

2. Historicidade das intervenções sociais em favelas

2.1. As favelas e o espaço urbano do Rio de Janeiro

O Rio de Janeiro no início de seu povoamento, era uma cidade onde a população ficava concentrada em seu centro. As residências eram próximas, e a diferenciação entre as classes estava no padrão construtivo ou na “aparência das casas” e não na sua localização.

A chegada da Família Real, no início do século XIX, transformou a cidade em Capital Colonial, inserindo novas classes sociais até então praticamente inexistentes. Com elas emergem novas necessidades materiais para atender não só aos seus anseios, como para viabilizar o desempenho das atividades econômicas, políticas e ideológicas que a cidade passaria a exercer no novo contexto.

A independência política e o início do reinado do café iniciam uma fase de expansão econômica, onde o capital estrangeiro é atraído e passa a investir no setor de serviços públicos: esgoto, gás, eletricidade, calçamento com paralelepípedos, transportes. Além do lucro gerado pela exploração destes serviços, inicia-se a preparação da cidade para a introdução da incipiente indústria.

Em meados do século XIX ocorrem modificações substanciais tanto na aparência como no conteúdo da cidade, onde o centro, como sede das modernidades urbanísticas, também mantinha contraditoriamente, sua condição de local de moradia das populações mais pobres. Essas, sem poder de mobilidade dependiam de uma localização central para sobreviver.

Na segunda metade daquele século, os bondes e trens¹ são os grandes impulsionares do crescimento físico da cidade, e um marco divisório na sua evolução urbana. Entretanto tiveram papéis distintos e uma ação diferenciada no desenvolvimento da forma urbana da cidade: As linhas de trens foram implantadas para servir aos bairros onde residiam às classes menos privilegiadas, as áreas rurais, e os subúrbios cariocas. Os bondes serviam aos

¹ A inauguração da ferrovia D. Pedro II, se deu em 1858, e a introdução das primeiras linhas de Bonde de Burro, em 1868 (Abreu, 1997).

bairros das classes de maior poder aquisitivo (Glória, Botafogo, Tijuca) que residiam no centro por falta de transporte rápido e regular. Na verdade, os bondes e os trens representaram uma das primeiras demonstrações da dicotomia núcleo-periferia ou da relação desigual entre as classes que já se esboçava. Assim, a lógica embutida na implantação dos meios de transportes coletivos apontava a direção das moradias das classes mais privilegiadas e as de menor poder aquisitivo. O centro da cidade, entretanto, ainda era o local de residência de uma significativa parcela da população miserável que ocupava cortiços e estalagens. Além disso, também em função da infra-estrutura e da oferta de emprego existentes, as indústrias procuravam alocar-se próximas ao centro.

A cidade do Rio de Janeiro como núcleo de decisões políticas e do movimento financeiro do país, torna-se também grande centro de administrativo, comercial, cultural e político, que juntamente com o processo de intensificação industrial e da localização do porto, atraía um grande contingente de população tanto do exterior como de outras províncias.²

O processo de crescimento populacional da cidade, na passagem ao século XX, acabou colocando uma questão bastante problemática, até então ignorada pelo poder público: a habitação popular. A proliferação de residências populares e cortiços, nas áreas centrais, preocupava as autoridades públicas, face aos efeitos que a degradação das condições de higiene e salubridade poderiam causar à cidade como um todo, e ao processo de reprodução da força de trabalho, em particular. Institucionalizou assim, uma política de intervenção pública, via medicina social. Esta identificava na habitação coletiva anti-higiênica, o principal foco de doenças, (principalmente a febre amarela) que, quase que anualmente, assolava a cidade (Abreu, 1997).

São publicados inúmeros relatórios acerca dos cortiços e da necessidade de sua destruição pelo Governo, com a substituição por construção de casas populares. A questão habitacional emerge com toda força, no espaço urbano carioca, através do combate aos cortiços, o que significou também a aceleração de um processo de estratificação social na cidade.

² Entre 1872 a 1890, a população quase duplicou com um adensamento populacional cada vez maior no centro. Em 1890, o Rio de Janeiro era a maior cidade brasileira com 522.651 habitantes em 158 km² de área urbana, onde cerca de ¼ da população total da cidade habitava em cortiços (Abreu, 1997).

A “Guerra aos Cortiços”³ empreendida pelo Prefeito Barata Ribeiro em 1893, com forte esquema policial militar, destruiu as mais célebres “cabeças de porco” não modificando, entretanto, o quadro urbanístico do Rio de Janeiro. Este permanece composto de epidemias, déficit habitacional, deficiência de serviços de abastecimento de água e esgoto, precariedade de transporte público, etc.

Todos estes aspectos ocasionavam um crescente temor de que a cidade se tornasse inadministrável, e que isto viesse a prejudicar a economia nacional devido a sua condição de Distrito Federal. Nesse sentido, as palavras de ordem em favor das reformas da Capital passaram a ganhar eco e apoio das elites, criando bases para a intensificação das grandes reformas urbanas no início do século XX, que marcaram definitivamente, a estratificação do espaço urbano carioca.

Na verdade, as grandes transformações da cidade do Rio de Janeiro visavam adequar a forma urbana às necessidades reais da capital e do sistema político aqui implantado. Era necessária uma nova Capital, que de fato “representasse a importância do país como principal produtor de café do mundo”. Assim, a integração do país no contexto capitalista internacional, exigia uma nova organização dos espaços (aí incluindo o contexto urbano de sua capital), condizente com esse novo momento das relações internacionais. Era, preciso criar uma capital que simbolizasse concretamente a importância do país e que expressasse os valores e modos cosmopolitas e modernos das elites econômicas e políticas nacionais.

