assim, o caso brasileiro com novas chaves teóricas e analíticas.

Por fim, a nossa pesquisa ainda nos deixa com algumas questões para se pensar, a saber, a reflexão mais densa e aprofundada entre os dois movimentos que lutavam em torno da moradia nesta mesma época: os moradores de faveladas e os moradores de loteamentos clandestinos. Quais as diferenças entre seus repertórios de interação? Eles buscam acessar o mesmo ou diferentes ambientes estatais? Como o Estado reage a estas interações? A presença e suporte da Igreja Católica é tão forte nos dois movimentos? Qual é a rede de apoiadores destes movimentos? Como eles se organizam internamente para interagir com o Estado e publicizar suas reivindicações? Todas estas questões, agora, em aberto, permearão novas inspirações para as futuras pesquisas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS E BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Mauricio de Almeida. Reconstruindo uma historia esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro. **Espaço e Debates**. São Paulo, nº 37, 1994.
- ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira; MACIEL, Debora. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. **Revista Novos Estudos**. São Paulo: Cebrap, n. 79, 2007.
- AQUINO, Carlos Alberto Filadelfo. **A coletivização como processo de construção de um movimento de moradia: uma etnografia do Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC)**. 2008. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - USP, São Paulo, SP, 2008.
- BARO, Máximo; Bacelli, Roney. **Ipiranga**. São Paulo: Prefeitura Municipal, Departamento do Patrimônio, 1979.
- BETTO, Frei. **O que é comunidade eclesial de base**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.
- BLOCH, Janaína. **O direito à moradia** – Um estudo dos movimentos de luta pela moradia no centro de São Paulo. 2007. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - USP, São Paulo, SP, 2007.
- BLOCH, Marc. **La historia rural francesa: caracteres originales**. Barcelona: Critica, 1978.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- BOSCHI, Renato Raul. **A arte da associação: política de base e democracia no Brasil**. São Paulo/Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1987.
- BOSCHI, Renato Raul (org.). **Movimentos coletivos no Brasil urbano**. Rio de Janeiro, Zahar, n.º 5, 1983.
- BOSCHI, Renato Raul & VALLADARES, Lícia do Prado. Problemas teóricos na análise de movimentos sociais: comunidade, ação coletiva e o papel do Estado. **Espaço & Debates**. São Paulo, Cortei, n.º 8, p. 64-77, 1983.
- BUENO, Laura M. Mello. **Projeto e Favela** – metodologia para projetos de urbanização. 2000. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – USP, São Paulo, SP, 2000.
- CALDEIRA, Teresa. **Cidade de Muros** – crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.
- CATELA, Ludmila. Nos vemos en el piquete. *In*: GRIMSON, Alejandro (org). **La cultura em las crises latinoamericanas**. Buenos Aires: Clacso, 2004.

- CARDOSO, Ruth C. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: SORJ, Bernardo; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (org.). **Sociedade e política no Brasil pós-64**. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- CAVALCANTI, Gustavo Carneiro Vidigal. **Uma concessão ao passado**: Trajetórias da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo. 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - USP, São Paulo, SP, 2006.
- CHINELLI, Filippina. Os loteamentos de periferia. In: VALLADARES, Ligia do Prado (org). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- CORDEIRO, Debora Ortegosa. **Políticas de intervenção em favelas e as transformações nos programas, procedimentos e práticas**: a experiência de atuação do município de Embu. 2009. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – USP, São Paulo, SP, 2009.
- CUNHA, Euclides da. **Os sertões**. Rio de Janeiro: Tecnoprint, 1970.
- DELLA PORTA, Donatella; DIANI, Mario. **Social Movements** – An introduction. Massachusetts: Blackwell Publishers, 1999.
- DE NARDO, James. **Power in Numbers**: The Political Strategy of Protest and Rebellion. Princeton: Princeton University Press, 1985.
- DIANI, Mario; McADAM, Doug (eds). **Social movements and networks**: Relational approaches to collective action. Oxford/New York: Oxford University Press, 2003.
- DINIZ, Eli. A transição política no Brasil : uma reavaliação da dinâmica da abertura. **Dados**. Rio de Janeiro, n. 26, 1985.
- DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular** - Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ANPOCS, 1995.
- DOIMO, Ana Maria. **Movimento social urbano, Igreja e participação popular**: movimento de transporte coletivo de Vila Velha. Espírito Santo/Petrópolis: Vozes, 1984.
- EVERS, Tilman. Reprodução da força de trabalho e movimentos populares: o caso dos loteamentos clandestinos em São Paulo. In: KRISHKE, Paulo J. **Terra de habitação X Terra de espoliação**. São Paulo: Cortez, 1984.
- FARINETTI, Marina. La conflictividad social despues del movimiento obrero. **Nueva Sociedad**, Caracas, nº 182, 2002.

FARINETTI, Marina. ?Qué queda del movimiento obrero? Las formas del reclamo laboral em la nueva democracia argentina. **Trabajo y Sociedad**, nº 1, Jul-Set, 1999.

FELTRAN, Gabriel de Santis. **Desvelar a política na periferia: histórias de movimentos sociais em São Paulo**. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UNICAMP, Campinas, SP, 2003.

FELTRAN, Gabriel de Santis. **Fronteiras de tensão: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo**. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - UNICAMP, Campinas, SP, 2008.

GAMSON, William A. **Talking Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

GAMSON, William A; FIREMAN, Bruce; RYTINA, Steven. **Encounters with unjust authority**. Homewood, Illinois: Dorsey Press, 1982.

GOFFMAN, Erving. **Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience**. New York: Harper & Row, 1974.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e lutas pela moradia**. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais – Paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 2010.

GONÇALVES, Jean Pires de Azevedo. **Ocupar e Resistir: problemas da habitação no centro pós-moderno (SP)**. 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - USP, São Paulo, SP, 2006.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. Dossiê: Os Movimentos Sociais e a Construção Democrática. **Revista Ideias**, Unicamp, 5(2)/691, 1998-1999.

HIRATA, Daniel Veloso. **Sobreviver na adversidade: entre o mercado e a vida**. 2010. Tese (Doutorado em Sociologia) – USP, São Paulo, SP, 2010.

JACOBI, Pedro. Movimentos populares urbanos e a resposta do Estado: autonomia e controle vs. cooptação e clientelismo. *In*: BOSCHI, Renato Raul (org). **Movimentos coletivos no Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

KINZO, Maria D’Alva G. A democratização brasileira – um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**. 15(4), 2001.

KINZO, Maria D’Alva G. **Oposição e autoritarismo - Gênese e trajetória do MDB, 1966-79**. São Paulo: Idesp/Vértice, 1988.

