Universidade Federal do Rio de Janeiro

Cíntia Aparecida Almeida Ramos

VIGILÂNCIA, CONTROLE E CORREÇÃO
Análise dos discursos e práticas da assistência prestada pela Fundação Leão XIII a favelas cariocas entre 1947 e 1982.

Rio de Janeiro
2007

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

Cíntia Aparecida Almeida Ramos

VIGILÂNCIA, CONTROLE E CORREÇÃO: análise dos discursos e práticas da assistência prestada pela Fundação Leão XIII a favelas cariocas entre 1947 e 1982.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Comparada (PPGHC), Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em História Comparada.

Orientador: Professor Dr. Silvio de Almeida Carvalho Filho

Rio de Janeiro
2007

R 175

Ramos, Cíntia Aparecida Almeida.

Vigilância, controle e correção: análise dos discursos e práticas da assistência prestada pela Fundação Leão XIII a favelas cariocas entre 1947 e 1982 / Cíntia Aparecida Almeida Ramos. Rio de Janeiro, 2007.

ix, 228 f. : il. ; 31 cm

Dissertação (Mestrado em História Comparada) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em História Comparada, 2007.

Orientador: Silvio de Almeida Carvalho Filho

1. Favelas – Rio de Janeiro (RJ). 2. Rocinha (Rio de Janeiro, RJ). 3. Assistência Social – Favelas – Rio de Janeiro (RJ). 4. Fundação Leão XIII. 5. Política Pública – Brasil. 6. Cidadania 7. História – Teses. I. Carvalho Filho, Silvio de Almeida. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em História Comparada. III. Título.

CDD 362.5098153

Cíntia Aparecida Almeida Ramos

VIGILÂNCIA, CONTROLE E CORREÇÃO: análise dos discursos e práticas da assistência prestada pela Fundação Leão XIII a favelas cariocas entre 1947 e 1982.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Comparada (PPGHC), Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em História Comparada.

Rio de Janeiro, 07 de maio de 2007.

Professor Doutor Silvio de Almeida Carvalho Filho (orientador)
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Professor Doutor Marcelo Tadeu Baumann Burgos
Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio)

Professor Doutor Victor Andrade de Melo
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que auxiliaram com importantes críticas e valiosas sugestões no desenvolvimento desta dissertação. Inicialmente, aos colegas de Laboratório, pelas fundamentais revisões de meus textos, imprescindíveis para melhorar a inteligibilidade e qualidade da narrativa.

Obrigada também aos professores Marilene Rosa Nogueira, Marcelo Burgos e Victor Melo que, em diferentes momentos da pesquisa, dispuseram-se atenciosamente a ler seu projeto e resultados parciais. Cada um deles, de forma peculiar e prestimosa, colaborou não só para o avanço do trabalho, mas também para que, a partir da escuta atenta a suas falas, tornasse-se mais claro como tecer a trama que ainda me restava.

Não podia deixar de mencionar também os professores Robert Moses Pechman e Clara de Góes. Ambos cruzaram minha trajetória nos dois anos de formação de mestrado, porém, suas contribuições não dizem respeito especificamente à escrita desta dissertação (talvez também digam). Agradeço-lhes especialmente por terem permitido, cada um a sua maneira, que eu compreendesse que há sempre algo a ser pensado muito mais densamente e, por vezes, para que isso seja possível, é preciso se permitir para além de qualquer convenção acadêmica que, diferentemente do que poderia ser, algumas vezes nos castra ao invés de fomentar a reflexão. Afinal, “a criação é o delírio transitório” e a “velha senhora” Universidade parece não estar mais afeita a delírios, muito menos aos passageiros ...

Em especial, meu muitíssimo obrigada ao meu orientador professor Silvio de Almeida Carvalho Filho. Seria fácil agradecer se tivéssemos posições teóricas coincidentes e uma mesma compreensão sobre a História, mas não temos e, exatamente por essa razão, tenho muito mais a agradecer. Apesar de nossas discordâncias, sempre resolvidas de maneira democrática, construímos uma relação de respeito e confiança. Obrigada Silvio, pela atenção, esmero na orientação, por sua leitura cuidadosa, por sua gentil e carinhosa disponibilidade... Independente de quais, e talvez insuspeitos, novos caminhos acadêmicos pelos quais eu venha a me aventurar espero, verdadeiramente, que os diálogos permaneçam.