Tais perspectivas não condiziam com a existência de uma área central ainda com características coloniais, com ruas estreitas e sombrias, e onde se misturavam as sedes dos poderes políticos e econômicos com carroças, animais e cortiços. Era preciso acabar com a noção de que o Rio era sinônimo de febre amarela e condições anti-higiênicas, e transformá-lo num verdadeiro símbolo do “novo BRASIL” (Abreu, 1997:42).

Coube ao Prefeito Pereira Passos comandar a maior transformação já verificada no espaço carioca: um verdadeiro programa de reforma urbana, que tinha com um de seus

³ VALLADARES (2005): No Rio de Janeiro, assim como na Europa, os primeiros interessados em detalhar minuciosamente a cena urbana e seus personagens populares voltaram seus olhos para o cortiço. Considerado o *locus* da pobreza, no século XIX era local de moradia tanto para trabalhadores quanto para vagabundos e malandros, todos pertencentes à chamada “classe perigosa”. Definido como um verdadeiro “inferno social”, o cortiço carioca era uma ameaça à ordem social e moral. Percebido como propagador da doença e do vício, era denunciado e condenado através do discurso médico e higienista, levando à adoção de medidas administrativas pelos governos da cidade.

emblemas o “embelezamento e saneamento da cidade”. Entretanto a, transformação urbana tinha objetivos bem mais amplos, sobretudo resolver as contradições que ela apresentava, em relação ao processo de importação/exportação de mercadorias, que ainda se dava com características coloniais devido à precariedade de seu porto.

Para empreender um programa de reformas, Pereira Passos, então prefeito nomeado, determinou a reorganização da antiga Comissão da Carta Cadastral⁴, que deveria oferecer apoio logístico necessário às obras que pretendia realizar. Essas foram discriminadas na mensagem encaminhada à Câmara em 01/09/1903 sob o título “Embelezamento e Saneamento da Cidade”. Além disso, Pereira Passos, em nome da higiene e da estética, proibiu a venda de vários produtos por ambulantes, atingindo, por conseguinte as fontes de renda de grande número de pessoas. Proibiu ainda a mendicância e demoliu uma série de cortiços, que já haviam sido proibidos de sofrer reparos.

Mas não podemos negar que esse período representou uma fase revolucionária na configuração urbana carioca, que passou a adquirir, a partir de então, uma fisionomia totalmente nova e condizente com as determinações econômicas e ideológicas do momento. A Reforma Passos, em primeiro lugar, “representou um exemplo típico de como novos momentos da organização social determinam novas funções à cidade, muita das quais só puderam vir a ser exercidas mediante a eliminação de formas antigas e contraditórias”(Abreu, 1997:37). Em segundo lugar, representou também o primeiro exemplo de intervenção estatal maciça sobre o urbano, reorganizando-o agora sob novas bases econômicas e ideológicas, que não mais condiziam com a presença de pobres nas áreas mais valorizadas da cidade. Devido ao grande número de demolições de edificações e ao alargamentos de ruas, grande parte da população foi forçada a morar com outras famílias, a pagar aluguéis altos (devido á diminuição da oferta de habitações) ou a mudar-se para os subúrbios.

Além disso, a destruição de grande número de cortiços fez da favela, a única alternativa que restou a uma população pobre que precisava residir próximo ao local de

⁴ ABREU (1997): A reorganização da Comissão da Carta Cadastral teve suas primeiras conseqüências concretas na instituição do recuo progressivo dos edificios, e na uniformização dos planos de alinhamento das ruas da cidade, que passaram também a serem numerados. Para essa construção foram demolidas, inúmeras casas que serviam de residências às populações pobres. Iniciava-se, assim, com impetuosidade, o processo de renovação urbana das freguesias centrais, que viria a atingir principalmente os quarteirões operários.

emprego. Essa população não parava de crescer, atraída pelo desenvolvimento industrial e pelos empregos na construção civil. Com efeito, a esse respeito dizia Abreu:

“A situação da classe pobre era, pois muito precária, apesar da existência de trabalhos bem remunerados (no Rio então). Mas por isso mesmo chegavam diariamente, de todos os lugares circunvizinhos, camponeses, que trocavam seus serviços na roça por ocupações de operários (...) A população pobre aumentou sem que aumentasse o número de casas” (1997: 42).

A estratificação espacial desencadeada pela Reforma Passos passou, pois, a refletir cada vez mais a separação das classes sociais na cidade, agravada pela ausência de providências concretas por parte do governo, para a resolução do problema de carência de habitações populares. Além disso, as indústrias também retiradas das áreas centrais, ao se instalar nos subúrbios, davam origem a novos aglomerados habitacionais. Assim, pode-se dizer que a crise da habitação popular também pode ser creditada aos industriais, pois foram raros os que construíram casas para os operários próximos às suas fábricas.

Os anos 30 constituíram-se numa época de transição na evolução da organização social brasileira. Esse período foi igualmente marcante do ponto de vista da evolução política do país. As lideranças passaram a buscar nas cidades, e não mais no campo, respaldo necessário à sua legitimidade. O espaço urbano refletiu essa mudança através de uma atitude governamental favorável aos interesses fabris, que resultou em investimentos públicos nas áreas industriais e na promulgação de uma série de leis trabalhistas e previdenciárias (como determinação do salário mínimo, a instituição da carteira de trabalho, a obrigatoriedade das férias remuneradas, dentre outras) que, embora objetivassem o controle da capacidade de organização de classe operária, tiveram um papel fundamental no crescimento do fluxo migratório em direção à capital da República⁵.