- KITSCHELT, Herbert P. Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies. **British Journal of Political Science**. 1986.
- KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- KOWARICK, Lúcio (Org). **As lutas sociais e a cidade**: São Paulo: Passado e Presente. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994.
- KOWARICK, Lúcio. **Os caminhos do encontro**: as lutas sociais em São Paulo na década de 70. **Presença**. São Paulo, nº 2, p. 65-78, 1984.
- KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco** – Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009.
- KRIESI, Hans Peter. New social movements and the new class in the Netherlands. **American Journal of Sociology**. 1989.
- KRIESI, Hans Peter; KOOPMANS, Ruud; DUYVENDAK, Jan Willem; GIUGNI, Marco G. New social movements and political opportunities in Western Europe. **European Journal of Political Research**. Blackwell Publishing Ltd, p. 1475-6765, 1992.
- KRISCHKE, Paulo J. (org.). **Terra de habitação X terra de espoliação**. São Paulo, Cortez, 1984.
- KRISCHKE, Paulo J. Os loteamentos clandestinos e os dilemas e alternativas democráticas dos movimentos de bairro. *In*: KRISCHKE, Paulo J. **Terra de habitação X Terra de espoliação**. São Paulo: Cortez, 1984.
- KRISCHKE, Paulo J.; MAINWARING, Scott (org.). **A Igreja nas bases em tempo de transição (1974-1985)**. Porto Alegre: L&PM/CEDEC, 1986.
- LAMOUNIER, Bolívar (org). De Geisel a Collor: o Balanço da Transição. São Paulo: Editora Sumaré, 1990.
- LANGENBUCH, Richard Juergen. **A Estruturação da Grande São Paulo** – Estudo de Geografia Urbana. 1968. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – UNESP, Rio Claro, SP, 1968.
- LEEDS, A. & LEEDS E. R. **A sociologia do Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- LÓPES MAYA, Margarita. **Protesta y cultura em Venezuela**: los marcos de acción colectiva em 1999. Buenos Aires: CLACSO, 2002.
- MAY, Tim. **Pesquisa Social** – Questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MARICATO, Ermínia. Reforma Urbana: Limites e Possibilidades: Uma Trajetória Incompleta. *In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JR, Orlando Alves (orgs). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana***. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

MARICATO, Ermínia. O urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática. *In: GONÇALVES, Maria Flora (org). **O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas***. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

MARQUES, Eduardo; SARAIVA, Camila. A dinâmica social das favelas da região metropolitana de São Paulo. **Seminário sobre estrutura social e segregação espacial**. São Paulo, Rio de Janeiro e Paris, 2004.

MCADAM, D. **Political process and the development of black insurgency, 1930-1970**. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

MCADAM, Doug; SNOW, David A. **Social movements: readings on their emergence, mobilization, and dynamics**. Los Angeles, California: Roxbury Publishing Company, 1997.

NEUHOLD, Roberta. Os movimentos de sem-teto e a luta pelo direito à moradia na área central da cidade de São Paulo. *In: **III Simpósio Lutas Sociais na América Latina***, 2008, Londrina. Anais do III Simpósio Lutas Sociais na América Latina, 2008.

NOAKES, John A; JOHNSTON, Hank. Frames of protest – a road map to a perspective. *In: NOAKES, John A; JOHNSTON, Hank (ed). **Frames of protest – social movements and the framing perspective***. Oxford, UK: Rowman & Littlefield Publishers Inc, 2005.

NOONAN, Rita K. Women against the state: political opportunities and collective action frames in Chile's transition to democracy. *In: DOUG, McAdam; SNOW, David A. **Social movements: readings on their emergence, mobilization, and dynamics***. Los Angeles, California: Roxbury Publishing Company, 1997.

PAULINO, Jorge. **O pensamento sobre a favela em São Paulo: uma história concisa das favelas paulistanas**. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – USP, São Paulo, SP, 2007.

PASTERNAK, Suzana. Favelas do Município de São Paulo: Resultados de Pesquisa. *In: BLAY, Eva Alterman. **A luta pelo espaço***. Petrópolis: Vozes, 1978.

PASTERNAK, Suzana . Degradação Ambiental nas Favelas de São Paulo. **Espaço e Debates**. São Paulo, n. 39, p. 104-113, 1996.

PASTERNAK, Suzana . Favelas e Cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas. **Cadernos de Pesquisa do Lap**. São Paulo, p. 1-79, 1997.

PASTERNAK, Suzana. Loteamentos irregulares no município de São Paulo: uma avaliação espacial urbanística. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 1, p. 131-170, 2010.

PASTERNAK, Suzana. **Moradia da Pobreza: Habitação sem saúde**. 1983. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - USP, São Paulo, SP, 1983.

PASTERNAK, Suzana; MAUTNER, Yvone. **Habitação da Pobreza**: Alternativas de moradia popular em São Paulo. São Paulo: FAU/USP, 1982.

PASTERNAK, Suzana; VERAS, Maura Pardini Bicudo. Evolução e mudanças nas favelas paulistanas. **Revista Espaço e Debates**. São Paulo, n. 31, 1990.

PERANI, C. Comunidades Eclesiais de Base e Movimento Popular. **Cadernos do CEAS**. Nº 75, 1981.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto, 1994.

RODRIGUES, Arlete Moysés. A Política Urbana no Governo Lula. *In*: XII Simpurb, 2011, Belo Horizonte. **Anais de XII Simpurb**. Belo Horizonte: [s. n.], 2011.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1997.

ROLNIK, Raquel. São Paulo, início da industrialização: o espaço e a política. *In*: KOWARICK, Lúcio (Org). **As lutas sociais e a cidade**: São Paulo: Passado e Presente. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994.

ROSSETTO, Rossella. **Fundo Municipal de Habitação**. São Paulo, Instituto Pólis / PUC-SP, 2003.

RUSCHEINSKY, Aloísio. **Atores políticos e lutas sociais: movimentos sociais e partidos políticos**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1999.

SACHS, Céline. **São Paulo** – Políticas públicas e habitação popular. São Paulo: Edusp, 1999.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**: Experiências, falas e lutas dos trabalhadores na Grande São Paulo (1970-80). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. **Heliópolis** – o percurso de uma invasão. 1991. Tese (Livre Docência em Arquitetura e Urbanismo) – USP, São Paulo, SP, 1991.

SANTOS, Carlos Nelson. Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros. *In*: VALLADARES, Ligia do Prado (org). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

SCHORSKE, Carl. **Viena Fin-de-siècle** – política e cultura. São Paulo: Ed Unicamp e Cia das Letras, 1989.

SEVCENKO, Nicolau. **Literatura como Missão** – tensões sociais e criação cultural na Primeira República. São Paulo: Cia das Letras, 2003.

SIDNEY, J; TRUZZI, O; FERNANDES, I. Igreja e Mobilização Popular. **Cadernos do CEAS**. Nº 75, 1981.