RESUMO

RAMOS, Cíntia Aparecida Almeida. **Vigilância, controle e correção**: análise dos discursos e práticas da assistência prestada pela Fundação Leão XIII a favelas cariocas entre 1947 e 1982. Dissertação (Mestrado em História Comparada) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

A presente dissertação possui como objeto os discursos e práticas de assistência social fomentadas pela Fundação Leão XIII, entre os anos de 1947 e 1982. Perscruta historicamente a trajetória oficial da referida instituição e examina, particularmente, o caso de sua intervenção na favela da Rocinha. Objetiva analisar se a assistência prestada às localidades faveladas auxiliou a refletir sobre o lugar ocupado pelas mesmas e por seus habitantes dentro do espaço da cidade formal, ou seja, de que forma o padrão de integração social vigente no Rio de Janeiro foi (re) pensado pelas ações desenvolvidas pela Leão XIII. As principais tipologias de fontes que compõe seu *corpus* documental são relatórios institucionais oficiais, periódicos de circulação diária e edições especiais e entrevistas realizadas através da metodologia de História Oral. Duas hipóteses são desenvolvidas e validadas neste trabalho, quais sejam, apesar de embasar suas práticas nos discursos de inclusão dos moradores das localidades faveladas à cidade, a política oficial da Fundação Leão XIII, estando verdadeiramente orientada para o exercício de um poder disciplinar e por uma lógica assistencialista, que não objetivava garantir à população assistida um lugar autônomo e isonômico, consolidou-se como um instrumento de controle e vigilância sócio-política daqueles indivíduos. A segunda hipótese sustentada na dissertação considera que, não obstante as referidas diretrizes oficiais, isso não impossibilitou que na Rocinha funcionários da Fundação, que atuavam no Centro de Ação Social dentro da favela, tenham procurado promover uma intervenção preocupada com melhorias não paliativas das condições de vida dos moradores, que tangenciavam a luta pela conquista de direitos e afirmação da cidadania dos mesmos.

PALAVRAS-CHAVES: FUNDAÇÃO LEÃO XIII, LOCALIDADES FAVELADAS, ASSISTÊNCIA SOCIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS, ROCINHA.

ABSTRACT

RAMOS, Cíntia Aparecida Almeida. **Vigilância, controle e correção**: análise dos discursos e práticas da assistência prestada pela Fundação Leão XIII a favelas cariocas entre 1947 e 1982. Dissertação (Mestrado em História Comparada) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

Actual dissertation has as object the speeches and practices of social attendance by Lio XIII Foundation, between 1947 and 1982. Historically, it searches the standard trajectory of above-mentioned institution and inquire, particularly the event of its intervention in Rocinha slum. It purposes to analyze if the attendance rendered to slums places helped to reflect about the space occupied by these and their inhabitants inside space of formal city, that is, of what way the model of actual social integration in Rio de Janeiro was thought at actions developed by Lio XIII. Main typologies of fountain that composes its documental *corpus* are formal institutional accounts, periodical of daily traffic and special edition and interviews made through methodology of Oral History. Two hypothesis are developed and valid in this work, which are, despite of supporting its practice in speeches of inclusion of residents in slums places to the city, the politics of Lio XIII Foundation, being truly orientated to exercise of a ordering power and for a logical attendance, which do not objected to guarantee at the attended inhabitants an autonomous and isolated place, consolidated as an instrument social and political of control or guard at those individuals. Second hypothesis supported at dissertation considers that, despite of over mentioned official procedure, this did not make impossible Foundation's employees at Rocinha, which acted at the Center of Social Acts inside slum, have looked for further a worried intervention with not mitigating improvement of inhabitants life standing, which bypassed the fight for conquest rights and their assertion of citizenship.

KEYWORDS: LIO XIII FOUNDATION, SLUMS PLACES, SOCIAL ATTENDANCE, POLITICS OWNED, ROCINHA.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Organograma 1, p. 53. FUNDAÇÃO LEÃO XIII. **Morros e favelas**: como trabalha a Fundação Leão XIII – notas e relatório de 1947 a 1954. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1955, p. 3.

Foto 1, p. 66. FUNDAÇÃO LEÃO XIII. **Morros e favelas**: como trabalha a Fundação Leão XIII – notas e relatório de 1949. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1950.

Foto 2, p. 67. FUNDAÇÃO LEÃO XIII. **Morros e favelas**: como trabalha a Fundação Leão XIII – notas e relatório de 1949. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1950.

Foto 3, p. 72. FUNDAÇÃO LEÃO XIII. **Morros e favelas**: como trabalha a Fundação Leão XIII – notas e relatório de 1949. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1950.

Foto 4, p. 76. FUNDAÇÃO LEÃO XIII. **Morros e favelas**: como trabalha a Fundação Leão XIII – notas e relatório de 1949. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1950.

Foto 5, p. 77. FUNDAÇÃO LEÃO XIII. **Morros e favelas**: como trabalha a Fundação Leão XIII – notas e relatório de 1949. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1950.