Em relação às favelas, o caráter populista do período e o advento de uma fase democrática favorece uma atitude ambígua em relação a elas, por parte dos governantes: de um lado, eram consideradas “chagas” da cidade, mas também eram grandes fontes de votos

⁵ Para isso, contribuía o fato das leis e medidas restringirem sua aplicação às áreas urbanas. Observou-se, portanto, um aumento da densidade populacional das áreas suburbanas e de favelas na cidade do Rio de Janeiro.

sendo, portanto, “intocáveis”. O marco para o crescimento da habitação em favelas foi à década de 40, no qual a partir daí, os morros situados no centro da cidade (Providência São Carlos, Santo Antônio e outros), até então pouco habitados, passam rapidamente a serem ocupados.

Para Lima (1989), as favelas são percebidas como quistos em meio à cidade e à civilização, “turgúrios” onde se refugiavam a “malandragem” – aqueles que não queriam se submeter ao ritmo ordenado da produção capitalista. Se aos trabalhadores inseridos nas relações assalariadas e em ocupações legalmente regulamentadas, o Estado oferecia uma “cidadania regulada” na qual estavam garantidos determinados direitos sociais, aos trabalhadores informais lhes foi “facultada” a ocupação de espaços não legalizados – as favelas - em relação às quais a sociedade passa a estabelecer um padrão de integração subalternizado marcado, ora por relações repressivas, ora por relações de tipo clientelista e/ou assistencialista.

Torna-se, a favela, portanto, foco de intervenções públicas e com isso o surgimento de inúmeras alternativas para a solução desse “problema”. Para Burgos (2004: 27), a descoberta do problema favela pelo poder público não surge de uma postulação de seus moradores, mas sim do incomodo que causava à urbanidade da cidade. Fato esse, que trataremos no item 1.2. desse trabalho.

2.2.

As favelas como foco de intervenções públicas

O intenso crescimento das favelas a partir da década de 30 ocorre á medida que se define o padrão de evolução urbana no Rio de Janeiro. Segundo Lima (1989:49), “o que contribui para esse crescimento foi à própria tipografia do Rio de Janeiro que devido a sua formação em pontos intersticiais, no período de expansão urbana, determinadas áreas, mesmo localizadas em núcleos densamente povoados, não puderam ser incorporados ao mercado capitalista de terras – as encostas dos morros e os terrenos pantanosos”. Nestas áreas, crescentes segmentos da população que necessitavam de uma habitação, buscavam a solução para o problema da moradia, cada vez mais agravado pelo desnível do poder

aquisitivo e a valorização dos imóveis. Com isso, as favelas apresentam-se como local de moradia das populações pobres, transformando a questão habitacional num problema de Estado, tornando-se desta forma, o novo local de moradia no espaço urbano.

A partir da inserção da favela, como um espaço de moradia, surge um maior interesse por elas, onde pela primeira vez, na vigência do Estado Novo, se integram as propostas na área de habitação popular em conjunto com medidas que caracterizam as novas relações do Estado com os favelados. As favelas passam a ser reconhecidas através de um documento legal, o Código de Obras de 1937. Leeds & Leedes apud Valladares (2005:54) “afirmam que o próprio código pode ser lido com a primeira política formal de governo relativa à favela, com medidas puramente administrativas”.

O Código de Obras de 1937⁶, registra com precisão a situação marginal das favelas: por serem consideradas uma “aberração”, na verdade traduz, uma atenção explícita atribuída a esse fenômeno, a favela. De acordo com Burgos (2004), por não poderem constar no mapa oficial da cidade, o código propõe a eliminação da favela, pelo que também tornava proibida a construção de novas moradias, assim como a melhoria das existentes. O Código de Obra de 1937, introduz em seu capítulo XV “Extinção das Habitações Anti- Higiênicas”, uma parte intitulada “favelas”, da qual podemos citar em especial o artigo 349⁷ (Valladares, 2005: 52).

O Código de Obras traz uma ambigüidade, uma parte trata da eliminação das favelas e a outra sua substituição por novos alojamentos de acordo com as normas de

⁶ VALLADARES (2005): A aprovação em 1937, pela Prefeitura do Rio de Janeiro – dirigida então pelo Prefeito e Padre Olympio de Melo, nomeado por Getúlio Vargas. Código esse que sucedia, a três textos anteriores de 1924, 1926 e 1937.

⁷ “Art. 349 – A formação de favelas, isto é, de conglomerados de dois ou mais casebres regularmente dispostos ou em desordem, construídos com materiais improvisados e em desacordo com as disposições deste decreto, não será absolutamente permitida”

- “1º Nas favelas existentes é absolutamente proibido levantar ou construir novos casebres, executar qualquer obra nos que existem ou fazer qualquer construção”

- “2º A Prefeitura providenciará por intermédio das Delegacias Fiscais, da Diretoria de Engenharia e por todos os meios ao seu alcance para impedir a formação de novas favelas ou para ampliação e execução de qualquer obra nas existentes, mandando proceder sumariamente à demolição dos novos casebres, daqueles em que for realizada qualquer obra e de qualquer construção que seja feita nas favelas” .

- “7º Quando a Prefeitura verificar que existe exploração de favela pela cobrança de aluguel de casebres ou pelo arrendamento ou aluguel do solo, as multas serão aplicadas em dobro” (...)

- “8º A construção ou armação de casebres destinados à habitação, nos terrenos, pátios ou quintais dos prédios, fica sujeita às disposições deste artigo”.