SILVA, Jailson de Sousa e (org). **O que é favela, afinal?**. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009.

SILVA, Marcelo Kunrath. De volta aos movimentos sociais? - Reflexões a partir da literatura brasileira recente. **Ciências Sociais Unisinos**. Vol. 46, p. 2-9, 2010.

SINGER, Paul; BRANT, Vinicius Caldeira (org.). **São Paulo: o povo em movimento**. Petrópolis, Vozes, 1980.

SILVA, Kleber Wilson Valadares Felizardo da. **O problema da habitação no contexto da revalorização do Centro Histórico de São Paulo (1991-2006)**. 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - USP, São Paulo, SP, 2007.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SNOW, David; BENFORD, Robert. Master Frames and Cycles of Protest. *In*: MORIS, Aldon D; MUELLER, Carol McClurg (ed). **Frontiers in social movement theory**. New York: Vail-Ballou Press, 1992.

SNOW, David; BENFORD, Robert. Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization. *In*: KLANDERMANS, Bert; KRIESI, Hans Peter; TARROW, Sidney. **International Social Movement Research**. Greenwich: Con. JAI Press, 1988.

SNOW, David A; ROCHFORD JR, E. Burke; WORDEN, Steven K; BENFORD, Robert D. **Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation**. **American sociological review**. 51 (4): 546-481, 1986.

TARROW, Sidney. **Struggle, Politics, and Reform: Collective Action, Social Movements, and Cycles of Protest**. USA: Cornell University, 1991.

TARROW, Sidney. **Struggling to reform: Social movements and policy change during cycles of protest**. Center for International Studies, Western Societies Occasional. Ithaca, NY, Cornell University, Paper n° 15, 1983.

TARROW, Sidney. **Poder em Movimento** - Movimentos sociais e confronto político. Petrópolis: Vozes, 2009.

TELLES, Vera da Silva. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte: Argumentum, 2010.

TILLY, Charles. **From Mobilization to Revolution**. New York: McGraw-Hill Publishing Company, 1978.

TILLY, Charles. Modelos y realidades de la acción colectiva popular. *In*: AGUIAR, F. (comp). **Intereses individuales y acción colectiva**. Madrid: Pablo Iglesias, 1991.

TILLY, Charles. **How to Detect, Describe, and Explain Repertoires of Contention**. Working Papers, 150, New School for Social Research, 1992.

TILLY, Charles. **Popular Contention in Great Britain, 1758-1834**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

TILLY, Charles. Contentious Repertoires in Great Britain, 1758-1834. *In*: TRAUGOTT, Mark. **Repertoires and cycles of collective action**. Durham, NC: Duke University Press, 1995b.

TILLY, Charles. **Regimes and Repertoires**. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

TILLY, Charles. **The Contentious French: Four Centuries of Popular Struggle**. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, USA, 1986.

VALLADARES, Ligia do Prado (org). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

VASCONCELLOS, Eliane J Godoy; KRISCHKE, Paulo J. Igreja, motivações e organização dos moradores em loteamentos clandestinos. *In*: KRISHKE, Paulo J. **Terra de habitação X Terra de espoliação**. São Paulo: Cortez, 1984.

VELASCO E CRUZ, Sebastião; MARTINS, Carlos Estevam. De Castelo a Figueiredo : uma incursão na pré-história da abertura. *In*: SORJ, Bernardo; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (org.). **Sociedade e política no Brasil pós-64**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

VERAS, Maura Pardini Bicudo. Os impasses da crise habitacional em São Paulo ou os nômades urbanos no limiar do século XXI. *São Paulo em Perspectiva*. 1(1), p. 40-58, abril-junho, 1987.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp: Lincoln Institute, 1998.

ZALD, Mayer. Culture, Ideology and strategic framing. *In*: MCADAM, Doug; MCCARTHY, John D. **Comparative perspective on social movements**: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (orgs). **Um Século de Favela**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

## JORNAIS

Mais de três mil favelados fazem protesto na Sé. **Jornal não identificado**, São Paulo, 07 Fev. 1981.

Favelados lançam lixo na rua, para protestar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 Abr. 1981.

Córrego causa doenças na Água Funda. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 Set. 1980.

Alcides, no barraco, namorando uma casa do BNH. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 25 Abr. 1976.

Movimento de Defesa dos Favelados prepara encontro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 Dez. 1980.

Moradores contra favela. **Gazeta do Ipiranga**, São Paulo, 30 Jun. 1978.

Favelados são ameaçados de expulsão no Ipiranga. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 Jul. 1978.

Vila Mariana tentará remover os favelados. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 04 Set. 1978.

Sustada remoção de favela do Parque Bristol. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 Jul. 1978.

Favelados querem explicação. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 26 Jul. 1978.

Favelados continuam no Parque Bristol. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 27 Jul. 1978.

Encontro de favelados. **O São Paulo**, São Paulo, 17-23 Abr. 1981.

Moradores do Sacomã pedem fim da favela. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 Nov. 1978.

Favela do Sacomã começa a ser fiscalizada pela AR. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 Dez. 1978.

Favela no Ipiranga não será ampliada. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 07 Dez. 1978.

Depois de três meses, a favela sai de Heliópolis. **Gazeta do Ipiranga**, São Paulo, 08 Dez. 1978.

Heliópolis quer o fim de barracos. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 22 Mar. 1979.

Moradores de Heliópolis pedem remoção de favela. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 Mar. 1979.

Padre denuncia demolição e AR Ipiranga investiga. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 21 Jul. 1979.

Administrador diz que barracos não serão destruídos. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 22 Jul. 1979.

Administrador vai à favela ameaçada. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 22 Jul. 1979.

Administrador visita e fala em indenização. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 23 Jul. 1979.

AR do Ipiranga promete indenizar favelados. **Jornal da Tarde**, São Paulo, 23 Jul. 1979.

Favelados denunciam ameaças de despejo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 Nov. 1979.

Favelados temem expulsão. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 Nov. 1979.

Só operários moram nos barracos da Imigrantes. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 Nov. 1979.

AR desmente a remoção de favelados. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 Nov. 1979.

As mudanças na favela através da mobilização. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 01 Abr. 1981.

Ipiranga: AR tenta impedir construção de barracos. **Folha da Tarde**, São Paulo, 04 Mar. 1980.

Jardim São Savério rejeita favelados. **Diário Popular**, São Paulo, 04 Mar. 1980.

Nova favela em área municipal causa protesto. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 04 Mar. 1980.

PM usada para demolir barracos de favelados. **Notícias Populares**, São Paulo, 04 Mar. 1980.

Juiz determina despejo na favela. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 10 Abr. 1980.

Juiz despeja favelados e ameaça mandar a polícia. **Jornal não especificado**, São Paulo, 11 Abr. 1980.