Foto 6, p. 79. FUNDAÇÃO LEÃO XIII. **Morros e favelas**: como trabalha a Fundação Leão XIII – notas e relatório de 1949. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1950.

Foto 7, p. 80. FUNDAÇÃO LEÃO XIII. **Morros e favelas**: como trabalha a Fundação Leão XIII – notas e relatório de 1949. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1950.

Documento 1, p. 161. ARQUIDIOCESE do Rio de Janeiro. **Moradia do pobre no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1979. (Cadernos de Pastoral), p. 113.

Foto 8, p. 188. FUNDAÇÃO LEÃO XIII. **Morros e favelas**: como trabalha a Fundação Leão XIII – notas e relatório de 1949. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1950.

Mapa 1, p. 193. FEEMA, Projeto Ecodesenvolvimento, v. 4, ilustração 4.02. In: SEGALA, Lygia. **O riscado do balão japonês**: trabalho comunitário na Rocinha (1977-1982). Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social/ Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1991, v.2, anexo 3.

LISTA DE SIGLAS

AF – Amando da Fonseca.
ASP – Agência Social Provisória
ASPA – Ação Social Padre Anchieta
BEMDOC – Brasil-Estados Unidos Movimento para o Desenvolvimento e Organização da Comunidade
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH – Banco Nacional de Habitação
CAS – Centro de Ação Social
CDDH-BR – Centro de Defesa de Direitos Humanos Bento Rubião
CEAPA – Comissão Especial para Acordos sobre Produtos Agrícolas
CEBES – Coordenadoria Estadual de Bem-Estar Social
CHISAM – Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio
CODESCO – Companhia de Desenvolvimento de Comunidades
COHAB-GB – Companhia de Habitação do Estado da Guanabara
CPT – Comissão Pastoral da Terra
DF – Distrito Federal
DOPS – Departamento de Ordem Política e Social
EUA – Estados Unidos da América
EUBRA – Estados Unidos-Brasil
FAFEG – Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara
FAFERJ – Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro
FAMERJ – Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensões
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística
LEC – Liga Eleitoral Católica
MEB – Movimento de Educação de Base
MORA – Movimento Organizado de Renovação da Associação
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONG – Organização Não-Governamental
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP – Partido Popular
PSD – Partido Social Democrático
PST – Partido Social Trabalhista
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
SAGMACS – Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais
SERFHA – Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas
UDN – União Democrática Nacional
UPMMR – União Pró-Melhoramentos dos Moradores da Rocinha
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID – *United Sates of America Aid for Development* – (Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos da América)
ZIS – Zonas de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 10

1 DE QUESTÃO PASSAGEIRA A "PROBLEMA INCONTESTE": DISCUTINDO O SURGIMENTO DA FAVELA ENQUANTO OBJETO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 27

1.1 UMA BREVE GENEALOGIA DAS PROTO-POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOCALIDADES FAVELADAS 27

1.2 A FUNDAÇÃO LEÃO XIII E A CONSOLIDAÇÃO DO MITO DA MARGINALIDADE MORAL 42

1.3 CRUZADA SÃO SEBASTIÃO E A PROPOSTA DESENVOLVIMENTISTA CATÓLICA PARA ATUAÇÃO EM FAVELAS 85

2 NOTÓRIAS E "INTOLERÁVEIS": CONSOLIDANDO A PERSPECTIVA HABITACIONAL DA CIDADE FORMAL SOBRE AS LOCALIDADES FAVELADAS 92

2.1 AS FAVELAS SE AFIRMAM COMO UM PROBLEMA DO ESTADO 92

2.2 GUANABARA: O ALVORESCER DE UM NOVO ESTADO E DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL PARA AS LOCALIDADES FAVELADAS 94

2.3 DE PROBLEMA NACIONAL À "QUESTÃO INTERNACIONAL": OS NORTE-AMERICANOS SE "PREOCUPAM" COM AS FAVELAS CARIOCAS 107

2.4 REESTRUTURA-SE A GUANABARA, ENCAMPA-SE A FUNDAÇÃO LEÃO XIII: O FORJAR DE UMA BASE INSTITUCIONAL PARA A EXECUÇÃO DE UMA POLÍTICA ESTRATÉGICA 114

2.5 "ERRADIÇÃO EM PROL DA RECUPERAÇÃO HUMANA": PENSANDO AS POLÍTICAS DE REMOÇÃO E O ACIRRAMENTO DO CONTROLE SOBRE A POPULAÇÃO FAVELADA 124