-“9º A Prefeitura providenciará como estabelecer o Título IV do capítulo XIV deste decreto para a extinção das favelas e a formação, para substituí-la, de núcleos de habitação de tipo mínimo”.

salubridade. Ressalta Valladares (2005: 53) “que é possível interpretar essa ambigüidade, observando que o parágrafo 9º associa eliminação e transferência dos moradores; e os parágrafos precedentes visam controlar as favelas já existentes enquanto novos conjuntos de moradia não puderam ser construídos”. Com isso, as favelas ficam reconhecidas pelo Código de Obras de 1937 e revelam elementos importantes para entender que novo sistema de habitação é esse, como:

1º As favelas existentes, crescem por extensão ou por ampliação das construções existentes;

2º As favelas passam a incorporar o mercado imobiliário;

3º As favelas surgem não apenas com a invasão de terrenos vazios, mas também como processo de “favelização” em zonas construídas, através da ocupação de pátios, quintais ou jardins pertencentes a imóveis já existentes (idem, 2005:53).

Apesar das ambigüidades demonstradas, o Código de Obras de 1937 traz a tona, um problema social existente da época, como também impõe a necessidade de administrar a favelas e seus habitantes. Com isso, deixa-se claro que com a preocupação em administrar, vem a preocupação em conhecer (idem, 2005: 54), sendo que o marco desse “conhecer”, são os anos 40, no qual aparece a necessidade de conhecer melhor esse território e sua população.

A década de 40 foi o período de maior proliferação de favelas no Rio de Janeiro, sendo que o censo de 1948 revelou um total de 138.837 habitantes nas 105 favelas existentes, que se concentravam na área suburbana (44% das favelas e 43% favelados), seguida da zona sul (24% e 21% respectivamente) e da zona Centro-Tijuca (22% e 30%) A zona Bangu-Anchieta, a mais distante dos principais locais de emprego, tinha participação bem menos significativa (Abreu, 1997).

O intenso crescimento do número de favelas na década de 40, período pós-Estado Novo, transformou-se em um grande problema, para a classe dirigente, pois colocava-se em foco de perigo à ordem social, tornando-se um tema de grave importância política para o Governo.

A expansão das favelas não só vai acentuar a diferenciação existente entre os espaços de moradia dos cidadãos ricos dos pobres, como vai também evidenciar a separação entre as classes sociais num momento de fragilidade política do Governo e franca

ascensão eleitoral do Partido Comunista Brasileiro, o que significa uma série ameaças à burguesia e à oligarquia dominantes.

A preocupação com o avanço dos comunistas nas favelas e possível aliciamento dos favelados cresce, a partir da política explícita do PCB em criar formas de organização partindo de reivindicações imediatas dos favelados. A atuação militante e da propaganda comunista nas favelas refletia, basicamente a presença sindical do partido, principalmente das categorias têxtil e da construção civil, onde grande parte de seus integrantes moravam em favelas.

No sentido de tentar solucionar os crescentes problemas, em 1946, o então Presidente Dutra instituiu uma Comissão Interministerial para realizar “Um Estudo Extensivo das Causas de Formação das Favelas e suas condições atuais”. O resultado desta Comissão foi a recomendação de se retomar os elementos de controle do Código de Obras de 1937, o que efetivamente não era político, pois medidas repressivas não eram oportunas naquele momento (onde o favelado valia o voto), era necessário uma atuação de controle ideológico, “era necessário subir os morros antes que deles desçam os comunistas”⁸.

Nesse momento entra em cena a Igreja Católica, que assistia os moradores de favelas apenas através das paróquias. Em meados desta década, encabeçados por Dom Jaime de Barros Câmara, um setor expressivo na igreja preocupado com os “possíveis avanços dos comunistas” nas favelas procurou as autoridades federais propondo a criação de uma Fundação que atuasse em favelas. O Governo Federal aceita a proposta, reconhecendo que o problema das favelas ultrapassava a questão do processo migratório, e através do Decreto Presidencial nº 22.498 de 22 de janeiro de 1947, cria uma instituição que atendesse esses problemas, surgindo, então a Fundação Leão XIII.

A Fundação Leão XIII responde a duas necessidades básicas: a primeira, à necessidade de prestação de serviços urbanos fundamentais que favorecesse a criação de condições mínimas de reprodução da força de trabalho, e a segunda, a necessidade de controle político e de formação de bases eleitorais no seio de uma população com um enorme potencial de luta.

A Fundação Leão XIII foi a primeira instituição governamental a estar intervindo de maneira sistemática e permanente em favelas. Esta atuação está baseada nas atividades

⁸ Citado por VALLA (1986).

desenvolvidas em duas fases distintas: o conhecimento das favelas, através de levantamento estatístico, da classificação das famílias e dos indivíduos e os estudos das comunidades, “Tratamento das famílias” através de uma ação social que se desdobra em atividades de Serviço Social, Educação, Saúde e Organização Social da Comunidade, em moldes bem diferenciados em relação ao desejado por setores importantes do Estado⁹. Além disso, a grande preocupação da instituição relacionava-se com a questão do controle social e ordenamento das comunidades, ao lado de sua finalidade principal que se definia como a de “dar assistência material e moral aos habitantes dos morros e favelas no Rio de Janeiro”¹⁰. Para operacionalizar estas finalidades, ela propôs manter “escolas, creches, maternidades, cozinhas e vilas populares”. Como observamos Valla (1986):

Para enfrentar o problema de cuidar da melhoria humana dos nossos irmãos favelados, temos que os armar de um espírito profundamente cristão, muito diferente daquele horror burguês que se apossa de certas pessoas bem instaladas na vida que julgam ser as favelas apenas “Centro de malandragem”. Por outro lado, não adiantam certas soluções simplistas daqueles que julgam que só podem acabar as favelas do Rio de Janeiro, enviando-se todos os favelados para o campo, nem muito menos podem ser levadas em consideração às opiniões dos que se referem às famílias (que a desgraça levou para a vida miserável dos barracos dos nossos morros), subestimando o seu valor humano e a condição cristã de nossos irmãos que devemos amar de modo especial, porque são os menos favorecidos pela organização social.

