

## **CENAS HISTÓRICAS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO DE UM CAMPO DE FRONTEIRA NAS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO**

Marize Bastos da Cunha<sup>1</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Este texto é um recorte de uma travessia. Trata-se, como é frequente no ofício de pesquisador, de desdobramento de experiências e encontros acumulados em diferentes espaços acadêmicos e profissionais que, aqui, possuem um eixo comum: a sociabilidade das favelas do município do Rio de Janeiro e a sua relação com o poder público e as diferentes esferas da sociedade.

Estamos retomando parte da reflexão de uma pesquisa que deu origem a nossa tese de doutorado, voltada para o processo de trabalho de educadores comunitários moradores de favelas e inseridos em programas públicos e organizações não governamentais (ONGs).<sup>2</sup> A investigação abordou as experiências destes educadores a partir de sua inserção naquilo que denominamos fronteira, o terreno de trabalho social que se constituiu historicamente nas favelas do município do Rio de Janeiro, onde diferentes agentes sociais foram se posicionando, em alianças e disputas (Cunha, 2005).

É considerando este campo, a fronteira, que trazemos como tema de análise a participação popular, buscando a captura de algumas cenas históricas que podem nos ajudar a compreender os significados que a participação popular vem assumindo nos dois lados do processo: as formulações e as práticas políticas governamentais, e as visões e experiências dos moradores das favelas. Capturar cenas históricas, significa, nesta reflexão, apresentar alguns momentos fundamentais à compreensão da forma por meio da qual a participação popular se constitui como uma dimensão importante, que se enraíza no campo da luta social e política nas favelas da cidade do Rio de Janeiro.

---

1. Pesquisadora do Departamento de Endemias Samuel Pessoa da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP); e membro do Laboratório Territorial de Manguinhos da Fundação Oswaldo Cruz (LTM/Fiocruz).

2. O texto foi baseado em um dos capítulos da tese de doutorado defendida pela autora junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF), para a qual foram fundamentais as sugestões da pesquisadora Rute Imanishi Rodrigues.

Buscamos, portanto, uma aproximação histórica com o período que vai desde os anos 1950 ao período que deu início à era das remoções, a fim de compreender a participação popular no âmbito da configuração social das favelas em diferentes contextos históricos, ou seja, no “jogo”, no sentido que lhe dá Norbert Elias (2008), que envolve a interdependência complexa e as relações entre diferentes agentes sociais que vivem e atuam nas favelas, e os padrões relacionais aí criados. Mais particularmente, a configuração que envolve a relação entre moradores, grupos locais e lideranças, o Estado e as diversas instituições da sociedade.

A nosso ver, decifrar esta chamada fronteira e entender a forma como a participação popular se coloca nesse espaço constitui um caminho bastante profícuo para se perceber a tessitura de um campo a ser desbravado, tanto no que se refere à pesquisa quanto à intervenção social. Um campo que também é pleno de armadilhas, e onde nós, pesquisadores, e outros agentes sociais que atuam nas favelas nos inserimos.

## 2 DANDO DIREÇÃO A UM PROGRAMA DE PESQUISA E À CONFIGURAÇÃO DA NOÇÃO DE FRONTEIRA

A perspectiva de conceber o terreno do trabalho social nas favelas como fronteira resultou da nossa experiência ao longo de anos de estudos e pesquisas procurando explicar e compreender o que se passa no universo das favelas cariocas. De início, fomos percebendo este terreno de forma pontual, aqui e acolá, no âmbito dos vínculos de algumas localidades com determinadas estruturas, chamadas de *supralocais* por Leeds (1978) e Alvito (2001). As estruturas supralocais não têm sua formação governada ou relacionada a uma dada localidade. Neste caso, estão incluídos os partidos políticos, o sistema bancário, o mercado de preços, os sindicatos, as associações profissionais e, sobretudo, o Estado, que opera por meio de várias instituições. Alvito (2001) inclui ainda, em seu estudo sobre Acari, as ONGs, os *mass media*, a Igreja Católica e o tráfico internacional de drogas.

Deixar de nos debruçar sobre uma ou outra favela e passar a acompanhar várias delas e a organização de diversas estruturas supralocais nos fez interrogar a configuração particular deste terreno. Seria ele um lugar de fronteira, um ponto de cruzamento entre o global e o local, da esfera pública e do não público?

Observávamos que aquela não era uma fronteira comum e, sim, um terreno de encontro, que configura uma paisagem específica. Para alguns que vivem nas favelas, pode ser lugar de saída. Para outros, que se encontram em estruturas supralocais, de entrada. Para outros tantos, situados em diferentes posições deste terreno, lugar de conquista. Para muitos, na fronteira, de interlocução e pressão, e de tensão. Para todos, de mediação. Um lugar de mediações e tensões onde, em movimento, encontram-se moradores e lideranças das favelas, técnicos do poder público e de ONGs, líderes religiosos e políticos, pesquisadores, o narcotráfico e a milícia. Reinterpretando a expressão cunhada por Bourdieu (1997), não seria um lugar onde “as estruturas sociais estão em ação”?

Aproximamo-nos então do conceito de campo de Bourdieu por compreendê-lo que ele correspondia ao que vislumbrávamos neste terreno, ou seja, diferentes agentes sociais em disputa – e tecendo alianças muitas vezes instáveis. De certa forma, de acordo com a reflexão de Bourdieu (1989) sobre a gênese dos conceitos, a fronteira se colocou como um modo de dar direção à pesquisa, indicando o recorte metodológico que permitia pensar o processo de trabalho dos agentes sociais em questão, dentro de um espaço de mediação que não o reduzisse aos processos de inclusão precária nem às tramas locais da favela.

### 3 CENA UM: A GÊNESE DA FRONTEIRA E A EMERGÊNCIA DA FAVELA COMO “PROBLEMA LEGÍTIMO”

Os percursos que demarcam a gênese e o desenvolvimento das iniciativas governamentais ou de caráter particular nas favelas, bem como as lutas sociais nessas localidades podem ser compreendidos a partir do que Martins (1996), recuperando Henri Lefebvre, chama de “desencontro entre o econômico e o social”, que faz emergir um conjunto de processos, experiências e dramas sociais próprios de uma sociedade em tensão, mergulhada num mundo aquém de suas possibilidades. “O econômico anuncia possibilidades que a sociedade não realiza ou realiza com atraso” (*op. cit.*). São processos que produzem e reproduzem as fraturas desta sociedade e que vão conformando aquilo que é chamado de questão social, um conceito que, conforme Castel (1998, p. 30), “é uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura”.

Compreendemos que a fronteira vai se constituindo no esforço de responder a este enigma. Desenvolve-se como espaço de mediação, fundamental ao controle dos custos sociais produzidos pelo descompasso próprio da sociedade capitalista. Recorrendo a uma perspectiva de Castel (1998), podemos dizer que ela nasce abrigando um conjunto de dispositivos montados para responder ao crescimento contínuo “das franjas mais dessocializadas dos trabalhadores” (*op. cit.*, p. 31). Não é à toa que, em nosso país, a história da intervenção social nas favelas cariocas confunde-se com a história da expansão do capitalismo, sob um modelo urbano industrial e com a incorporação da questão social na agenda política do Estado.

É no primeiro governo de Getúlio Vargas que se dá a projeção da favela tal como observada na capital da República (na época, o Rio de Janeiro) para a cena nacional, abrindo espaço à sua constituição como problema legítimo. O Código de Obras do Distrito Federal, Decreto nº 6.000, de 1º de julho de 1937,<sup>3</sup> é considerado o documento oficial que reconhece a existência da favela, definida em toda sua diversidade.

A partir dos anos 1940, dá-se a definitiva afirmação da favela na cena urbana da cidade: multiplicando-se, tornando-se tema de pesquisas e estudos, objeto de ação política e configurando-se como palco de intervenção social, e onde o tema

3. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/arquivogeral/raridades>>.

da participação do povo vai se destacar. Retomando uma reflexão de Bourdieu (1989), podemos considerar que é dentro deste mesmo processo que a favela vai ser constituída como *problema legítimo*. Ou seja, o problema da favela, alvo de diferentes ações e reflexões, é resultado de um “trabalho coletivo” necessário para “dar a conhecer e fazer conhecer” este problema como *legítimo*, como “confessável”, “público”, “oficial” (*op. cit.*, p. 37).

Nessa ação continuada que chamamos trabalho coletivo, realizado na concorrência e na luta, destacamos alguns momentos fundamentais.