Favelados querem tempo para mudança. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 Abr. 1980.

Favelados vão mudar para o Jardim Miriam. **Jornal não especificado**, São Paulo, 12 Abr. 1980.

Moradores não querem favelados. **Jornal não especificado**, São Paulo, 18 Abr. 1980.

Iniciado o 1º Encontro Nacional dos Favelados. **Jornal não especificado**, São Paulo, 03 Mai. 1980.

Favelados no Ipiranga. **O São Paulo**, São Paulo, 26 Jun. 1981.

Encontro com favelados. **Gazeta do Ipiranga**, São Paulo, 27 Nov. 1981.

2º Encontro Nacional de Favelados em Campinas, SP. **Jornal não especificado**, São Paulo, 26 Fev. -04 Mar. 1982.

Concentração de favelados acaba em campanha política. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 Abr. 1982.

Favelados fazem encontro e vão ao Prefeito. Resultado: um ‘Pró-Morar’ em V. Mercês. **Gazeta do Ipiranga**, São Paulo, 16 Abr. 1982.

Favela provisória teme perder PMs. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 Mai. 1982.

### **DOCUMENTOS DO MOVIMENTO SOCIAL**

“O Porquê desse encontro”, documento do Movimento de Defesa dos Favelados, redigido e assinado pelo Padre Rubens Chasseraux, que compõe a Programação do 1º Encontro Nacional dos Favelados em Maio/80.

“Documento dos favelados sobre a terra”, documento final redigido no 2º Encontro Nacional de Favelados em Campinas, SP, Jornal não especificado, 26 Fev. – 04 Mar. 1982

### **DOCUMENTOS DA IGREJA CATÓLICA**

“Conclusões do Primeiro Encontro Nacional sobre Favelas”, Documento do Movimento de Defesa do Favelado, Junho/80.

“Projeto Favelas – Setor Sudeste da Cidade de São Paulo, Arquidiocese de São Paulo, Região Episcopal do Ipiranga”, Documento da Pastoral de Favelas assinado pelo Frei Sergio Calixto Valverde, 10/06/81.

“Periferia aumenta participação dos Moradores de Favelas”, Boletim da Igreja Ipiranga, Agosto/80.

“Conselho Regional de Favelas se reúne”, Comunicação do Projeto Favelas da Região Episcopal do Ipiranga, Abril/81.

“A Assembleia é sinal de luta”; Boletim da Igreja do Ipiranga, Jun-Jul/81.



## ANEXOS

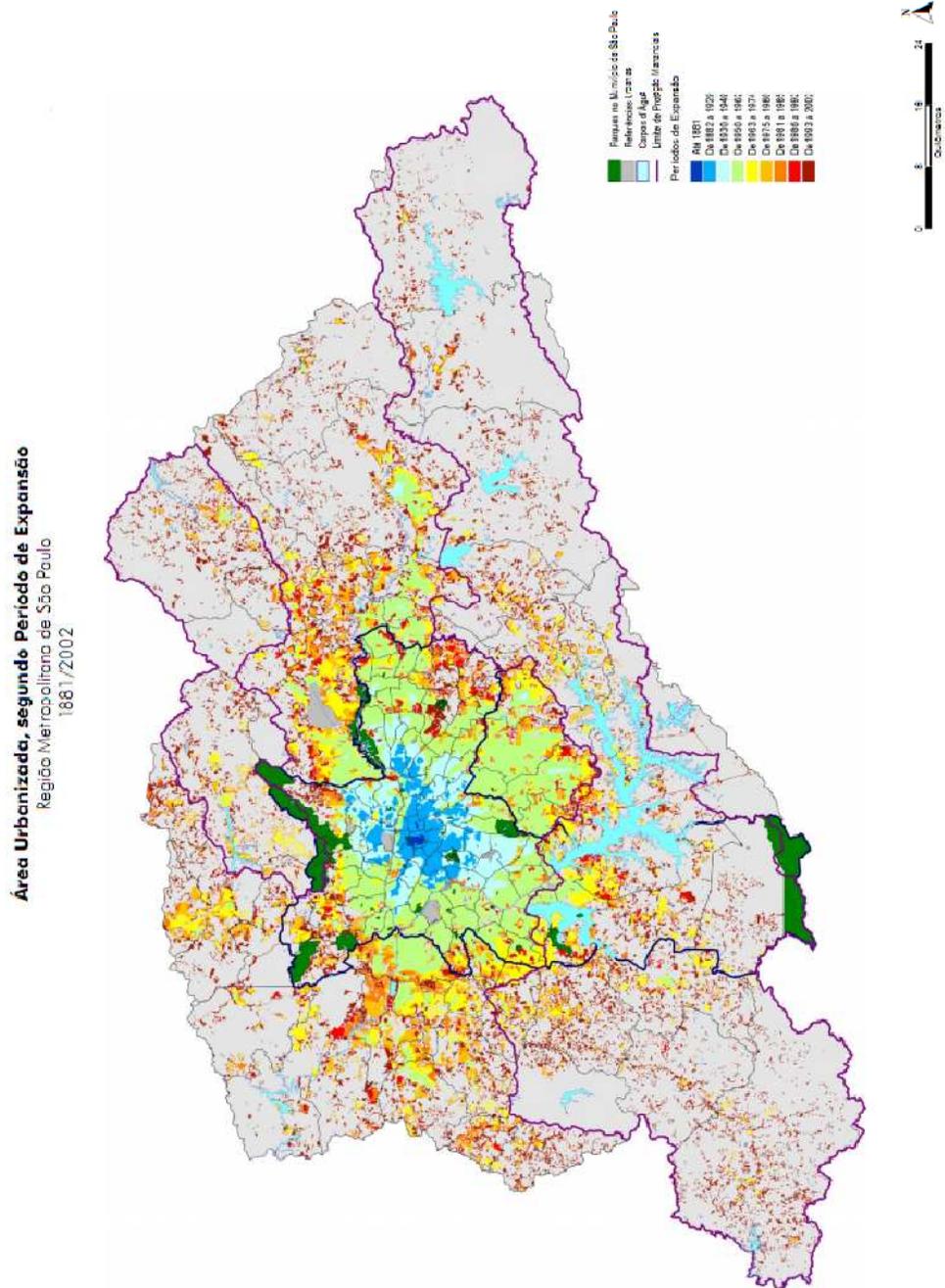


Figura 16 Fonte: Empresa Paulista de Planejamento Urbano (Emplasa) - Mapa de Expansão da Área Urbanizada da Região Metropolitana de São Paulo.