Os moradores das favelas deixam de ser vistos como elementos que vivem uma “vida perniciososa, promíscua, etc...” e de acordo com a Fundação, passam a ser considerados “com indivíduos que têm valor humano apesar de serem menos favorecidos pela sociedade”. Muda-se, portanto o tom do discurso e da tática, como é possível constatar no relato de seu estatuto da Fundação Leão XIII:

Antes de tudo, é preciso compreender os favelados, ganhar-lhes a confiança presta-lhe 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 sua vida, atribulada... Antes de tudo ganhar confiança dos favelados na base da educação social, com um seguro critério de sinceridade (...) estabelecer no coração das favelas um Centro Social que atenda às necessidades de saúde, educação... Tomar contato com o povo prestar-lhe serviços, “convencer” pela dedicação, até ganhar palmo a palmo a confiança

⁹ Segundo VALLA (1986): Setores do Estado desejavam o retorno do “favelados” a seus locais de origens independente, dos motivos que levaram as famílias a deixar as áreas rurais.

¹⁰ Estatuto da Fundação Leão XIII. Art. 19. Distrito Federal, 8-2-47.

das famílias... E, quando já houver um ambiente de sadio entrosamento dos “trabalhadores sociais” com os moradores das favelas será possível fazer-se um “dossiê” verídico de cada favela cuja condição conhecida indicará os rumos que se deve dar á solução do problema que se quer resolver. (Fundação apud Valla, 1986).

Nota-se, que o clima de redemocratização vivenciado na época, coloca de lado a necessidade de uma atuação não repressiva que respondesse às aspirações dos moradores de favelas no sentido de permanecer no local. A Fundação Leão XIII reforça que o problema deve ser encarado sob o tríplice aspecto: Educação, Saúde e Habitação, relacionando a profunda crise econômico-social que o país atravessava naquela década, com uma nova metodologia de atuação em relação à população, ou seja, uma nova prática de atuação junto às populações moradoras nas favelas.

É interessante observar que o trabalho desenvolvido pela proposta da Fundação Leão XIII, incluía tanto o conhecimento das favelas e o tratamento das famílias como a própria a extinção das favelas (sendo na época, essa uma medida considerada “ideal para a resolução de todos os problemas”). Na verdade, a Fundação não faz outra coisa senão recuperar e implementar as recomendações feitas em 1941 pela comissão sugerida por Moura¹¹, no sentido de “promover forte campanha de reeducação social entre os moradores das favelas”. Esse novo enfoque pretendia, e foram revelados nos programas e atividades: dar orientação prévia para a urbanização. Essa idéia de urbanização permeia o pensamento de que com a urbanização, garante-se a idéia de bem-estar social.

Uma concepção importante levantada no trabalho em favelas é a “questão da falta de educação”. Para a Fundação Leão XIII, esse fato é o responsável pela decadência da população favelada, o que significa que a fundação deveria investir seus esforços nessa direção. Ela centra sua prática no aspecto instrucional e no aspecto social da Educação: a dimensão social da educação é concebida como aquela que vai dar às populações faveladas o sentido moral da vida e criar-lhes o senso de responsabilidade (Valla, 1986)”. As

¹¹ VALLA (1986): Essas recomendações estão baseadas no relatório elaborado pelo Dr. Vitor Tavares de Moura, diretor do Alberque da Boa Vontade, apresentando ao Secretário Geral de Saúde do Governo Henrique Doswort, o qual elaborou um plano para o estudo e a solução do problema das favelas. Os estudos se baseavam na premissa de faltam os dados corretos para chegar a uma solução. Nesse relatório constam as sugestões preventivas e realizadoras, sendo elas: a) controle de entrada do Rio de Janeiro de indivíduos de baixa condição social; b) o recâmbio de indivíduos de tal condição para os seus Estados de origem; c) a fiscalização severa quanto às leis que proíbem a construção e reconstrução de casebres; d) a fiscalização dos indivíduos acolhidos pelas instituições de amparo; e) promover forte campanha de reeducação social entre os moradores das favelas, de modo à “corrigir os hábitos pessoais de uns” e incentivar a “escolha de melhor moradia, de outros”.

atividades de Educação Social se centralizam nos Centros de Ação Social (CAS) que se instalam em diversas favelas e, de acordo com a Fundação Leão XIII, esses Centros seriam:

Os Centros e Agências de Ação Social são, a célula mater de todo trabalho social a ser feito nas favelas, antes, durante e depois de sua extinção, acompanhando as famílias, estudando-as, educando-as, sobretudo para uma vida melhor, o que, entretanto, leva alguns anos até ser conseguido... e mais : O Serviço de educação é a base sobre o qual repousa a Ação Social do CAS...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 que só a Escola, na sua mais alta concepção pode dar.(Estatuto da Fundação Leão XIII)

Dentro desse aspecto, o Serviço de Comunidade é o encarregado dentro do programa pela implantação das atividades que visam a Educação Social, cuja atuação se dá por intermédio da Associação local de Moradores, espaços estes criados e orientados pela Fundação. Nas associações são desenvolvidas atividades relacionadas com a resolução de questões relativas a melhorias das condições de vida dos moradores de favelas, planejando-as a partir do levantamento também realizado pela Fundação. É justamente na forma como são desenvolvidas estas atividades, que se localiza, com maior ênfase, o controle ideológico ao qual deveria ser submetido o morador das favelas atendido pela Fundação Leão XIII.