2.6 A DISTENSÃO DA POLÍTICA DE REMOÇÕES E O SURGIMENTO DE UMA OUTRA RELAÇÃO ENTRE A CIDADE FORMAL E AS FAVELAS 140

3 "NEGOCIANDO CONTROLE": CONSOLIDANDO O CLIENTELISMO E DIFICULTANDO A SOLIDIFICAÇÃO DOS PILARES DA CIDADANIA NAS FAVELAS CARIOCAS 148

3.1 UNIFICAR POR QUE? ANALISANDO O PROCESSO DE FUSÃO DOS 14

ESTADOS DA GUANABARA E DO RIO DE JANEIRO 8

3.2 O INCHAÇO DA FUNDAÇÃO LEÃO XIII FRENTE ÀS DEMANDAS DO NOVO ESTADO 153

3.3 PASTORAL DE FAVELAS E A RENOVAÇÃO DA POSTURA DAS POLÍTICAS ECLESIÁSTICAS PARA AS “COMUNIDADES” 157

3.4 “ADMINISTRAÇÃO POR OBJETIVOS”: NOVA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL A SERVIÇO DE VELHOS FINS POLÍTICOS 169

3.5 DIMENSIONANDO O LOCAL: UMA ANÁLISE DE CASO DA FAVELA DA ROCINHA 183

CONSIDERAÇÕES FINAIS 227

REFERÊNCIAS 231

DOCUMENTAÇÃO ESCRITA 235

DOCUMENTAÇÃO ORAL 238

INTRODUÇÃO

A presente dissertação possui como objeto os discursos e práticas de assistência social fomentadas pela Fundação Leão XIII, entre os anos de 1947 e 1982. Perscrutamos historicamente a trajetória oficial da referida instituição e examinamos, particularmente, o caso de sua intervenção na favela da Rocinha, localidade na qual a entidade manteve um Centro de Ação Social[1]. Questionamos se a assistência prestada às favelas auxiliou a refletir sobre o lugar ocupado pelas mesmas e por seus habitantes dentro do espaço da cidade formal, ou seja, de que forma o padrão de integração social vigente no Rio de Janeiro foi (re) pensado pelas ações desenvolvidas pela Leão XIII.

Analisar uma política pública não só através de seus discursos institucionais oficiais, mas também através de suas práticas em uma localidade favelada específica, foi fundamental, pois permitiu que examinássemos as dissonâncias entre teoria e ação. Além disso, possibilitou que investigássemos a capacidade dos funcionários da entidade em lidar com as peculiaridades sócio-econômicas da população assistida e, conseqüentemente, com a heterogeneidade de suas reivindicações.

Apesar da existência de inúmeros trabalhos, entre livros, artigos em periódicos científicos, dissertações e teses, em que os autores se dedicaram a pensar as políticas públicas para as favelas, a produção bibliográfica no campo disciplinar da História sobre o assunto mencionado é ainda bastante incipiente. A maior parte das obras se concentra nas áreas de Antropologia, Sociologia, Serviço Social, Geografia e Planejamento Urbano. Esse fato faz com que a interdisciplinaridade e

[1] Centro de Ação Social era o nome dado pela Fundação Leão XIII aos núcleos de assistência social instalados dentro das favelas nas quais a instituição promovia intervenções. Na Rocinha, o Centro de Ação Social denominava-se São José e estava localizado na capela Nossa Senhora da Boa Viagem, que fica na Estrada da Gávea, área central da localidade.

a análise comparativa entre essas diversas abordagens não seja apenas desejável, mas fundamental para a realização da pesquisa histórica sobre a temática favelas.

Especificamente a respeito da Fundação Leão XIII, nunca foi produzida nenhuma obra sistemática, que a investigasse profunda e verticalmente. Menos ainda, houve algum estudo que cotejasse seus discursos oficiais a suas práticas de assistência social desenvolvidas em uma de suas bases dentro de favelas.

Atualmente, o número de pesquisas sobre políticas públicas em áreas faveladas tem crescido, fomentado pela necessidade cada vez mais urgente de se repensar o padrão urbano de integração social da cidade do Rio de Janeiro. No entanto, essas pesquisas têm como objetos, fundamentalmente, políticas contemporâneas de intervenção em favelas. Destacam-se os estudos sobre o programa Favela-Bairro, que teve seu projeto-piloto lançado em 1994 pelo prefeito César Maia, e políticas promovidas por organizações não-governamentais (ONGs), que tiveram um crescimento significativo na década de 90, estimuladas pela insuficiência da assistência estatal e pelo incremento da violência nas "comunidades". A escolha desses objetos mais contemporâneos é compreensível, em parte, pelos campos em que a maioria das investigações sobre os temas é produzida, áreas nas quais tradicionalmente os trabalhos possuem objetos mais ligados à atualidade.