- 1) Em 1942, a prefeitura do então Distrito Federal ergue os primeiros parques proletários provisórios, assim chamados já que a intenção era construir habitações calculadas para durar seis anos. Os três parques foram inaugurados abrigoando 2.500 moradores oriundos de diferentes favelas da cidade (Valla, 1986, p. 38). Esta iniciativa não se desdobrou em uma política mais definitiva; o que se tornou definitivo mesmo foi o estado de inacabamento das habitações.
- 2) Em 1946, é criado o Departamento de Habitação Popular, ligado à Secretaria de Viação e Obras da Prefeitura do Distrito Federal. O presidente Eurico Gaspar Dutra cria uma comissão interministerial para realizar “um estudo extensivo das causas de formação de favelas e suas condições atuais” (Valla, 1986).
- 3) Em 1947, a Igreja Católica conseguiu o apoio do governo federal para a criação de uma instituição que atuasse nas favelas. Surgiu então a instituição assistencial Fundação Leão XIII, em cujo relatório, segundo Valla (1986) consta:  

antes de tudo, é preciso compreender os favelados, ganhar-lhes a confiança, prestar-lhes serviço, desinteressadamente, isto é, sem nenhum outro intuito que não seja o de lhes fazer o bem, e isto não se efetiva senão convivendo com eles, participando de suas ansiedades, lá no seio das favelas, tornando-se amigo deles e lhes apontando caminhos novos para a sua vida atribulada.
- 4) Em 1948, pela primeira vez é realizado um censo de favelas no Rio de Janeiro. A população moradora destas localidades começa a entrar nas estatísticas. Havia então 105 favelas na cidade, sendo que quase a metade localizava-se na região dos subúrbios, seguida da Zona Sul e da Zona Centro-Tijuca. Era uma população predominantemente migrante, vinda principalmente de regiões dos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo (Abreu, 1988 p. 106).
- 5) Em 1948, a partir de uma série de artigos publicados no jornal Correio da Manhã, o tema favela ocupa os jornais, configurando a então chamada

Batalha do Rio, campanha da qual o político e jornalista Carlos Lacerda foi um dos principais protagonistas, com críticas contundentes, como esta a seguir, que consta em Valla (1986):

aqueles que não quiserem fazer um esforço sincero para atender ao problema das favelas, assim como aqueles que preferirem encará-los como caso de polícia, têm uma alternativa diante de si: a solução revolucionária [pois os] comunistas (...) oferecem a expropriação dos grandes edifícios e a ocupação de todo o edifício como solução imediata, redutora e fagueira a quem vive numa tampa de lata olhando o crescimento dos arranha céus.

Os momentos destacados sugerem que, juntas, as ações indicadas vão conformando um terreno de intervenção e debate a respeito da favela, constituído por diferentes práticas, levadas à frente por múltiplos agentes sociais: a Fundação Leão XIII, que incluía representantes mais expressivos da hierarquia da Igreja Católica e profissionais e voluntários responsáveis pelos serviços junto à população atendida; as iniciativas estatais, que abrigavam personagens do alto escalão dos governos federal e municipal, e também técnicos, responsáveis por estudos e pesquisas; a imprensa e os políticos; e, a partir dos anos 1950, vê-se ainda uma aproximação crescente de segmentos intelectuais de classe média (estudantes, literatos, artistas), que buscam as favelas “a fim de partilhar, entender, e revelar seu estoque de cultura” (Burgos, 1998, p. 30). Além disso, é claro, incluem-se no terreno os “objetos” de intervenção, estudos e debate: os moradores das favelas.

Voltemos à citada imagem do desencontro. É neste desencontro – que se acirra quanto mais o econômico avança em relação ao social – que a fronteira emerge como o terreno da conjuração do risco de fratura, alojando, num crescente, diversas forças sociais interessadas de diferentes formas em intervir, digamos, no processo de conjuração. Ela vai se tornando, então, lugar de produção de múltiplas experiências e práticas sociais, e de representações que vão se acumulando, dando-lhe então uma conformação particular.

É importante, porém, dar atenção ao fato de que algumas experiências sociais e políticas da época concorreram para a emergência da fronteira no sentido de alternativa ao “problema das favelas”. A redemocratização do país na segunda metade dos anos 1940 abre espaço ao debate político pautado pelo tema do desenvolvimento nacional, em que, pouco a pouco, a questão da chamada integração da favela vai tomando acento. Em meio a esta retomada do debate político, é fundamental assinalar o então inesperado crescimento do Partido Comunista na Câmara dos Vereadores. Tudo isso num quadro em que, alimentada pela decolagem da acumulação urbano-industrial de base concentracionista (e, ao mesmo tempo, a alimentando), a urbanização avançava a pleno vapor, destacando-se, neste processo, o expressivo crescimento do número de favelas e da população favelada, conforme apontavam as estatísticas da época.

É preciso considerar ainda que a fronteira se constitui buscando alimento na própria experiência histórica da sociedade brasileira e nas imagens que são produzidas sobre as classes populares e as favelas do Rio de Janeiro. A este respeito, parece significativo o fato de que o documento que marca o início da presença da favela nas estatísticas da cidade – o Censo Demográfico de 1948 – comporte um texto que relaciona a presença de “pretos e pardos” nas favelas ao fato de eles serem “hereditariamente atrasados, desprovidos de ambição e mal ajustados às exigências sociais modernas” (Zaluar e Alvito, 1998, p. 13).

Outra referência ilustrativa diz respeito ao jornal *A Noite*, que, em 1943, publica um artigo trazendo uma análise a respeito da favela, seus moradores e suas relações com a sociedade, conforme citado por Valla (1986, p. 40):

indivíduos que não tendo podido, por uma razão qualquer, adaptar-se às necessidades ou conveniências da civilização contemporânea, não encontram lugar em tal civilização. Esses indivíduos formam *le déchet* social que os sociólogos denominam desajustados, os inadaptados sociais. Esse *déchet humain* dos desviados da comunidade social é que constitui os grupos decompostos da comunhão civil para incrustar-se nas favelas, por exemplo. Exatamente, porque nesse *déchet humain* admite-se predominar uma *haine commune* contra a sociedade e avulta a dificuldade na solução do problema.

O documento público e oficial, bem como o texto veiculado pelo jornal, traduz bem a força de representações produzidas em fins do século XIX e início do século XX, e demonstra que o trabalho coletivo que “deu a conhecer e fez conhecer a favela” como problema legítimo da sociedade veio atravessado por uma forma de conceber a favela e o espaço urbano plena de estereótipos. Um trabalho tributário das representações construídas desde o século XIX, em que se destacam um ideário que associa as classes pobres às classes perigosas (Chalhoub, 1996) e um dualismo no qual a favela aparece apartada da cidade, ameaçando sua ordem, e sendo objeto de um duplo problema: sanitário e policial (Chalhoub, 1996; Zaluar e Alvito, 1998; Valladares, 2000).

#### **4 CENA DOIS: A PRODUÇÃO POLÍTICA NA FRONTEIRA E A AÇÃO DA IGREJA CATÓLICA**

O lugar do fazer social nas favelas possivelmente não é uma invenção do Estado. Sem dúvida, porém, em aliança com a Igreja Católica, ao dar o pontapé inicial na configuração de um terreno de intervenção social nas favelas cariocas, o Estado foi personagem fundamental na gênese de uma produção política do fazer social e na constituição da fronteira.

A produção política já se anunciava naquela que foi a primeira iniciativa pública em relação às favelas: os parques proletários provisórios. Eles foram palco de inúmeras visitas oficiais e de diversos eventos, como missas e festas comemorativas. Em meio à aura mitológica que cercava o governo Vargas, há ainda registros de que o

presidente recebeu as chaves de uma casa popular para seu uso pessoal (Valla, 1986). Esta iniciativa conjunta do governo federal e da prefeitura não foi adiante naquela época, porém veio inaugurar um canal com grupos populares, que estavam fora da teia de compromissos do Estado Novo e da complexa montagem que ela envolvia, ao institucionalizar os canais de interlocução política (Mendonça, 1990). Nesse sentido, essa ação foi reveladora do lugar que a população favelada ia ocupando no cenário político e do esforço de dar contornos políticos ao lugar do fazer social.