Além disso, esse morador é responsável pela sua própria condição de vida e tem que “gerar” sua participação no contexto em que vive. De acordo com o relato do desenvolvimento de atividades da Fundação Leão XIII:

A participação do povo é sempre possível de ser obtida através de organizações locais...Nesse plano de melhoramento 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. Esse movimento vem sendo orientado pela Fundação Leão XIII em dezenas de favelas, dentro de um espírito democrático e de responsabilidade pessoal de cada um de seus membros, sendo totalmente banido desse movimento qualquer idéia paternalista ou de protecionismo mal compreendido e prejudicial à recuperação moral dos homens. (Estatuto da Fundação Leão XII)

É importante destacar que, para implementar atividades de “melhoria dentro de um espírito democrático e de responsabilidade pessoal de cada um”, a Fundação Leão XIII, reforça que as camadas populares residentes nas favelas permaneçam “desmobilizadas e afastadas da participação política” mais ampla, ou seja, dos espaços onde se tornaria mais

viável a luta pelas transformações estruturais necessárias à superação de seus problemas. Na verdade, sua idéia de participação nega qualquer ação dos moradores de favelas no seu papel de sujeitos participantes do projeto societário, isto é de sua condição de elementos constituintes de um contexto sócio-histórico mais geral.

No período pós 1950, começam a mudar as preocupações da Fundação Leão XIII, e aumentam as atribuições burocráticas delegadas à Entidade pelo Estado. Se afirma no conceito de organizadora das Sociedades de Moradores dos morros e favelas, orientando e supervisionando a criação de várias Associações de Moradores. Assim, a Fundação se faz presente na sua gênese, dando-lhes a característica de um espaço criado a partir de um movimento de cima para baixo, ficando ainda, responsável por inúmeras instalações de bicas, restabelecimento de distribuição de energia elétrica¹², manilhamento e colaboração técnica na remodelação de várias habitações. A Fundação Leão XIII, ultrapassa concretamente, a função mobilizadora da população favelada, para assumir o papel de “braço” da burocracia estatal dentro dos morros. Esse processo, que se inicia nesse período, amplia-se nos períodos subseqüentes, modificando, substancialmente, o caráter da intervenção promovida pela fundação.

Durante o Governo Café Filho (1955), D. Helder Câmara, bispo auxiliar da Arquidiocese do Rio de Janeiro, funda a Cruzada São Sebastião: uma nova instituição de cunho paternalista, com atuação semelhante a da Fundação, como agência implementadora da política governamental para as favelas. A Cruzada São Sebastião foi criada a partir de uma cisão política dentro da Igreja Católica e, as divergências político-partidárias ficaram assim retratadas: a Fundação recebia apoio de políticos da UDN e a Cruzada era apoiada pelo pacto populista PSD/PTB.

A Fundação que exercia funções nítidas de controle da população favelada, passa a vivenciar uma perda da sua capacidade de mobilização devido aos conflitos com os moradores. Por outro lado a Cruzada São Sebastião, representa uma perspectiva um pouco diferenciada em relação às comunidades faveladas: propõe uma política de “integração” do favelado à cidade, através do trabalho grupal e de educação social. Segundo o estatuto da Cruzada, cabe a ela:

¹² VALLA(1986): Vale salientar ainda que ação mobilizatória desenvolvida na época representa um fator decisivo para o sucesso do controle burocrático que começava a se implementar através da luz elétrica.

Promover, coordenar e executar medidas e providências destinadas a dar soluções racionais, humanas e cristãs aos problemas das favelas do Rio de Janeiro; proporcionar por todos os meios ao seu alcance, a assistência material e espiritual às famílias que residem nas favelas cariocas; mobilizar os recursos financeiros necessários para assegurar em condições satisfatórias de higiene, conforto e segurança, moradia estável para as famílias faveladas; colaborar com o poder público na integração dos ex-favelados na vida normal do bairro; colaborar com o poder público e com as entidades privadas em tudo aquilo que interessar a realização dos objetivos acima enunciados; colaborar nas providências para o retorno ao campo de imigrantes de áreas subdesenvolvidas (Valla, 1986).

Valladares (2005) afirma que a Cruzada São Sebastião constituiu uma virada na representação política da favela. O reconhecimento e a promoção dos moradores das favelas ao estatuto de comunidade e, por conseguinte, a sujeito político potencialmente autônomo, tanto rompia com uma visão puramente negativa do mal a ser erradicado quanto com a política de assistência caritativa e clientelista.

No final dos anos 50, foi realizada uma ampla análise socioeconômica das favelas elaborada pela Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS). O relatório SAGMACS conclui que nem a Fundação Leão XIII, nem a Cruzada São Sebastião poderiam resolver a questão da favela, e que a solução “deve ser procurada pelo próprio favelado”. Nesse sentido, deve-se “confiar a ele a tarefa de sua própria recuperação”. Os melhoramentos que fossem desenvolvidos deveriam ser “imunes à influência política”. Dessa maneira, as autoridades poderiam delegar tarefas desobrigando-se de encargos custosos e de reduzida eficácia”.