### Distribuição territorial da população

População do Município de São Paulo  
1950-1970

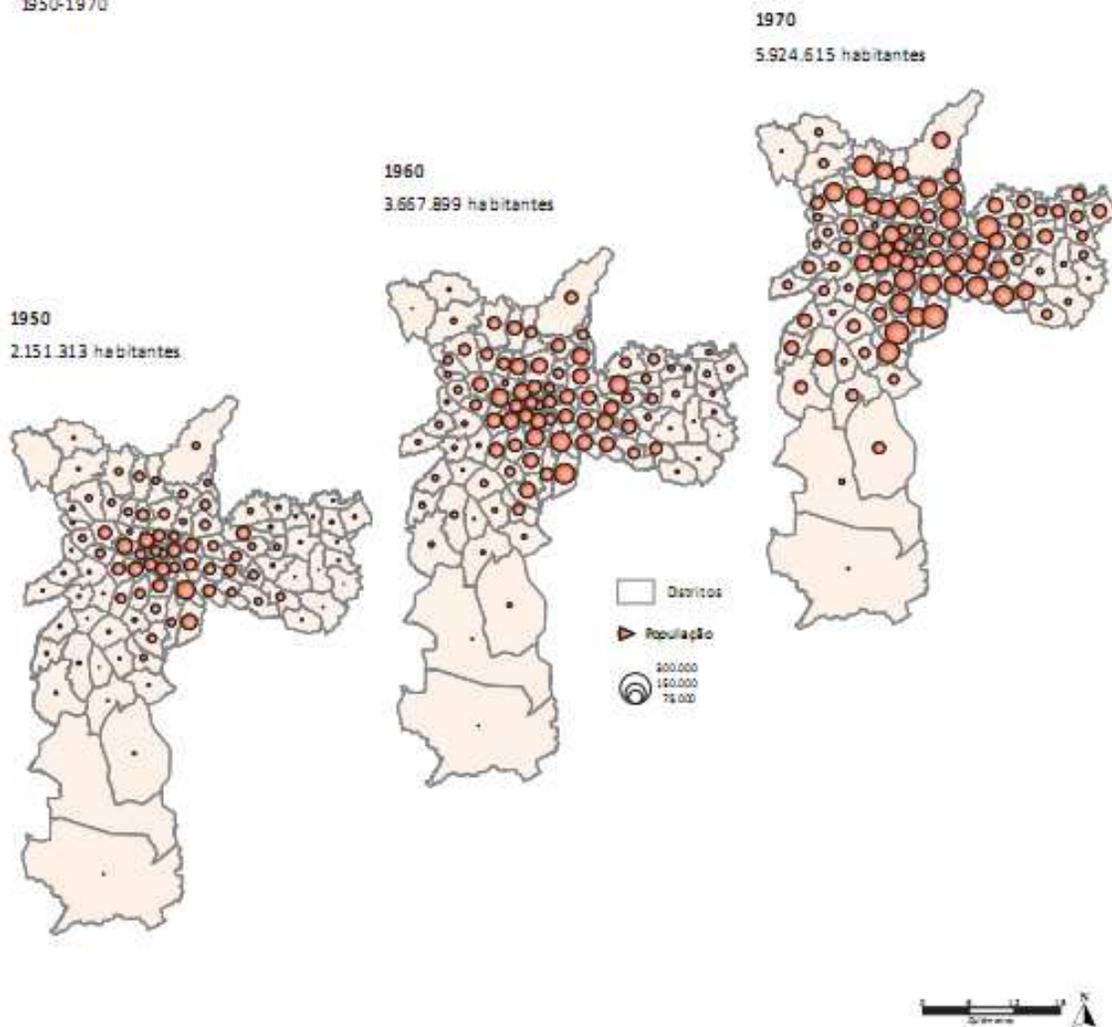


Figura 17 Fonte: IBGE. Censos Demográficos, 1950, 1960, 1970.



## Distribuição territorial da população

População do Município de São Paulo  
1980-2000

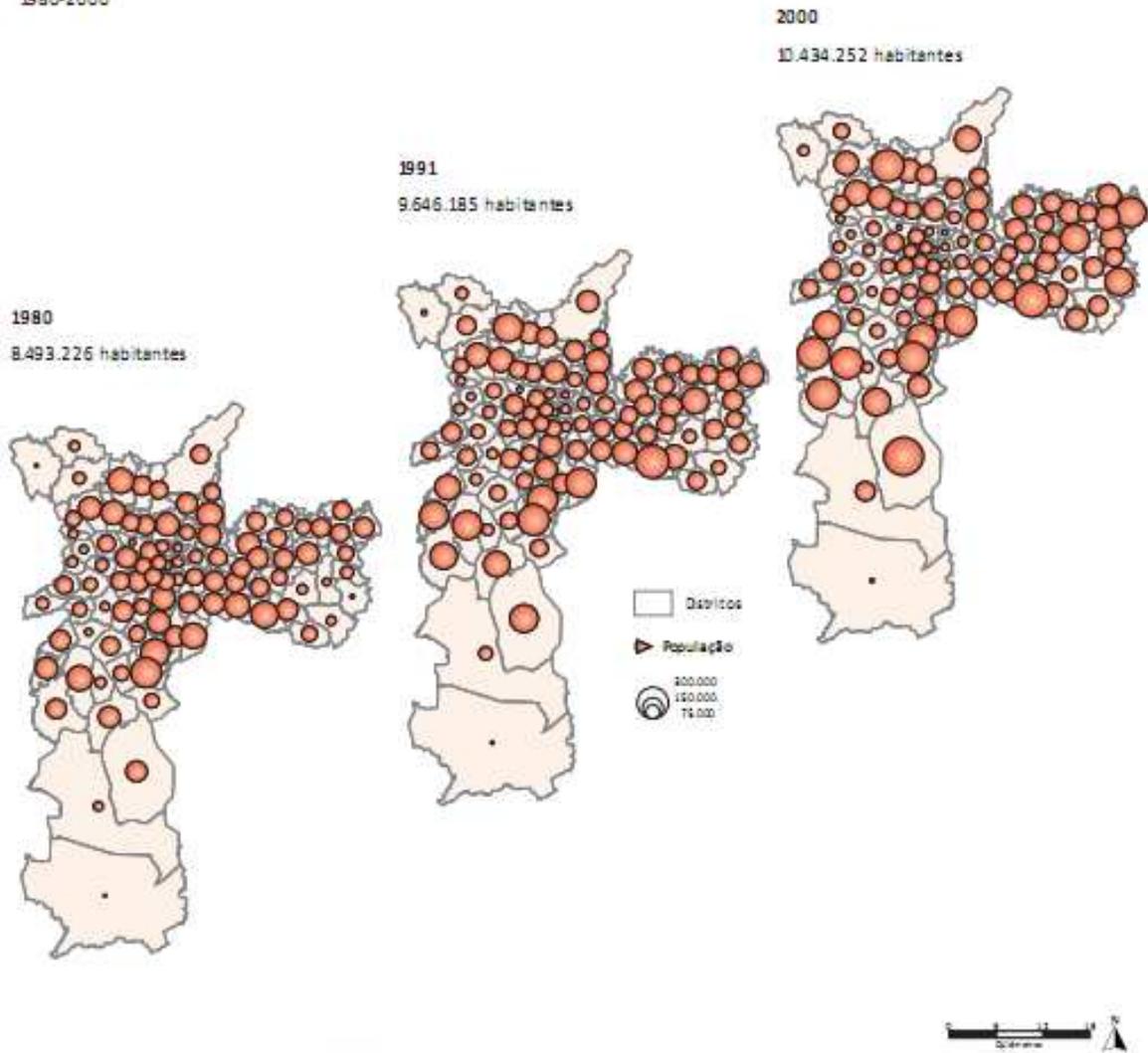


Figura 18 Fonte: IBGE. Censos Demográficos 1980, 1991, 2000.