Esse esforço aparece de forma mais clara e contínua na experiência da Fundação Leão XIII, criada a partir de uma proposta de setores da Igreja Católica, tendo à frente Dom Jaime Câmara, junto ao governo federal. Reconhecendo o fenômeno de favelização como tendo “raízes profundas na crise econômica e social” que o país atravessava, a fundação preconizava novas formas de ação, fundamentadas no “conhecimento da favela” (obtido por meio do levantamento estatístico, da classificação das famílias e dos indivíduos e dos estudos da comunidade) e no “tratamento das famílias” (por meio de atividades de serviço social, educação, saúde e organização social da comunidade). Considerando-se esta perspectiva é que se construiu um programa – o Centro de Ação Social –, eixo de todo o trabalho social e que tinha como base o Serviço de Educação (Valla, 1986, p. 50). Segundo a publicação *Como Trabalha a Fundação Leão XIII. Notas e relatórios de 1954*, “doenças, analfabetismo, ideologias exóticas, crimes, contravenções, prostituições etc. são males de um povo que vem vivendo anos a fio sem o benefício de uma palavra esclarecedora e amiga”. É necessário subir o morro antes que dele desçam os comunistas, afirmava o *slogan* que se disseminava a cada dia, traduzindo a preocupação de grupos e partidos ligados às estruturas de dominação do país (Fundação Leão XIII, 1955<sup>4</sup> *apud* Valla, 1986).

O esforço de institucionalizar este fazer social deve ser, portanto, compreendido no âmbito das disputas políticas da época e da necessidade de redefinição da relação com os grupos populares, que vão levando a um reposicionamento dos agentes sociais em relação ao tratamento da questão das favelas. O que mais chama atenção na experiência da fundação é sua forma nova de enfrentar a questão, o que se dava no sentido de mobilizar os moradores para a resolução de seus problemas, especialmente aqueles relacionados à infraestrutura urbana, e incentivar a formação de associações locais. Emergia, no referido relatório, a noção da participação do povo:

a participação do povo é sempre possível de ser obtida através de organizações locais (...). Nesse plano de melhoramentos não pode deixar de ser incentivado o movimento associativo da energia elétrica que bons resultados já vem proporcionando às famílias e demonstrando que o povo quando bem orientado tem capacidade de resolver seus problemas. Esses movimentos vêm sendo orientados pela Fundação Leão XIII em

---

4. Fundação Leão XIII. *Como trabalha a Fundação Leão XIII. Notas e relatórios de 1954*. Rio de Janeiro, 1955.

dezenas de favelas dentro de um espírito democrático e de responsabilidade pessoal de cada um de seus membros, sendo totalmente banido desse movimento qualquer ideia paternalista ou de protecionismo, mal compreendido e prejudicial à recuperação moral do homem (Fundação Leão XIII, 1955 *apud* Valla, 1986, p. 27).

Indicando o dinheiro e o trabalho do povo, a entidade vinha acenar com uma prática que vai se enraizar na fronteira: a mobilização dos moradores e do uso de seus recursos humanos e financeiros como resposta aos problemas. Com isso, anunciava uma inversão no tratamento da questão: as responsabilidades públicas, como melhorias nas condições de vida e moradia da população favelada, são colocadas como problemas dos moradores. Desse modo, as associações locais de moradores deveriam ser incentivadas, uma vez que assumiam o papel de organizações canalizadoras dos recursos humanos e financeiros das localidades (Cunha e Oliveira, 1997).

A Fundação Leão XIII trazia uma forma de ação social na qual a participação do povo, a organização local e a responsabilidade individual se misturavam numa equação que, além de ser fundamental ao controle social da população sob intervenção, vinha fundar uma prática política. Por meio desta equação, desde seu surgimento até 1954, a Fundação estendeu sua atuação a 34 favelas, implantando em algumas delas serviços básicos como água, esgoto, luz e redes viárias (Burgos, 1998). Ela esteve à frente da instalação de bicas, manilhamento de valas e implantação dos serviços de luz em várias favelas da cidade. E, gerenciando a equação, foi pouco a pouco assumindo o papel de braço da burocracia estatal dentro dos morros, chegando a controlar o registro das associações locais formadas, acabando, por fim, sendo incorporada ao Estado no governo Carlos Lacerda, no início dos anos 1960 (Valla, 1986).

O percurso da experiência da fundação traduz os limites da iniciativa nascida em estreita articulação com o Estado, e referenciada na prática assistencial da Igreja Católica. Conforme expande sua atuação, as atividades ligadas à mobilização dos moradores vão diminuindo, e as atribuições burocráticas vão assumindo maior espaço em seu trabalho de intervenção nas favelas. Depois de cinco anos de existência, em 1952, apenas uma agência local da fundação havia sido criada, e, nos anos seguintes, os trabalhos de vistoria, a fiscalização de obras e o serviço de conservação vão se tornando as atividades mais importantes de seu departamento técnico (Valla, 1986, p. 63).

Isso acaba por levar ao reposicionamento da fundação dentro do campo da fronteira, deixando o lugar de vanguarda no encaminhamento do problema da favela para encarnar um papel que lhe garante maior enraizamento no aparelho de Estado, o que a torna alvo de críticas daqueles que vão ingressando na fronteira e trazendo novas propostas.



A importância da experiência da Fundação Leão XIII na constituição da fronteira e das relações de mediação política, fundamenta-se nos dois elementos apontados a seguir.

- 1) É com a equação participação do povo, organização local e responsabilidade individual, mobilizando aqueles que são vítimas das privações produzidas pelo desencontro entre o econômico e o social que se busca conjurar o risco de fratura social. Uma equação que, como destaca Valla (1986, p. 52), isenta o Estado e os empregadores das melhorias das moradias e das condições de vida da população favelada.
- 2) A equação demarca a participação dos moradores das favelas, limitando-lhe o espaço (restrito ao local) e conformando-lhe a forma (ação individual mediada pelo próprio canal inaugurado pela fundação), buscando esvaziar suas relações com outros canais políticos.

Ambos os aspectos acabaram por referenciar as políticas sociais voltadas para as favelas e se enraizaram na história destas localidades e, conseqüentemente, na própria fronteira. Em seu conjunto, inauguraram uma forma de mediação política que burocratiza as relações entre as favelas e o Estado, e delimita o terreno de participação dos moradores destas localidades, instaurando, pode-se assim dizer, uma forma despolitizadora, mas que nem por isso deixa de traduzir uma produção política do fazer social. O que acontece é que mais que uma equação de ação social, estes elementos fundaram fórmulas políticas que acabaram por se assentar na constituição da fronteira, deixando fortes vestígios em sua dinâmica atual.

A principal dimensão desta fórmula política é que ela reforça a liderança local como o canal privilegiado de acesso ao poder público, esvaziando assim as demais experiências coletivas. Esse processo, marcante na consolidação da fronteira em fins dos anos 1950, tem particular desdobramento sobre sua estrutura e dinâmica, pois abre espaço a um posicionamento desigual das organizações e dos grupos locais dentro do campo do trabalho social, reservando os melhores espaços àqueles agentes sociais da localidade que estão mais próximos da liderança que possui relação direta com o poder público.

### **5 CENA TRÊS: SABER TÉCNICO E CIENTÍFICO, E CONSTRUÇÃO POLÍTICA**

Ao analisarmos os principais marcos da emergência e constituição da fronteira, uma das questões que nos chama a atenção é o diálogo entre as formulações técnicas e científicas a respeito da favela e seus moradores, e as práticas políticas que vão se constituindo neste terreno (Cunha, 2005).

Como Valladares (2000) afirma, ao longo dos anos 1950 vai se delineando uma mudança na literatura a respeito da favela, com o aparecimento de trabalhos baseados num “conhecimento menos de impressão e mais de fundamento, fazendo uso de diferentes metodologias de pesquisa e de dados oficiais combinados à observação sistemática” (*op. cit.*). Para a autora, a mudança já havia sido apontada pelo Censo Demográfico de 1950, que trouxe um avanço no conhecimento desta realidade, com base em critérios múltiplos e objetivos.

Essa mudança nos sinaliza que a favela passa a ser problematizada a partir de critérios que despontavam como fundamentais ao entendimento dos processos econômicos e sociais pelos quais o país passava, em que se destacavam as migrações rurais, a industrialização e uma urbanização que avançava rapidamente.

É bom que se ressalte que este deslocamento do olhar é produzido no diálogo do pensamento intelectual com a realidade brasileira, que colocava novos desafios. Nessa perspectiva, é o lugar da favela, e de sua população dentro da sociedade brasileira, que vai reposicionar as imagens então constituídas a seu respeito, e as referências por meio das quais se conheciam essas localidades.

Esta “redescoberta” da favela, inscrita num processo que institui um novo olhar para um país em mudança, teve a inspiração do avanço dos estudos funcionalistas no Brasil, que vão constituir-se na lente por meio da qual se dá este diálogo com os novos desafios que se configuravam. Estes estudos trazem uma visão de sociedade que afirma a existência do equilíbrio entre as suas diversas partes constitutivas, que tendem a se ajustar mantendo o todo harmônico, e que concebem o não integrado como disfuncional, uma vez que não se enquadra no ordenamento e funcionamento do sistema (Cunha, 1992).