Assim, o referido relatório, em suas conclusões, realizou uma avaliação crítica das soluções propostas e desenvolvidas até então pelas instituições da Igreja Católica, no que diz respeito ao caráter assistencial-paternalista de suas ações. Os pesquisadores propuseram nas recomendações, que fosse formulada uma política flexível em relação às favelas, e criado um órgão específico para implementar: o SERFHA¹³(Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações anti-higiênica). A proposta desses técnicos afirmava: “nesse plano de recuperação, o homem vem em primeiro lugar. Não só como finalidade, mas como meio. O favelado não pode mais ser passivamente e os planos não podem mais ser feitos ou mesmo a sua revelia contra o favelado.

¹³ Leeds e Leeds, apud VALLA, 1986: A visão do SERFHA em relação ao “favelado” era considerá-lo não um “pobre-coitado”, necessitando de ajuda e “guia moral”, mas uma pessoa perfeitamente capaz que mais do que ninguém conhecia seus problemas e que, graças a isso, poderia ser de grande valia para o encaminhamento de “soluções viáveis” de habitação e de problemas relacionados com a “favela”.

Após a realização da pesquisa da SAGMACS, o SERFHA foi criado e colocou em prática sua própria proposta. Foi nomeado um dos integrantes do grupo de pesquisa SAGMACS, José Arthur Rios, para a função de diretor do órgão, o que tornou possível a transformação das conclusões do relatório em uma nova proposta.

Nesse trabalho conjunto, as favelas deveriam organizar associações cujos representantes, se encontrariam regularmente com os funcionários do SERFHA, que, por sua vez, deveriam dar orientação quanto à organização, informação legal, assistência financeira, social e outras formas de ajuda técnica. Esse órgão representava, pois uma intervenção direta do Estado na dinâmica organizativa das favelas, mudando assim, a estrutura da intervenção em favelas, ou seja, muda a “tutela da favela” da Igreja para o Estado.

Em 1960, a cidade do Rio de Janeiro deixava de ser Distrito Federal para se estruturar no mais novo Estado da Federação, o Estado da Guanabara. Seguindo o princípio básico da administração pública, que era descentralizar, foram criados tanto a Secretaria de Serviços Sociais (criada pelo decreto nº 535 de 10/01/1960) como, em 1962, os Serviços Sociais Regionais.

Esses implicaram na da criação de uma nova metodologia que deveria presidir as relações entre o povo e o governo. O aspecto mais importante da proposta de descentralizar não era apenas a dinamização administrativa, mas a de gerir condições para um crescente desenvolvimento social.(Documentos da SMDS/RJ, Zucco(1997).

A política da ação da secretaria de Serviço Sociais, era centrada na assistência social e na desfavelização/remoção¹⁴, havendo uma concentração dos trabalhos sociais nas áreas das favelas. E interessante observarmos que, ao mesmo tempo em que a favela era vista como “região clandestina” (não reconhecida como parte do estado da Guanabara), concentrava a atuação da Secretaria de Serviços Sociais. Esta contradição reforçava uma ação ambígua e paliativa prestada por parte do poder público, evidenciando “a ausência de direitos sociais”.

¹⁴ Sobre a questão da remoção trataremos no Capítulo II, articulada à história do Borel.

Em 1975, o Rio de Janeiro foi submetido a uma decisão de natureza institucional, ocasionada pela fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro. Dentre as repercussões decorrentes do processo de fusão, podemos destacar dois efeitos estruturais:

- O político, devido à indefinição da lei de fusão no que concerne a criação do Estado do Rio de Janeiro¹⁵. A lei de fusão definiu apenas os limites geográficos do município do Rio de Janeiro, o que originou a coexistência de dois governos (estadual/municipal) com atribuições pouco definidas, com estilos decisórios próprios e mecanismos de ajustes peculiares;
- O econômico-financeiro, devido à tributação favoreceu, em grande parte, o Estado. O processo de fusão transformou o segundo estado da federação em um município carente de recursos próprios. O município permaneceu como parte considerável dos encargos da ex-Guanabara, no entanto, sem os mesmos recursos financeiros.

O projeto de fusão deu uma nova feição à organização administrativa do Estado do Rio de Janeiro, na qual, a problemática do Bem Estar Social, dentro da nova estrutura, passou a estar diretamente sob a responsabilidade do Governo Estadual. Formou-se então, um Conselho o qual congregava os Secretários de Estado (CEDES) sob a presidência do Governador, onde eram discutidas as linhas de ação no campo econômico e social. A Secretaria de Governo fornecia os elementos para a equação da política social, e sua ação compreendia dois níveis de atuação: um exercido pela Coordenadoria Estadual do Bem Estar (CEBES); no outro nível, a Fundação Leão XIII agia como órgão executor da política social através dos subprogramas de Assistência Social em Geral e Assistência Comunitária atendendo a população mais carente do Estado do Rio de Janeiro.

Do ponto de vista de seus idealizadores o programa de implantação dos Centros Sociais Urbanos expressou as prioridades do II Plano Nacional de Desenvolvimento do Governo Federal, constante da política de integração social e da política de

¹⁵ZUCCO (1997): A criação do município do Rio de Janeiro refletia a realidade política: municípios dependentes economicamente dos recursos provenientes dos Estados e do Governo Federal. A Fundação Leão XIII, a partir da fusão, assumiu o trabalho feito com a população de rua, na antiga Guanabara, mais repressivo e policialesco e, no antigo Estado do Rio de Janeiro, mais social (articulação da Secretaria de Serviços Sociais do antigo Estado do Rio de Janeiro com a Escola de Serviço Social da UFF).

desenvolvimento urbano, particularmente no que se refere à elevação da qualidade de vida nas cidades e a integração social.