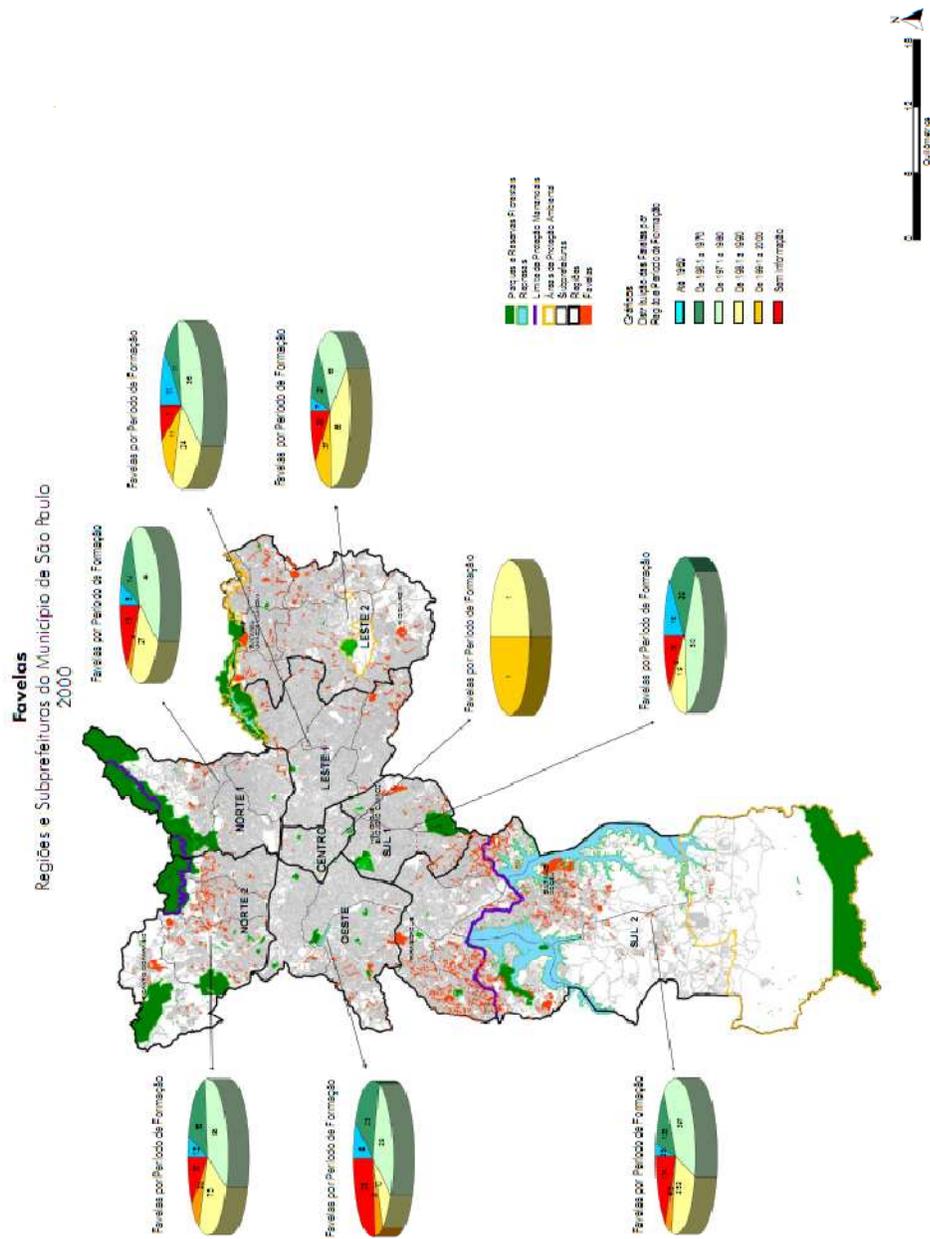


Figura 19 Fonte: Cadastro de Favelas Sehab/Habi, 2000.





Figura 20 Divisão Pol-Adm Atual-Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla) /Prefeitura Municipal de São Paulo