São estes postulados funcionalistas que estão subjacentes à teoria da modernização que, a partir dos anos 1950, domina o debate intelectual e político a respeito do desenvolvimento das sociedades latino-americanas. No campo do debate, são colocados um conjunto de problemas que vão sendo produzidos como “legítimos”, e interpretados como uma espécie de distúrbio provocado pela presença do “arcaico” em uma sociedade em “modernização”. Aqui, encontramos as raízes da questão da marginalidade, na forma como parte da intelectualidade vai pensar o desencontro que atingia os países latino americanos.

A marginalidade era concebida como fruto de distúrbios do processo de modernização, e os grupos marginais como não integrados ao sistema social. Nessa perspectiva, a modernização pela qual passavam determinados países latino-americanos produzia certas desarticulações e rupturas, pois desorganizava estruturas sociais preexistentes, mas não atingia todos os segmentos da sociedade, deixando persistir então o tradicional e o arcaico. Daí surgirem desajustes, que eram assim definidos a partir de um modelo de desenvolvimento, organização e conduta tido como

moderno (urbano-industrial), mas que eram, contudo, passíveis de serem resolvidos com a integração do “arcaico” (campo) pelo “moderno” (Cunha, 1992).

Esse conhecimento vai contribuindo para a conformação de técnicas e práticas políticas que buscam intervir na favela, de modo a integrá-la no “todo” e a restituir o “equilíbrio” da sociedade. São formas de intervenção pontuadas por uma visão dual, cujos contornos refletiam os desafios da sociedade que se tornava urbano-industrial.

A este respeito, cabe destacar a crescente influência do método de desenvolvimento comunitário e a sua influência nas ações da Cruzada São Sebastião e do Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas (Serfha).

A penetração do projeto Desenvolvimento de Comunidade no Brasil se dá por intermédio das escolas de serviço social, sendo que é a partir dos anos 1950 que emergem as primeiras obras de intelectuais brasileiros a respeito do assunto (Valla, 1986; Ammann: 2003). O método propaga-se no país a partir de um movimento internacional, institucionalizado após a Segunda Guerra Mundial pelas Nações Unidas e reforçado por organismos como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal). Ingressa, portanto, em pleno contexto da chamada Guerra Fria, integrando-se ao esforço de expansão da ideologia e da sociabilidade capitalista, de forma a enfrentar o avanço socialista e assegurar a hegemonia no mundo, que, então, se bipolarizava.

Em consonância com o movimento internacional que desencadeou a proposta na América Latina, as primeiras reflexões e experiências desenvolvem-se no meio rural, e só a partir dos anos 1960 é que se dá o incremento do Desenvolvimento de Comunidade no meio urbano. No âmbito da apresentação e discussão de programas que se desenvolvem isoladamente em várias cidades do país, realizado na XI Conferência Internacional de Serviço Social, os projetos de erradicação e transformação de favelas assumem um lugar particular (Ammann 2003).

Difundido como uma técnica, o Desenvolvimento de Comunidade vem referenciado pela concepção funcionalista, na qual se destacam as noções de integração e equilíbrio. Vem, portanto, marcado por uma perspectiva que nega as contradições do social, percebendo os conflitos como desequilíbrios passíveis de serem ajustados; e os valores e formas de sociabilidade que não se “integram à ordem” como desvios que devem ser corrigidos.

Valla (1986) chama atenção para outro aspecto que referencia a formulação do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil. Justamente na década de 1950, quando se intensificou a implantação desta técnica no país, difundia-se pela intelectualidade brasileira a leitura de pensadores cristãos, como Maritain, Leuret e Mounier. A influência do pensamento social cristão aparece no “pressuposto de que

a iniciativa e a responsabilidade social dos membros da comunidade, ou seja, a boa vontade inerente aos homens, seria o motor do desenvolvimento” (*op. cit.*, p. 69).

Produzida sob o impacto das teorias funcionalistas e do pensamento social cristão sob a intelectualidade brasileira, esta técnica, mais que traduzir uma determinada forma de interpretar as mudanças que então se configuravam no país, veicula um modo de como responder ao referido desencontro presente na tessitura da sociedade brasileira. Dentro desta resposta, dois aspectos se destacam: o reforço da promessa de “ajuste” do desencontro e o papel atribuído àqueles que são por ele mais duramente atingidos.

O tom de promessa do ajuste contido na proposta é parte integrante do próprio imaginário produzido pelas formas de sociabilidade capitalista, que nega e esvazia os conflitos inscritos na sociedade.

O segundo aspecto é que nos parece mais desafiante, já que a noção que atribui à população a responsabilidade pela melhoria de suas condições de vida possivelmente foi aquela que acumulou maior força no sentido de experiência e representação social, estando estreitamente vinculada a uma determinada concepção de participação que se difundiu dentro da fronteira, estando nela presente até os dias de hoje.

Encontramos essa noção de participação nas obras dos intelectuais que se voltaram para o Desenvolvimento de Comunidade. De acordo com José Arthur Rios (1957 *apud* Ammann, 2003) a educação de comunidade tem sua importância como um tipo de educação social que visa promover o levantamento dos níveis e dos padrões da vida de uma comunidade inteira por meio do planejamento democrático de suas possibilidades e recursos. O autor proclama como objetivo primordial desta educação a solução coordenada dos problemas técnicos e humanos da comunidade, de forma que a relação entre grupos e indivíduos realize os valores da paz social e do bem comum. Para alcançar o objetivo, ele destaca algumas estratégias: o controle social pelas instituições básicas da sociedade, o combate às “ideologias indesejáveis” e o assentamento de um consenso social legitimado nas lideranças locais.

Em Rios (1957), assim como em outros, autores, é por meio do desenvolvimento de grupos/comunidades que se dá a “participação”, a qual assume um sentido restrito, consistindo fundamentalmente na mobilização dos recursos da comunidade na solução de seus problemas.

Essa noção de participação aparece nas primeiras experiências de Desenvolvimento de Comunidade em relação às favelas. Valla (1986) localiza sua utilização nas ações da Cruzada São Sebastião: na acomodação da população favelada nos blocos erguidos ao lado da favela da Praia do Pinto, no Leblon; e nos projetos sociais e

de infraestrutura urbana desenvolvidos nas favelas localizadas em diferentes regiões do Rio de Janeiro.

Criada em 1955, a partir de uma ideia lançada pelo bispo Dom Helder Câmara num Congresso Eucarístico, a Cruzada São Sebastião, conforme definido no III Congresso Brasileiro de Serviço Social, nasce com a finalidade de “dar solução racional humana e cristã ao problema das favelas do Rio de Janeiro” (Valla, 1986, p. 65). O desenvolvimento desta iniciativa da Igreja, num momento em que outra instituição da própria Igreja já se encontrava atuando na fronteira, explica-se pela desativação e descaracterização do trabalho da Fundação Leão XIII. Tendo como base o autor Parisse,<sup>5</sup> Valla (1986) avalia que o surgimento da Cruzada se dá em função da necessidade de “recuperar o espírito empreendedor que caracterizava a ação de sua predecessora em seus primórdios”. Outra razão também apontada pelo autor está associada à configuração de forças políticas e suas relações com a Igreja Católica: a iniciativa da Cruzada foi viabilizada com o apoio do pacto populista representado pelo Partido Social Democrático (PSD) e pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), enquanto a fundação, desde seu surgimento, teve a seu lado a União Democrática Nacional (UDN) (*op. cit.*, p. 63-64).

As duas razões nos indicam elementos presentes no terreno de fronteira. A primeira se relaciona ao posicionamento distinto que a Cruzada vai assumir em relação à sua predecessora – a Fundação Leão XIII. A concorrência e a disputa pela liderança no tratamento do problema legítimo entre instituições/iniciativas pertencentes ao mesmo campo, no caso, à Igreja, contribuem para operar deslocamentos, por parte destas instituições, dentro do campo de fronteira. A outra razão nos leva a um aspecto que marca a experiência histórica deste terreno de fronteira e que hoje assume particular destaque: as disputas travadas pelos agentes sociais, na busca de aliança com os poderes públicos, e a forma como diferentes forças políticas fatiam este campo de fronteira, estabelecendo elos com os agentes sociais que podem favorecer a ampliação de suas bases políticas.

A Cruzada traz um novo tom à forma de intervenção nas favelas, traduzido no objetivo traçado pela entidade: “desenvolver uma ação educativa de humanização e cristianização no sentido comunitário, partindo da urbanização como condição mínima de vivência humana e elevação moral, intelectual, social e econômica” (Cruzada, 1965<sup>6</sup> *apud* Valla, 1986). Diferindo da proposta da Fundação Leão XIII, que enfatizava a assistência material e moral à população favelada, a preocupação

---

5. Valla (1986) recorre a várias publicações de Luciano Parisse sobre as favelas do Rio de Janeiro, sendo que a obra relacionada ao tema desenvolvido aqui é *Favelas do Rio de Janeiro: evolução, sentido*. Rio de Janeiro, Cadernos do Cenpha, n. 5, p. 35, 1969.