Optamos por uma investigação histórica sobre a Fundação Leão XIII, porque a compreendemos como uma entidade fundamental na genealogia das políticas públicas para áreas faveladas. A ampla gama de serviços por ela prestados através de sua política de "assistência total" às favelas, indo do âmbito educacional ao urbanístico, propôs-se a inaugurar um novo tipo de intervenção, que teria buscado se afastar das ações estatais repressivas, que tiveram na polícia um dos seus maiores agentes nas favelas. No entanto, a análise cuidadosa de seus discursos e de suas práticas permitiu a compreensão de um elemento fundamental na pesquisa sobre políticas

públicas, qual seja, por mais interessante e avançada que uma proposta possa parecer, o exame de seus objetivos, assim como de sua relação com a população assistida é imprescindível para a avaliação de reais rupturas e de suas continuidades.

A análise da atuação da Fundação Leão XIII na favela da Rocinha, durante o período estabelecido como recorte cronológico da pesquisa, possibilitou a apreensão dos entraves publicamente legitimados na construção da categoria "favelado" e na conseqüente ampliação de seus direitos como integrantes da cidade.

Não obstante, o exame da instituição, considerando-a em suas atividades locais, tornou possível um olhar que enxergasse as tentativas de ruptura de suas ações oficiais. Passando para o âmbito micro-analítico, foi possível perceber como a relação de proximidade e de envolvimento entre técnicos e população assistida pôde contradizer, mesmo que fragilmente, os discursos e práticas oficiais da instituição.

Um outro fator, que se mostrou relevante na pesquisa, foi que a compreensão das práticas de intervenção promovidas pela Fundação Leão XIII nos pareceu interessante para refletir sobre as características ainda hoje presentes nas políticas de "inclusão" desenvolvidas por órgãos públicos e ou privados. A partir disso, pudemos problematizar se, historicamente, as intervenções têm auxiliado efetivamente na substituição do imaginário de uma "cidade partida" (VENTURA, 2003) pelo da "cidade cerzida" (ROCHA, 2000).

Para a análise de nosso objeto, bem como para a compreensão das questões que estabelecemos como norteadoras de nossa dissertação, algumas noções teóricas e conceitos foram fundamentais. Esses estruturaram nossa argumentação, não estando, dessa forma, concentrados em um momento específico do texto, pois não acreditamos que o discurso histórico deva ser secionado entre narrativas factuais e teóricas.

Os conceitos e noções teóricas foram diluídos no trabalho de acordo com as necessidades criadas pelos eixos temáticos que constituíram cada capítulo. Sobre o quadro teórico que informou e instituiu nossa pesquisa, ainda é importante destacar que, conforme ficará explicitado, alguns conceitos são originários de matrizes de pensamento distintas. Porém, gostaríamos de salientar que as possíveis contradições entre os autores utilizados não foram objetos relevantes em nossa análise. Apesar de suas correntes diversas, preocupamo-nos em fazer uma apropriação coerente dos teóricos, sendo uma questão para nós não realizar um mau ecletismo. Ao lançarmos mão de plurais pensadores, fizemo-nos por considerarmos suas reflexões fundamentais para a crítica ao objeto da presente dissertação.

O *corpus* documental de nossa pesquisa foi composto por diferentes tipologias de fontes, lidas considerando suas especificidades, porém, sem negligenciar a análise comparativa entre elas.

As fontes institucionais oficiais da Fundação Leão XIII forneceram-nos uma visão ampla sobre as dimensões do trabalho da entidade, assim como seu olhar sobre as populações assistidas. Apresentados cronologicamente, os documentos pesquisados foram os seguintes: *Morros e favelas: como trabalha a Fundação Leão XIII – notas e relatório do exercício de 1949*; *Morros e favelas: como trabalha a Fundação Leão XIII – notas e relatório de 1947 a 1954*. Esses dois primeiros documentos são resultados parciais do trabalho realizado pela instituição nos primeiros anos de sua existência, destacando os serviços prestados às localidades faveladas nos seguintes âmbitos: técnico de projetos, obras e instalações; serviço social; serviço de educação; serviço de saúde e serviços de esportes e recreação. A terceira fonte data de 1962, *Favelas um compromisso que vamos resgatar*, produzida durante a administração de Carlos Lacerda como governador do Estado da Guanabara e sob sua orientação. O documento pontua a situação das localidades faveladas naquele momento e o papel que seria desempenhado pela Fundação Leão XIII na