**Subprefeituras e Distritos**  
Município de São Paulo

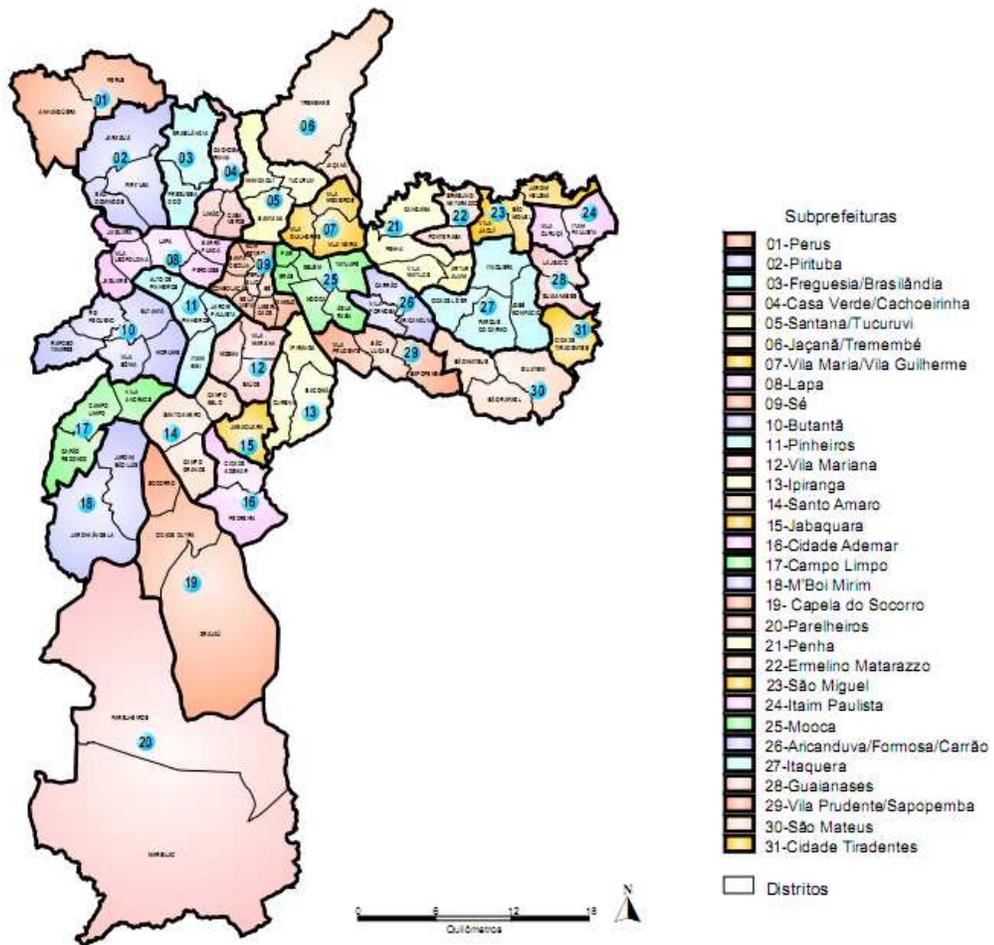
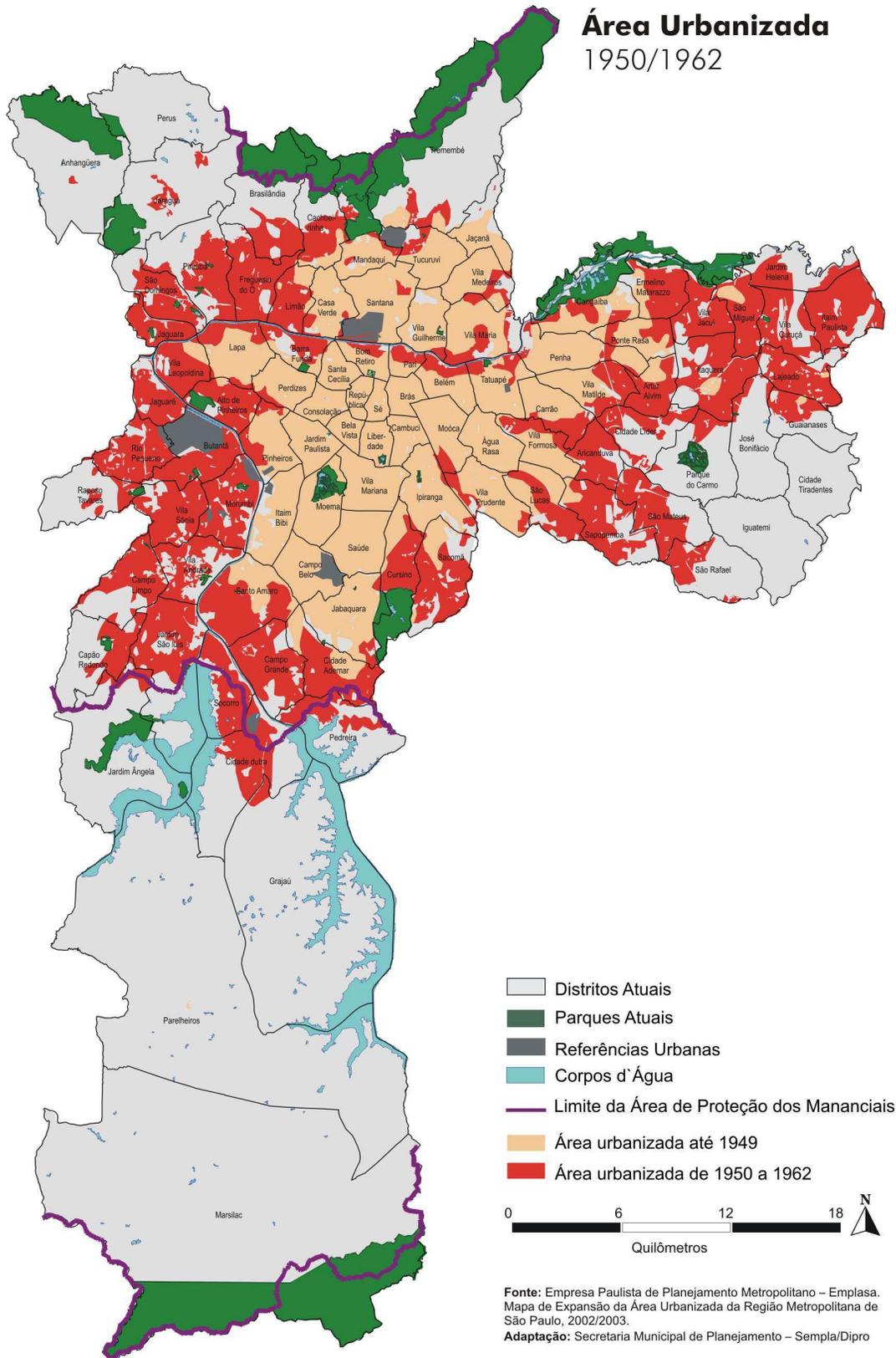


Figura 22 Subprefeituras atual. Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla) /Prefeitura Municipal de São Paulo