6. Cruzada São Sebastião: duas experiências de promoção humana. In: Congresso Brasileiro de Serviço Social, 3., 1965, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 1965.

com a ação educativa da Cruzada indica como horizonte a integração social das populações em questão (Valla, 1986).

É aqui que a proposta da Cruzada se encontra com o projeto Desenvolvimento de Comunidade. Na experiência da Cruzada, por ocasião da transferência das famílias faveladas para o conjunto da Praia do Pinto, houve a criação de um departamento de serviço social que lançou mão do Desenvolvimento de Comunidade, promovendo encontros cujo objetivo era:

o estudo em comum dos problemas do conjunto, necessidades e aspirações dos moradores, para, através daí, levá-los a descobrir os recursos ao seu alcance (relacionando-os com as necessidades existentes), planejar a solução dos problemas e melhorias a empreender ou recursos a criar (Cruzada, 1965 *apud* Valla, 1986, p.71).

Destas reuniões surgiu a ideia de criar um conselho de moradores que deveria assumir as funções administrativas até chegar a se constituir no verdadeiro “governo do bairro”. Entre as tarefas dos presidentes dos conselhos de cada bloco estavam: o controle dos indivíduos que circulavam no conjunto, a conservação dos prédios e a organização de grupos para trabalhos cooperativos em torno de serviços de uso coletivo. Essa sistemática de trabalho expressa a tônica do Desenvolvimento de Comunidade, trazendo uma concepção de participação que se “traduzia, na prática, em todo um trabalho de persuasão da população, no sentido de levá-la a aceitar e implantar um novo *modus vivendi*” (Valla, 1986, p. 72).

A experiência é marcada também pela preocupação com a difusão de valores morais e cívicos, expressos no *Decálogo dos Cavalheiros de São Sebastião* cujos “mandamentos” demarcam os padrões de sociabilidade, valores culturais e ideias políticas esperados dos “ex-favelados”: *i)* Ajude seu vizinho; *ii)* Sem exemplo não se educa; *iii)* Bater em mulher é covardia; *iv)* Palavra de homem é uma só; *v)* Quero meu direito, mas cumpro minha obrigação; e *vi)* Sem Deus, não somos nada (Valla, 1986, p. 73).

Os limites da experiência da Cruzada são claros e se relacionam fundamentalmente com sua visão de participação, nos quais se destacam a mobilização dos recursos da comunidade na solução de seus problemas e a educação de comunidade, tendo como horizonte a integração da população, de forma a fazê-la aceitar o referido novo *modus vivendi*.

É importante destacar também que o deslocamento operado na ação da instituição de certa forma instaura um novo lugar na fronteira. Os limites da proposta da Cruzada possivelmente foram redefinidos face ao desenvolvimento da própria proposta, quando os técnicos da instituição se defrontaram com os agentes sociais atingidos pelos projetos. A experiência, ao abrir espaço para que houvesse um efetivo contato entre os técnicos e a população, com esta última não reagindo passivamente,

acenou com um deslocamento para se pensar a favela e seus moradores dentro do espaço urbano. Isso talvez explique o papel que a Cruzada assumiu algumas vezes, posicionando-se como interlocutora dos moradores das favelas junto ao Estado, como ocorreu em 1958 e 1959, quando negociou com o poder público a não remoção de três favelas então ameaçadas, Borel, Esqueleto e Santa Marta.

A questão é atual porque ajuda a compreender diversas experiências desenvolvidas na fronteira hoje que nascem animadas por um leque de interesses, mas que, no confronto com aqueles que são atingidos pelos projetos, acabam por se redefinir. Ainda que muitas vezes a redefinição não implique uma ruptura com a proposta inicial – que frequentemente tem seus limites demarcados pelas forças sociais que a sustentam –, ela produz experiências (sob a forma de conflitos, interrogações e mesmo novas práticas) capazes de deslocar imagens cristalizadas e sugerir novos caminhos de ação.

O Desenvolvimento de Comunidade vai atingir maior expressão com o Serfha, tornando-se a atividade central na proposta de intervenção desta instituição, criada em 1956, sob a administração de Negrão de Lima e contando o apoio do governo desenvolvimentista do presidente Juscelino Kubitschek.

A experiência do Serfha talvez seja um dos exemplos mais claros da aliança entre Ciência e Estado no encaminhamento da questão das favelas. A origem da instituição remonta a uma pesquisa de campo realizada nas favelas da cidade por sociólogos da Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (Sagmacs), entre os quais o já citado José Arthur Rios. O trabalho deu origem ao estudo *Aspectos Humanos das Favelas Cariocas*, publicado em dois suplementos especiais do jornal *O Estado de São Paulo*, em 1960.

A referida pesquisa realiza uma avaliação crítica das experiências desenvolvidas pelas instituições da Igreja, destacando seu caráter assistencial-paternalista, e sugere que seja formulada uma política flexível em relação às favelas. O texto recomenda ainda que:

a transmissão de propriedade nas favelas, após a urbanização, só poderá ser feita de acordo com os favelados, estimulando a formação de sociedades de melhoramentos que, imunes da influência política, poderiam prestar serviços à Administração, ser seus intermediários naturais com a população das favelas (...); a formação e a organização de grupos incentivando a sociabilidade, a proteção e o respeito mútuo, o sentimento de independência, o senso de responsabilidade, seriam passos importantes para a educação dos favelados. A esses líderes a Administração poderia

delegar tarefas desobrigando-se de encargos custosos e de reduzida eficácia (Sagmacs, 1960<sup>7</sup> *apud* Valla, 1986, p. 78).

De acordo com Valla (1986), foi depois deste trabalho do Sagmacs, que o Serfha ganhou autonomia e força política, podendo então desenvolver sua própria proposta, baseada no relatório da pesquisa, e tendo à frente José Arthur Rios. Ainda segundo o autor, o elemento inovador na proposta é a ausência da ideia de investir recursos públicos na solução do problema, sendo que, aqui, a noção de “participação” se acentua (*op. cit.*, p. 79).

A proposta operacionalizou-se fundamentalmente por intermédio da organização de associações de moradores. Até maio de 1962, quando o órgão foi extinto, foram criadas 75 associações, sendo que cada uma delas assinava um acordo com o Serfha, onde constavam os compromissos das associações de moradores e da coordenação (Valla, 1986; Burgos, 1998). Da parte dos primeiros, destacava-se a cooperação na urbanização da favela, com a coleta de contribuições junto aos moradores, devendo a associação se responsabilizar pela utilização das contribuições e submeter-se à supervisão da coordenação.

Os termos do acordo são avaliados por Valla (1986) e Burgos (1998), que chamam atenção para os seguintes aspectos:

na verdade, as determinações e os planos governamentais de urbanização já estavam traçados. E para a sua elaboração, os moradores não foram convocados a participar. O momento de sua convocação é, justamente, aquele em que o plano deve ser executado. A autossuficiência dos grupos pretendida na proposta dos agentes reduz-se assim à capacidade destes em acatar e fazer com que os outros acatem e executem trabalhos de melhorias nas favelas conforme os planos técnicos e a orientação da coordenação (Valla, 1986, p. 83).

Os limites da flexibilidade proposta pelo Serfha encontravam-se na própria concepção e organização do órgão, cujos planos, traçados de antemão, reservavam aos moradores o lugar de executores e legitimadores das determinações da coordenação e do governo. Era este o lugar que permitia o encaminhamento do “problema” das favelas por meio da redução de encargos custosos e de formação de líderes que servissem à administração.

A análise de Burgos (1998) nos ajuda a avançar na importância deste último aspecto dentro da experiência do Serfha, que vai marcar a história das favelas nos anos iniciais da década de 1960. Segundo o autor, no acordo entre as associações e o órgão, “a moeda de troca da promessa de urbanização é o controle político das associações pelo Estado, arranjo que deveria criar uma cumplicidade entre as

---

7. Sagmacs – Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais. Aspectos humanos da favela carioca. O Estado de S. Paulo, São Paulo, p. 38, 13 abr. 1960. (Suplemento Especial). Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/noticias/acervo,aspectos-humanos-da-favela-carioca,8706,0.htm>>.



lideranças locais e o poder público”. A despeito dos ideais contidos em sua proposta, de reforçar a autossuficiência dos favelados, “o que prevaleceu foi a tendência de subordinar politicamente os moradores das favelas”, com o poder público apenas acenando com “a substituição da Igreja pelo Estado” (*op. cit.*, p. 31-32).