tentativa de resolver as questões presentes naquelas áreas. Essa fonte é de grande importância, pois é o primeiro documento oficial da instituição, depois da alteração político-administrativa que integrou a Fundação Leão XIII à gerência descentralizada do Estado da Guanabara. O texto destaca a modificação da estrutura institucional e de suas finalidades, em decorrência de sua transformação em órgão público-estatal de intervenção em localidades pauperizadas. O quarto documento, datado de 1977, é o informativo *Fundação Leão XIII: trigésimo aniversário de criação*, interessante por ser síntese dos trinta anos de trabalho da instituição e por discutir sua reestruturação, decorrente da fusão entre os antigos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara em 1975. O quinto documento que deu suporte à analise é intitulado *Fundação Leão XIII: Relatório de Atividades - 1975-1978*. Assim como os dois primeiros relatórios citados, faz um balanço das atividades da entidade nos referidos anos, destacando o agigantamento da Leão XIII decorrente da reorganização de sua área de abrangência. Além disso, esse foi o primeiro documento da instituição produzido após a alteração estatutária de 1978, através da qual a Leão XIII passou a adotar o modelo de Administração por Objetivos. Por meio desse novo plano administrativo, as ações da Fundação foram descentralizadas, passando a ter seus projetos chefiados pela Coordenadoria Geral de Planejamento do Estado (COGEPLAN), responsável inclusive pela organização do relatório de atividades –1975-1978. A última fonte institucional que compôs nosso *corpus* documental foi o relatório *Conhecer para integrar: 1° encontro de estudos da Coordenadoria RJ – II*, produzido pela então Diretoria de Promoção Social da Região Metropolitana do Estado. Apesar desse documento ter sido produzido em 1989, ano que ultrapassa o recorte cronológico de nossa pesquisa, ele foi de extrema relevância. Isso porque os textos que o compõe foram escritos por funcionários da instituição, que nela estiveram desde os primeiros anos de sua existência ocupando cargos de chefia e também desenvolvendo trabalhos nas bases dentro das favelas. Além disso, é muito importante destacar o tom intensamente crítico

do documento, o que o diferencia de todos os outros. A compreensão dessa crítica deve considerar o momento de abertura política em que o documento foi produzido e a desestruturação administrativa pela qual a instituição passava, o que possibilitou o caráter do discurso.

Além dos documentos apresentados, produzidos pela Fundação Leão XIII, utilizamos artigos publicados em periódicos, que possuem como tema a instituição. Listados cronologicamente, eles são: *Informe sobre as atividades da Fundação Leão XIII*, apresentado entre as Teses do 1º Congresso Brasileiro de Serviço Social, em 1947 e *Favela – vivem ou vegetam as 1.111 famílias da Barreira do Vasco?* Publicado na Revista de Serviço Social, em 1949. A relevância dos textos, além dos dados empíricos neles contidos, reside no fato de ambos serem da autoria de Maria Luiza Moniz de Aragão, primeira chefe do Departamento de Serviço Social da instituição. O texto possibilita que percebamos a visão que um membro de chefia superior da Fundação possuía sobre as populações faveladas durante os primeiros anos de trabalho da entidade. Empregamos também como fonte de pesquisa o artigo de Valdecir Freire Lopes: *Duas favelas do Distrito Federal,* publicado na *Revisa Brasileira dos Municípios*, na edição referente ao período outubro-dezembro de 1955. Através de levantamentos de dados realizados pelo Departamento de Serviço Social da Fundação Leão XIII, o autor analisa as condições sociais, econômicas e habitacionais dos moradores de favelas no início da década de 50. Destacamos ainda o artigo *Fundação explica o crescimento das favelas no Rio,* publicado no periódico *Agente* em fevereiro de 1969. O texto escrito pelo então presidente da Leão XIII, Délio Santos, avalia os trabalhos da instituição, já como órgão da administração do Estado. Também apresenta os fatores que vinham impulsionando o crescimento das favelas e, a partir dessas informações, critica a forma como as políticas de intervenção vinham lidando com o incremento dessas localidades na cidade do Rio de Janeiro.

Valemo-nos ainda de alguns periódicos, buscando uma outra forma de discurso que complementasse os já citados e também nos permitisse ampliar os níveis de comparação entre as narrativas a respeito do objeto em questão. Nesse sentido, foram de grande relevância os dois suplementos especiais publicados em 13 e 15 de abril de 1960 pelo jornal **O Estado de São Paulo**, *Aspectos humanos da favela carioca,* produzido por encomenda feita à Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS), sob a coordenação do padre Louis-Joseph Lebret, José Arthur Rios, Carlos Alberto Medina e Helio Modesto. O documento é de uma pluralidade ímpar, sendo composto por entrevistas, gráficos, mapas, fotografias, artigos de jornal, textos analíticos etc, o que permitiu que se traçasse uma trajetória muito interessante sobre a história de formação e desenvolvimento das localidades faveladas no Rio de Janeiro até a década de 60. Interessou-nos, particularmente, as referências às condições sociais da Rocinha e as formas de intervenção realizadas pela Fundação Leão XIII. Além disso, utilizamos matérias e artigos publicados em diversos jornais em que a Fundação Leão XIII e ou a favela da Rocinha foram tematizadas. É importante dizer, que não tivemos a intenção de verticalizar a pesquisa em um periódico específico. As reportagens que figuraram entre nossas fontes escritas foram obtidas primordialmente em pesquisas na hemeroteca do Arquivo da Cidade do Rio de Janeiro, cuja organização do acervo é temática e não pelos títulos dos jornais.