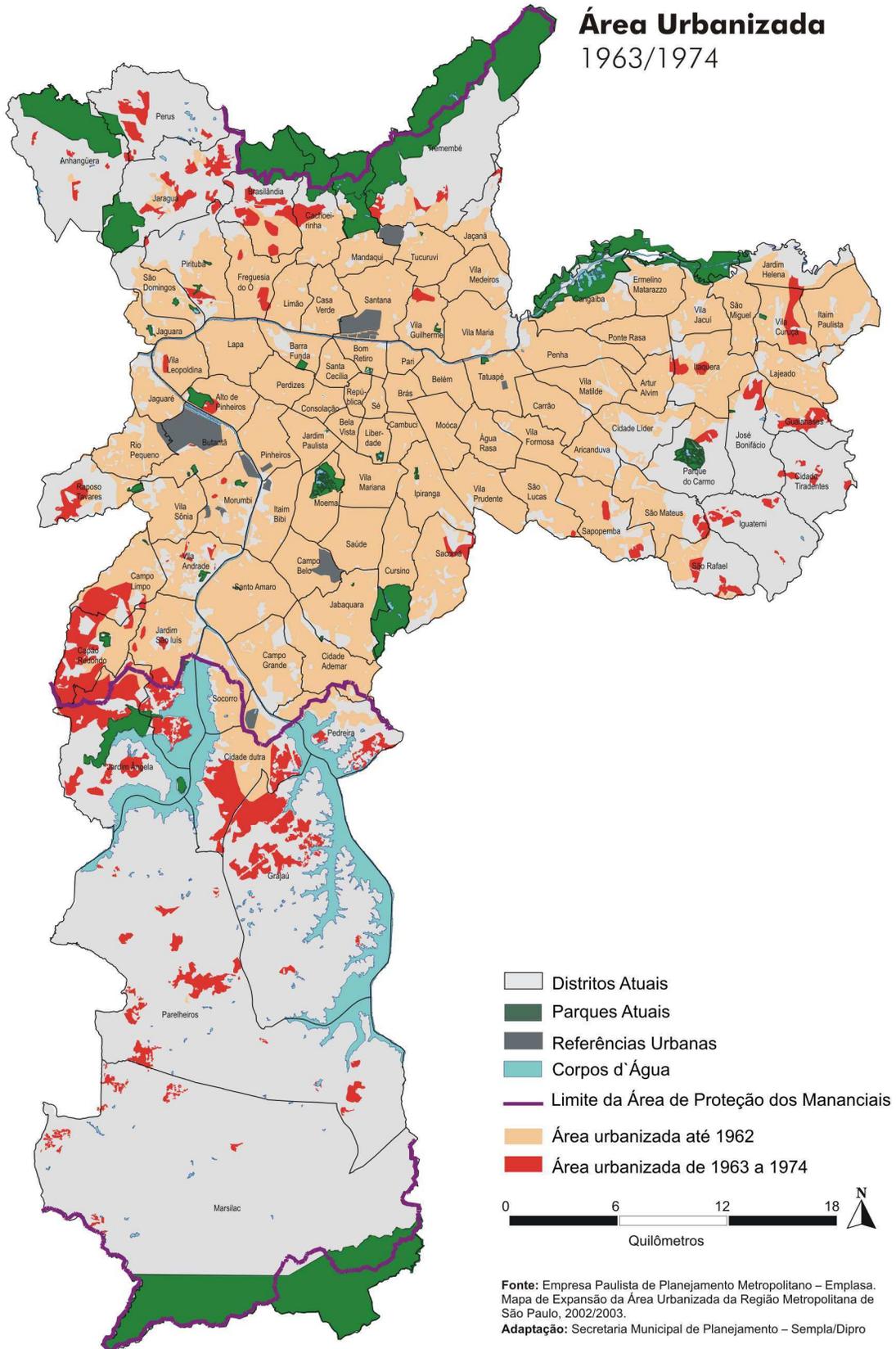


## Área Urbanizada 1950/1962



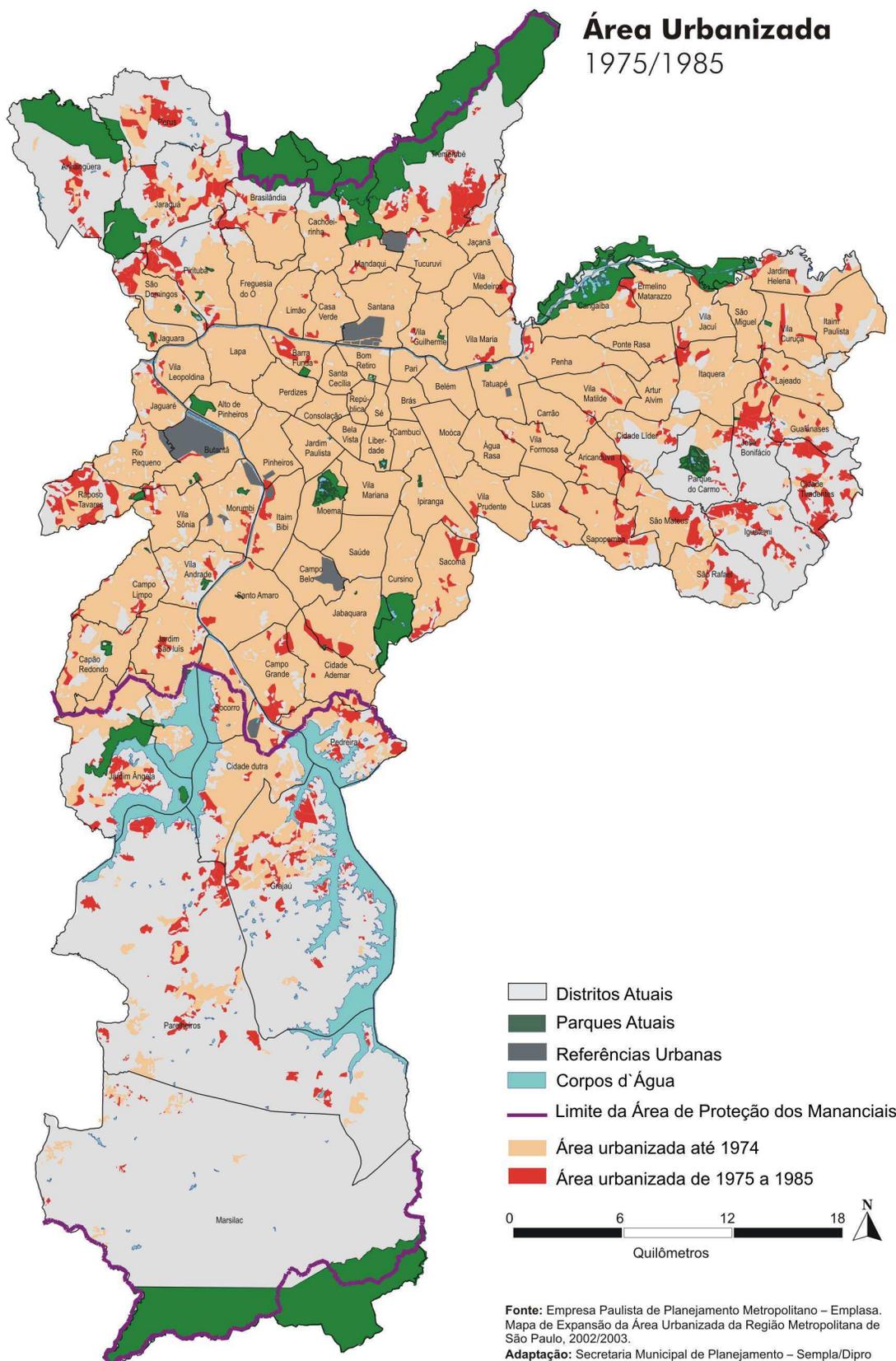


## Área Urbanizada 1963/1974





## Área Urbanizada 1975/1985



Fonte: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – Emplasa. Mapa de Expansão da Área Urbanizada da Região Metropolitana de São Paulo, 2002/2003.

Adaptação: Secretaria Municipal de Planejamento – Sempla/Dipro