Possivelmente, pode estar aí uma das razões que levaram ao fim da experiência do Serfha, em 1962, quando Carlos Lacerda, assumindo o governo do recém-criado estado da Guanabara, exonerou José Arthur Rios e extinguiu o órgão, subordinando-o à Secretaria de Serviços Sociais (Valla, 1986). “O motivo era evidente: o Serfha trazia a marca do governo anterior, tendo sido criado durante a gestão de Negrão Lima” (Burgos, 1998, p. 33). Além das divergências políticas, porém, havia algo mais, de acordo com Valla (1986, p. 84): “as imposições do capital imobiliário, que cobiçava os valiosos terrenos onde estavam localizadas muitas favelas”.

O destino do Serfha não se afasta dos rumos assumidos por muitas experiências tecidas dentro do arranjo populista. A abertura de canais diretos com grupos populares, alojando essas relações dentro da estrutura do Estado, não se fez sem custos políticos. Se, por um lado, permitiu o maior controle destes grupos e rendeu saldos políticos, por outro, produziu demandas que extravasaram o pacto populista, não podendo ser por eles atendidas, especialmente num momento em que a composição de forças políticas no país se reorganizava, de forma a garantir o que chamamos aqui de desencontro. A pressão do capital imobiliário é reveladora desta reorganização de forças no então estado da Guanabara, tendo se constituído num elemento de desequilíbrio do arranjo populista que já se esgotava. Em outras palavras, o Serfha esteve presente na criação de 75 associações, contudo, a pergunta que fica é: seria capaz de controlá-las, particularmente num momento em que o capital imobiliário se organizava, anunciando seus interesses remocionistas? Os vínculos “orgânicos” entre as associações de moradores e o Serfha seriam suficientes para assegurar a paz social num momento em que o fantasma da remoção crescia ameaçando o que muitas favelas já começavam a conquistar, o direito à cidade?

## **6 CENA QUATRO: ENQUANTO ISSO, OS MORADORES RESISTEM E FAZEM POLÍTICA**

A esta altura, a gente se pergunta: conforme a fronteira ia se constituindo, como se colocavam os moradores de favela dentro deste terreno? Como se dava a participação deles?

Há uma certa invisibilidade em relação ao que acontecia nas favelas antes dos anos 1950. Pode-se imaginar, por exemplo, que por detrás de uma simples ocorrência policial, possivelmente, havia uma expressão de resistência cultural ou uma luta política. São os *causos* que não saem no jornal, ou, então aparecem na “coluna criminal”.

São invisíveis também os enfrentamentos que marcam os confrontos contra a expulsão da terra e os embates cotidianos, vividos na interlocução com diferentes mediadores que chegavam às favelas. Possivelmente as lutas da favela não se iniciaram com os primeiros movimentos que foram registrados como organização comunitária dentro do campo da fronteira; antes de enfrentar processos de remoção ou confrontar-se com o poder público, moradores de muitas favelas, na calada da noite, tiveram que enfrentar grileiros e representantes de pessoas que se diziam proprietários de terras, além de policiais.

Esse fato nos foi indicado em uma oficina realizada no Morro do Borel, pelo depoimento de José Calegário, morador do local que foi um dos fundadores da associação: “Fomos perseguidos pelos grileiros que tinha nesse morro em 50. Tivemos um debate que vinha polícia toda semana, quase todo dia, pra tirar a gente daqui, a mando de um grileiro daqui. Era o Pacheco” (Cunha, 2001).

Gomes (1980), em seu livro sobre as lutas do povo do Borel, relata a complexa rede que envolveu uma sucessão de grileiros que controlaram as terras, sublocando os terrenos do morro para a construção de barracos, destacando que um desses grileiros “não permitia a entrada clandestina de moradores, quem não pagasse seria despejado (...) quando algum pretendente a aluguel tentava fazer uma casinha melhor de alvenaria, ele não dava permissão”. Segundo o autor, uma certa grileira “não era de tocar viola de papo para o ar, cada vez mais violenta na expulsão e destruição de barracos”. Outros dois “agiam como se fossem policiais, particulares, é claro”. Ele destaca também a desconfiança em relação à legitimidade das transações feitas pelos grileiros. E narra ainda a luta maior dos moradores contra a imobiliária Meuron Ltda., pertencente à empresa Seda Moderna, que dominava a transação de terras na área onde se localizava o morro, sendo também responsável pela construção de moradias verticais no chamado asfalto.

Essas informações concorrem para reforçar a reflexão de Vaz (2002) a respeito das semelhanças entre favela e cortiço. Confirmam também a análise de Valladares que afirma que a favela no “período fundador percebida como temporária, transitória, é, no entanto, logo reconhecida pelos primeiros observadores como detentora de valor econômico e, como tal, explorada mediante a cobrança de aluguel do chão ou dos barracos” (Valladares, 2000 p. 25). Isso nos mostra que mesmo quando ainda não se constituía em “problema legítimo”, a favela já era espaço de conflitos.

Com efeito, nem bem a fronteira emerge, os moradores se posicionam dentro deste terreno, interrogando o destino que se reservava a eles. Assim o fizeram quando, em 1945, algumas favelas (inicialmente o Morro Pavão-Pavãozinho e depois Cantagalo e Babilônia) criaram as já mencionadas comissões de moradores a fim de resistir a um possível plano da prefeitura de remoção para parques proletários provisórios (Burgos, 1998).

O lugar ocupado pelas ameaças de remoção na experiência das favelas pode ser percebido nas palavras de Izequiel Nascimento, um dos líderes da luta contra a remoção no Morro do Borel e da organização da associação de moradores, e primeiro presidente desta associação: “o emprego a gente perde, mas a casa fica” (Leão, 1992). A frase, mais ainda do que força simbólica, tem a força de quem viveu a experiência da perda de trabalho por causa de sua luta política. Novamente recorrendo ao depoimento de José Calegário, Izequiel “perdeu o emprego, apanhou muito nessa ocasião (...) Ele trabalhou e lutou muito por isso aqui. E não tem uma estrada com o nome dele aqui no Borel” (Cunha, 2001). Ou seja, a luta foi ganha, mas o nome de Izequiel não ficou, o que é lamentado pelos moradores mais antigos.

A ameaça de remoção marca também espaço importante na dinâmica da fronteira então em constituição, tornando-se uma questão central em torno da qual os agentes sociais irão se posicionar. Izequiel Nascimento aponta alguns dos agentes em cena:

fui a uma reunião para fechar um acordo na divisão de terras, a Seda faria casas do outro lado para nós (...) ela não cumpriu o acordo: era tudo mutreta (...) Na reunião estavam: o senhor Tenório Cavalcanti, um padre que não lembro o nome, Luzia Maria Aragão, da Fundação Leão XIII, e Felipe Pinto, da Seda Moderna (Leão, 1992).

Não foi à toa que a luta contra a remoção foi o elemento fundamental para desencadear as primeiras mobilizações dos moradores de favelas no âmbito da fronteira, em algumas delas dando origem à organização das associações de moradores. Este foi o caso do próprio Morro do Borel, cujas ações contra a remoção acabaram por levar ao surgimento, em 1952, da associação de moradores, uma das primeiras da cidade, de acordo como José Calegário:

as lutas são mais antigas do que a associação. A associação é nova. Eu sou um dos fundadores da associação que naquele tempo era “União dos Trabalhadores Favelados” e eu acredito que é a mais antiga do Rio de Janeiro (Cunha, 2001).

A formação desta associação do Morro do Borel é um exemplo da organização dos moradores fora do domínio da Fundação Leão XIII, que, até o desenvolvimento das atividades do Serfha, vai exercer o controle sobre muitas associações comunitárias. Izequiel Nascimento avaliou a ação do órgão da Igreja Católica: “ficavam tapeando o pessoal, dando fazenda, fazendo casamento”. A disposição combativa dos moradores diante dos oficiais que procuraram remover os moradores também é citada por Izequiel. Eles diziam: “lá dentro, nós não temos nada, mas água fervendo tem”.

No processo de organização da associação encontra-se a presença de outro mediador: o advogado Margarino Torres, que chegou pela primeira vez ao Borel em 1952 para participar de uma assembleia organizada por ele próprio e pelos moradores que agregou cerca de duzentas pessoas, acompanhado, na ocasião, de um desembargador. A partir daí, Torres desenvolveu uma ação que ultrapassou a esfera

jurídica, contribuindo na politização da luta dos moradores e na articulação com as experiências de outras favelas. Orientou a fundação da associação e incentivou a organização de um mutirão para a construção de um posto médico e de uma pequena escola, que tão logo foi erguida, foi alvo de uma tentativa de remoção por parte dos oficiais da polícia municipal, numa ação que ocorreu durante o dia, horário em que grande parte dos homens da localidade encontrava-se fora. A remoção foi impedida por mulheres e crianças e pela intervenção de Torres, que acionou rapidamente a Justiça.