Também estão na composição de nosso *corpus* documental entrevistas por nós produzidas e em parceria com o professor Silvio de Almeida Carvalho Filho. Os primeiros três depoimentos que aqui apresentamos são de ex-assistentes sociais da instituição analisada, tendo sido a primeira entrevista concedida por *Maria Dayse Macedo Costa e Lima*, no dia 07 de março de 2003, antes de sua aposentaria quando ainda era a responsável pela coordenação de estágio da Fundação Leão XIII. Maria Dayse trabalhou na instituição desde o início da década de setenta e a função que

executara fez com que tivesse estreito contato com os Centros Sociais dentro das favelas, tendo sido responsável pelo treinamento das estagiárias de Serviço Social que trabalhavam nas bases da instituição. As outras duas entrevistas foram concedidas por uma mesma depoente, *Maryse Antunes Bacellar*, em 15 de novembro de 2002 e 03 de abril de 2004, atualmente também assistente social aposentada pela Fundação Leão XIII. A depoente ingressou na Fundação em 1976, tendo trabalhado inicialmente no Centro Comunitário Jayme Câmara, localizado em São Cristóvão. No entanto, para a nossa pesquisa, o aspecto mais relevante da trajetória da entrevistada foi o trabalho por ela desenvolvido no Centro de Ação Social da Rocinha, entre os anos de 1977 e 1979. Os depoimentos de Maryse foram de suma importância, porque nos revelaram seu engajamento político com as lutas dos moradores da favela. Seu envolvimento com a sociabilidade local foi um excelente elemento à condução de uma análise não homogeneizante da Fundação Leão XIII, pois informou que a proximidade dos técnicos da instituição à população assistida, muitas vezes, afastava-os das diretrizes institucionais oficialmente estabelecidas.

Realizamos ainda uma entrevista com o ex-padre jesuíta *Christian Camerman*, em março de 2005. O depoente ajudou a fundar e trabalhou, entre 1975 e 1982, na Ação Social Padre Anchieta (ASPA) que funciona até os dias de hoje em um espaço da igreja Católica Nossa Senhora da Aparecida, localizada na micro-área da favela denominada Largo do Boiadeiro. Apesar de ter tido pouca relação com a Fundação Leão XIII, Cristiano, como era chamado, participou intensamente das lutas políticas e do trabalho comunitário na Rocinha, fornecendo-nos um interessante olhar sobre as relações sociais e políticas entre os moradores. Realizamos também uma entrevista com *José Martins de Oliveira*, em 16 de abril de 2005. Martins é morador da favela da Rocinha desde 1967, quando chegou do Ceará, Estado de seu nascimento. Apesar de amigo de Maryse, no período em que ela trabalhou no Centro Social da Rocinha, e tendo apoiado suas ações na favela, ele não possuiu envolvimento direto com a Fundação Leão XIII, tendo

destaque em sua trajetória sua participação, desde a década de 70, no movimento comunitário da localidade, participando das lutas pelo fornecimento de água, luz e melhoria das condições habitacionais dos moradores. Interessou a nossa pesquisa a perspectiva desse morador, politicamente engajado e muito crítico em relação às intervenções externas voltadas para a favela, entre as quais estava a ação da Leão XIII. Sua visão sobre as políticas públicas, assim como sobre o associativismo na Rocinha, indicou interessantes chaves de análise sobre as práticas da instituição que foi nosso objeto de pesquisa. Utilizamos também outro depoimento de *José Martins de Oliveira*, qual seja, a entrevista concedida pelo mesmo ao professor Silvio de Almeida Carvalho e à ex-discente da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Eneida Maia Carvalho, em 15 de novembro de 2001. Tomamos também, no dia 22 de abril de 2005, o depoimento de *Marina da Silva Esmeraldo*. A depoente também trabalhou no Centro de Ação Social São José como voluntária, oferecendo curso de cabeleireiro e, em 1982, tornou-se funcionária administrativa da Fundação. A grande importância de Marina Silva para nossa pesquisa, está, não só no fato de ter pertencido ao quadro de funcionários da Leão XIII na Rocinha, mas também de ter habitado a favela durante quarenta e oito anos. Essa extensa vivência da depoente na localidade, parte da qual esteve envolvida com o movimento comunitário, fez com que presenciasse inúmeras modificações, de ordem habitacional, política e social, ocorridas na favela, além de ter estado envolvida em articulações político-partidárias na Rocinha, durante a administração de Chagas Freitas. Por último, obtivemos os testemunhos de *Maria da Penha* e *Neli Francisco de Farias*, captados respectivamente nos dias 05 de janeiro de 2006 e 04 de fevereiro de 2006. A importância desses depoimentos está no fato de representarem vozes de senhoras, antigas moradoras da localidade (vale destacar que Dona Maria da Penha reside há mais de setenta anos na favela), que narram de uma perspectiva do morador comum, sem