Os Centros Sociais Urbanos (CSUs) pretendiam congregar unidades de prestação de serviços sociais e de promoção comunitária integrando órgãos estaduais que atuavam na área social, comunidades municipais e organismos federais, de forma a fornecer a infraestrutura necessária às suas atividades. De fato, a função da Fundação Leão XIII no programa dos CSUs, continuou sendo a mesma exercida ao longo de sua história como Instituição prestadora de Assistência Social, isto é, de órgão executor das políticas sociais de assistência, sempre atrelada a outras Instituições, como a Igreja, ou a outros organismos, do Governo Federal ou Estadual. De acordo com Quiroga (1986), os objetivos gerais do Programa dos CSUs consistiam em:

- *Favorecer a integração social da população urbana, mediante a fornecimento de bases locais para a participação das comunidades em atividades nos campos de educação, cultura e esporte;*
- *Promover a melhoria das condições de vida da população de baixa renda, através da prestação de serviços básicos e da oferta de oportunidade de treinamentos profissionalizantes;*
- *Conscientizar o beneficiário dos CSUs do valor de sua participação no trabalho comunitário e de sua importância no equipamento das reais necessidades da comunidade;*
- *Favorecer a integração ao mercado de trabalho – dos membros da comunidade que não participavam da força produtiva, em geral, e dos migrantes, em particular, por meio de cursos de capacitação e qualificação profissional, orientação quanto à documentação necessária para o ingresso no trabalho e outros espaços, visando sua colaboração no mercado de trabalho.*

Em meados dos anos 80, há uma redução da atuação da Fundação nas favelas e junto aos Centros Sociais. O prefeito Israel Klabin, indicado para assumir a prefeitura pelo recém empossado governador Chagas Freitas, envia à Câmara de Vereadores a mensagem sugerindo a criação da SMDS (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social), e estabelece como prioridade de governo a atenção à favela. De acordo com Zucco (1997):

É interessante observar que a SMDS foi criada com uma característica básica: não ter sido estruturada em bases setoriais (saúde, educação, etc) e sim no atendimento de uma

clientela específica, referida a um espaço socioeconômico determinado, a favela. Essa estrutura da SMDS a distinguiu das demais secretarias de governo e a identificou como a **mini-prefeitura das favelas**.

Com a criação da SMDS, introduziu-se no cenário municipal a discussão da urbanização enquanto um direito do favelado. A favela passaria a ter o reconhecimento oficial do poder público, o que possibilitaria a realização de obras, antes só permitidas em logradouros públicos ou em áreas de legalidade patente. Na verdade, a relação entre o orçamento e a assistência prestada pela SMDS, coloca em questão o tipo de atendimento que se objetiva atingir naquela época. Na essência, a SMDS, não tinha a pretensão de substituir outras secretarias de governo nas favelas, mas ter um trabalho político, de controle das favelas e de legitimação do Estado em sua totalidade. De acordo com Zucco (1997) a SMDS “pode ser vista como a expressão da contradição entre as necessidades de reprodução social das camadas populares, e as políticas sociais do governo para atender diversas demandas”.

A SMDS caracterizou-se por ser a única instituição governamental na cidade do Rio de Janeiro capaz de traçar metas de atendimento às favelas em consonância com as propostas estabelecidas por organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento/BID e o Fundo das Nações Unidas para a Infância/UNICEF.

A existência de uma secretaria municipal específica criada para atender as demandas das favelas representa tanto uma superposição de ações como uma divisão dos espaços políticos com órgãos que, até então prestavam assistência a essas comunidades, como a Fundação Leão XIII, o BNH, a Secretaria Municipal de Obras, a Secretaria de Planejamento, entre outras. Tal fato representou a perda do poder do Estado para o município, sobre a população favelada já que, anteriormente, a Fundação Leão XIII era a única instituição responsável em promover o desenvolvimento social no Rio.

Em meados dos anos 90, iniciou-se na SMDS um processo de desmonte do trabalho social até então realizado pelos Serviços Sociais Regionais. Esta estrutura e seus serviços são extintos, em nome da contenção de verbas, introduzindo em alguns locais, assessores especiais. Segundo Zucco (1997), “houve uma tentativa de se descentralizar a máquina da secretaria, o que ocasionou uma indefinição do trabalho social realizado”. Para tanto, a SMDS passou por uma reordenação administrativa, que levou a divisão da secretaria em

duas: a Secretaria Municipal de Habitação e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Essas modificações tinham como objetivo potencializar os resultados do trabalho a ser desenvolvido pela SMDS, a fim de garantir a eficácia do uso dos recursos, maior agilidade na implantação dos programas e melhor articulação entre o nível central e o nível local. Nesse sentido foram criadas 10 Coordenadorias Regionais, que funcionariam como sistemas integrados de atendimento social, onde cada coordenadoria deveria reunir o elenco completo de programas da área social, o que reforçaria seu poder no âmbito de uma ação descentralizada.

A presença do Estado nas favelas modifica-se consideravelmente, e grande parte de seus serviços passaram a ser executados “em parcerias” cada vez mais amplas entre o Estado e organizações sociais privadas, através de “convênios”. Estes são estabelecidos a partir de projetos específicos (muitos dos quais financiados por Organismos Internacionais) por prazos determinados. Tais transformações refletem tanto na mudança na perspectiva de atuação do Estado, marcado por uma perspectiva neoliberal, como uma mudança na atuação da sociedade civil. Com isso, recentemente temos visto o grande número de projetos e programas dentro das favelas. Exemplo disso temos o Favela Bairro e Gari Comunitário, intensificando as parcerias implementadas pelo poder públicos, particularmente em âmbito local, tornado-se um aspecto importante no trabalho das intervenções em favelas.