Na verdade, a União dos Trabalhadores Favelados (UTF) esteve à frente de um movimento mais amplo que unia várias favelas da cidade. Segundo Ruth Barros, uma das coordenadoras do projeto Condutores de Memória,<sup>8</sup> “apesar de estabelecida no Borel, a União era mais abrangente, acolhendo moradores de outros morros que passavam pela mesma situação” (Barros, 2001). Com efeito, posteriormente, a União teve papel fundamental na primeira organização que articulou várias favelas cariocas. E o próprio Margarino Torres acabou atuando junto a outras comunidades, situadas em diferentes áreas da cidade, como Mata Machado, Santa Marta, Catacumba, Parque Araxá, o que lhe deu base para candidatar-se a vereador na legenda do PTB, com apoio do então futuro presidente da República João Goulart (Gomes, 1980).

A atuação do Estado e de setores da Igreja Católica deu-se no sentido de empreender uma produção política do fazer social nas favelas cariocas. Houve, para isso, um esforço de delimitar o terreno em sua forma e suas redes de ação, traduzido na equação de ação social que funda uma fórmula política sobre as quais já refletimos aqui. Os moradores de favelas, contudo, foram mais do que uma mera variável (invariável) na equação e na fórmula. Se diversas associações de moradores nas favelas foram criadas sob a influência do Estado e sob os olhos burocráticos da Fundação Leão XIII, nada garante que a dinâmica política destas localidades estivesse completamente submetida ao controle do governo e da Fundação. A formação de vínculos mais amplos entre as favelas, particularmente por intermédio da Federação de Associação de Favelas do Estado da Guanabara (Fafeg), a própria atuação desta organização, e as relações destas localidades, em especial das lideranças, com agentes supralocais, nos sugere o contrário.

---

8. Os Condutores de Memória: um histórico cultural da Grande Tijuca, foi um projeto nascido em 2000 e implementado por educadoras, moradoras de favelas da Grande Tijuca, Rio de Janeiro, tendo sido desenvolvido pela Agenda Social Rio, e coordenado pela Gestão Comunitária: Instituto de Investigação e Ação Social e pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase). Disponível em: <[http://www.ibase.br/userimages/liv\\_ibase\\_memo\\_01n.pdf](http://www.ibase.br/userimages/liv_ibase_memo_01n.pdf)>.

FIGURA 1

Manifestação da UTF no Palácio do Catete contra o despejo no Morro do Borel  
1A



1B

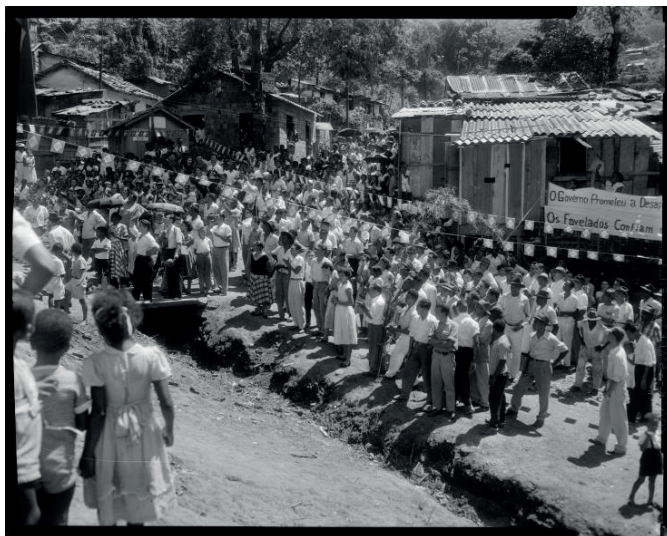




FIGURA 2  
Ato da UTF no Morro do Borel  
2A



2B



Fonte: Arquivo Público do Estado de São Paulo, acervo do Jornal *Última Hora*, 1955.

Podemos perceber este fato na dinâmica presente na fronteira no início dos anos 1960. O avanço no movimento de favelas – ao mesmo tempo que o Estado aperfeiçoava seus mecanismos de intervenção nessas localidades e o controle sobre a organização dos moradores – é marcado por alguns eventos ocorridos no início daquela década. Em 1963, acontece a fundação da Fafeg, no mesmo momento que a Assembleia Legislativa aprovava a destinação de 3% da arrecadação estadual para obras de melhoramento nas favelas, “o que denota a capacidade de articulação política alcançada por este segmento” (Burgos, 1998, p. 33). Em 1964, simbólico para todo o país, a Fafeg marca presença na fronteira, com a realização de seu primeiro congresso e a resistência contra a remoção da favela do morro do Pasmado que, segundo os jornais da época, enfrentava soldados armados de metralhadoras (Perlman, 1977). O ano se fecha com o movimento de reação da favela de Brás de Pina aos planos do governador Carlos Lacerda de transferir sua população para Vila Kennedy e Vila Aliança. No fim da década começam as primeiras experiências de urbanização de favelas, uma delas resultante do movimento de Brás de Pina, desenvolvida pela Companhia de Desenvolvimento de Comunidade (Codesco). A proposta de urbanização ganha espaço no Congresso de Favelas da Fafeg, sob o lema “Urbanização sim, remoção não”.

Na fronteira em constituição, porém, havia muitas divergências. Moradores de favelas, seus aliados e aqueles que lutavam pela defesa dessas localidades não se entendiam. Santos (1981) faz uma reflexão de como se encontrava a Fafeg em 1964 quando ele e alguns colegas, ainda estudantes da Faculdade Nacional de Arquitetura, conheceram líderes da organização, que os convidaram para assessorá-los.

O panorama da Fafeg era dos mais confusos. Havia gente ligada ao Partido Comunista, gente de ação católica e da AP [Ação Popular], picaretas e cabos eleitorais. Os líderes principais e mais atuantes eram, de certa forma, manobrados por políticos que lhes prometiam “limpar sua ficha” no Dops [Departamento de Ordem Política e Social] quando queriam cooptá-los, ou os ameaçavam com as mesmas fichas quando queriam “pô-los nos seus lugares” (*op. cit.*, 1981, p. 44).

A Federação não se encontrava muito diferente de várias outras instituições que estavam fora do campo da correlação das forças sociais dominantes, que logo dariam fim a qualquer traço de democracia no país. Os agentes que se situavam em posições diferentes, com o acirramento da repressão, acabariam por se localizar no mesmo campo, conforme uma expressão de De Decca (1984), “o campo dos vencidos”.

Com isso, queremos destacar que o posicionamento dos moradores de favelas, e de agentes sociais que se aliam a eles em suas lutas, é um pouco mais complexo, distanciando-se da imagem evocada por uma narrativa atravessada por um dualismo que é bem explorado pelos dois lados da disputa, particularmente nos momentos de maior confronto político. É certo que, na maioria das vezes, as

favelas não disseram *amém* aos destinos que foram traçados para elas, tentando removê-las ou controlá-las. A experiência histórica destas localidades demonstra que mais que resistir, muitas favelas buscaram ir além. Com isso, não apenas moveram-se na fronteira, nela projetando-se e dando um novo tom ao *problema legítimo*, reivindicando a urbanização das favelas no lugar das remoções, ou mesmo de simples melhorias, como também se deslocaram na sociedade como um todo, colocando em questão o estigma que as cercava. Alguns relatos, no entanto, nos levam a concluir que este caminho foi se construindo também em meio a tensões e disputas dentro das próprias localidades, onde existia uma heterogeneidade que contraria a imagem una de “morador de favela”.

O “morar em favela” abrigava, e ainda abriga, uma diversidade de experiências e visões em confronto desde o momento em que uma favela surge. Se os registros de muitas destas experiências e visões não vieram à tona, isso não significa que não seja fundamental considerá-las quando se enfrenta o desafio de compreender a dinâmica desse terreno de fronteira. O movimento que silencia algumas destas experiências aponta o domínio de algumas lideranças no jogo das relações de poder local, bem como indica a força da narrativa destas lideranças, que valorizam seus posicionamentos como os únicos possíveis, em meio àqueles que representavam a totalidade da favela. Por isso, interrogar o silêncio em torno de cenas históricas nas favelas e trazer visões e experiências que permaneceram ocultos é uma tarefa fundamental para os que lutam pela vida nas favelas, fazendo-as parte da cidade.

Neste caminho de resistir aos destinos traçados para elas e de se afirmar como parte da cidade, foram fundamentais as relações travadas com os outros agentes da fronteira, alojados naquilo que chamamos aqui de estruturas supralocais e, na maioria das vezes, situados no espaço social em posições bem diferentes das que ocupam os favelados. Essas relações traduzem não apenas aproximações de visões políticas ou ideológicas, mas também alianças conjunturais em torno de um inimigo comum. Muitas vezes as aproximações se configuram em função de concorrências e disputas travadas no âmbito do próprio campo ao qual o agente supralocal pertence. Explicam-se, em parte, pela necessidade destes agentes, muitas vezes ocupando posições subordinadas dentro do campo, nele se distinguirem. E, em vários casos, nascem das lutas simbólicas travadas na fronteira em torno da proximidade com o popular. Uma vez que este terreno vai se constituindo como um espaço de mediação do político, no âmbito do que chamamos *desencontro* entre o econômico e social, nas lutas que são travadas, o popular é o alvo em questão. Compreendido em sua dimensão simbólica, este espaço vai se configurando atravessado pelo que Bourdieu (1990, p. 181) denomina os usos do povo, ou seja, pela disputa concorrencial em torno da legitimidade da fala do povo e para o povo.



Enfim, o que merece atenção é o fato de os moradores de favelas, em especial suas organizações, terem atuado no sentido de interrogar a equação social que apelava aos seus recursos e de desfazer a fórmula que lhes negava o lugar de sujeitos políticos. Com isso, a fronteira deixa de ser um simples terreno de intervenção social, de “conjuração do risco de fratura”, para se tornar um lugar de disputa política. Se ela é um terreno tecido na ação política, essa tessitura foi em grande medida realizada pelos próprios favelados.

Esse fato se manifesta especialmente ao longo da era das remoções, inaugurada com o governo de Carlos Lacerda, em 1963, até o início dos anos 1970. A violência dessa investida foi proporcional à dimensão do lugar ocupado pelas favelas na arena política e na cena social. A despeito de todo o esforço realizado no sentido de delimitar o espaço e a forma de ação dos moradores das favelas, desde os fins dos anos 1940, estas localidades procuraram se organizar coletivamente e interrogar os destinos que lhes reservavam os diferentes projetos políticos. O movimento de resistência, ao fortalecer-se, foi demarcando uma mudança na luta das favelas. Diante das ameaças de remoção, a questão da luta pela terra aparecia como elemento central no associativismo, mas já incorporava a reivindicação pela alternativa de urbanização das favelas. Contrastava, pois, com o período anterior, quando, sob o controle do Estado e da Fundação Leão XIII, o que estava em evidência era a mobilização em torno de melhorias de infraestrutura urbana nas favelas.

A investida, na era inaugurada com Lacerda em 1963, foi contra este fazer político. Com ela, a fronteira acabou por se transformar num terreno de trincheiras, marcado não apenas pelas disputas políticas e simbólicas, que contribuem para reelaborar ou forjar propostas e representações sociais, mas também pelo uso da violência e por experiências dramáticas, presentes em várias situações de remoções de favelas. Com ela, buscou-se empreender aquilo que é marca da formação social brasileira e que Oliveira (2000) chamou de “proibição da fala” e “anulação da política”:

a formação da sociedade brasileira, se a reconstituirmos pela interpretação de seus intelectuais “demiúrgicos”, a partir de Gilberto Freyre, Caio Prado Jr., Sergio Buarque de Hollanda, Machado de Assis, Celso Furtado e Florestan Fernandes, é um processo complexo de violência, proibição da fala, mais modernamente privatização do público, interpretado por alguns com a categoria de patrimonialismo, revolução pelo alto, e incompatibilidade radical entre dominação burguesa e democracia; em resumo, de anulação da política, do dissenso, do desentendimento, na interpretação de Rancière (*op. cit.*, p. 59).<sup>9</sup>

9. A interpretação de Rancière (1996) refere-se à sua concepção de política como a reivindicação da parcela dos que não têm parcela, o desentendimento em relação a como se reparte o todo. Oliveira (2000) inspira-se nesse autor para analisar o Estado do bem-estar social e as suas contradições, bem como os processos políticos no Brasil.

Anulação da política, no sentido concebido também por Oliveira (2000), “de reivindicação da parcela pelos que não têm parcela”. Afinal, quem fez política na fronteira foram os moradores das favelas, ao tornarem público o desencontro entre o econômico e o social e ao interrogarem os mecanismos de “conjunção” da fratura social.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: IplanRio/Jorge Zahar Editor, 1988.

ALVITO, Marcos. **As cores de Acari: uma favela carioca**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.

AMMANN, Safira Bezerra. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil**. 10. ed. São Paulo: Cortez editora, 2003.

BARROS, Ruth Pereira. **A união de uma associação, Condutores de Memória: Recordando e construindo as histórias do Borel**, Informativo do Projeto Condutores de Memória da Agenda Social Rio, Agenda Social Rio, junho de 2001.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

\_\_\_\_\_. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

\_\_\_\_\_. (Coord.). **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997.

BURGOS, Marcelo B. Dos parques proletários ao favela bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. (Org.). **Um século de favela**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1998.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CHALHOUB, Sidney. **A cidade febril: cortiços e epidemias na corte imperial**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

CUNHA, M. B. **A marginalidade em questão: conflito social, condições de vida e cotidiano na favela**. Rio de Janeiro: CNPq, 1992. (Relatório de pesquisa CNPq, IFCS/UFRJ).

\_\_\_\_\_. **Relatório de campo junto às oficinas realizadas pelo grupo Os Condutores de Memória: um histórico cultural da Grande Tijuca**. Rio de Janeiro: 2001. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. **Nos desencontros e fronteiras: os trabalhadores sociais das favelas do município do Rio de Janeiro**. 2005. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

CUNHA, M. B.; OLIVEIRA, Rosely M. **Construindo indicadores sobre as condições de vida nos bairros e comunidades da região da Leopoldina**. Rio de Janeiro: Cepel, 1997. v. 2. Parte analítica. (Relatório Técnico da Pesquisa).

DE DECCA, Edgar. **O silêncio dos vencidos**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

ELIAS, Norbert. 4. ed. **Introdução à sociologia**. Lisboa: Edições 70, 2008.

FUNDAÇÃO LEÃO XIII. **Morros e favelas: como trabalha a Fundação Leão XIII**. Rio de Janeiro: Fundação Leão XIII, 1955. (Notas e relatórios de 1947 e 1954).

GOMES, Manoel. **As lutas do povo do Borel**. Rio de Janeiro: Edições Muro, 1980.

LEÃO, Luiz Augusto Borges. Trabalho e a cidade: um estudo sobre a questão da terra e a formação da Chácara do Céu. In: CUNHA, *et al.* (Org) **No fio da navalha: memória histórica, conflito social e cidadania no morro do Borel**. Rio de Janeiro: Centro de Ética e Política, 1992. (Relatório de Pesquisa). Mimeografado.

LEEDS, Anthony; LEEDS, Elizabeth. **A sociologia do Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARTINS, José de Souza (Org.). **Henri Lefebvre e o retorno dialética**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MENDONÇA, Sônia Regina de. As bases do desenvolvimento capitalista dependente: da industrialização restringida à internacionalização. In: LINHARES, Maria Yedda (Org.). **História geral do Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1990.

OLIVEIRA, Francisco. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (Org.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. 2. ed. Petrópolis: Vozes; Brasília: Nedic, 2000.

PERLMAN, Janice **O mito da marginalidade favelas e política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1977.

RANCIÈRE, Jacques. **O desentendimento**. São Paulo: Editora 34, 1996.

RIOS, J. A. **Educação de grupos**. Rio de Janeiro: Serviço Nacional de Educação Sanitária, 1957.

SANTOS, Carlos Nelson. **Movimentos urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1981.

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

VALLADARES, Lícia do Prado. A gênese da favela carioca: a produção anterior às ciências sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 44, 2000.

VAZ, Liliam Fessler. **Modernidade e moradia**: habitação coletiva no Rio de Janeiro séculos XIX e XX. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2002.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. (Org.). **Um século de favela**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1998.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

ISER - Instituto de Estudos da Religião. **Comunicações do Iser**. Memória das Favelas. Rio de Janeiro: Iser, n.59, ano 23, 2004. Disponível em: <<http://www.iser.org.br/site/comunicacoes-iser/>>.

UPMMR – UNIÃO PRÓ-MELHORAMENTOS DOS MORADORES DA ROCINHA. **Varal de lembranças**: histórias da Rocinha. Rio de Janeiro: Tempo e Presença, 1983.