envolvimento político direto com a vida associativa da Rocinha, as metamorfoses sociais, demográficas e habitacionais ocorridas na "comunidade".

É importante observar que a entrevista realizada com Manuel de Oliveira Manangão, atual pároco da Igreja Nossa Senhora da Boa Viagem, na qual a Fundação Leão XIII ocupava salas para a realização do trabalho na Rocinha, não teve autorização para ser gravada. O padre Manuel se tornou sacerdote da capela em 1983, pouco tempo depois do fechamento do Centro Social da Fundação. Dessa forma, forneceu-nos informações importantes a respeito das razões que ocasionaram o encerramento das atividades da instituição na Rocinha.

Compondo nosso *corpus* documental, utilizamos a obra *Varal de Lembranças: histórias e causos da Rocinha*, resultado da pesquisa realizada com moradores da favela, entre os anos de 1980 e 1982, sob a coordenação da antropóloga e educadora Lygia Segalla e da educadora Tânia Regina da Silva. A idéia da produção do livro surgiu em um curso de Estudos Sociais do terceiro ano da escola Noturna da Ação Social Padre Anchieta (ASPA) na favela da Rocinha, quando as duas professoras perceberam, juntamente com seus alunos, a inexistência de informações a respeito da história dos trabalhadores e das favelas nos livros que utilizavam para dar aulas (SEGALA; SILVA, 1983, p. 4). Assim, resolveram criar uma obra onde eles e os outros moradores pudessem contar as memórias que marcaram suas trajetórias enquanto habitantes da favela. O livro possui grande liberdade em sua forma de organização, baseada no fluxo das lembranças dos depoentes, que são chamados de contadores. Na medida em que a preocupação era muito mais com a "emenda" de memórias do que com construção de um discurso histórico cronologicamente organizado, os marcos temporais estabelecidos não são datas, mas sim eventos axiais, como por exemplo: o tempo dos políticos, o tempo das enchentes, tempo de mutirão etc. Os depoimentos foram dispostos em torno destes eventos, contando cada um dos capítulos com fotografias, poesias e letras de música, material produzido ou cedido pelos próprios moradores,

havendo ainda matérias publicadas em jornais de circulação nacional referentes a assuntos relatados pelos depoentes. Para a pesquisa desenvolvida, o documento foi relevante por trazer à tona as versões dos moradores sobre as políticas de intervenção dedicadas a eles, aclarando o jogo político e os interesses de pessoas e órgãos externos em controlar e, ao mesmo tempo, procurar estabelecer uma relação de confiabilidade com os moradores.

Diante do extenso, quantitativa e qualitativamente, *corpus* documental de nossa pesquisa, buscamos ler as diversas tipologias de fontes considerando suas especificidades, porém sem perder de vista a preocupação em compará-las, objetivando assim aumentar suas possibilidades interpretativas.

Dessa forma, os documentos orais foram produzidos através da metodologia de História Oral. As entrevistas foram realizadas a partir de um roteiro semi-estruturado, isto é, com eixos temáticos pertinentes à pesquisa, visando orientar o depoimento sem, no entanto, estabelecer perguntas muito direcionadas que pudessem induzir às respostas dos depoentes.

As incoerências detectadas nas entrevistas dos depoentes não foram tomadas como aspectos limitadores da pesquisa,

> [...] não é mais fator negativo o depoente poder "distorcer" a realidade, ter "falhas" de memória ou "errar" em seu relato; o que importa agora é incluir tais ocorrências em uma reflexão mais ampla, perguntando-se por que razão o entrevistado concebe o passado de uma forma e não de outra e por que razão e em que medida sua concepção difere (ou não) das de outros depoentes. (ALBERTI, 2004, p. 19).

As dissonâncias nos depoimentos são compreendidas também ao considerarmos o caráter seletivo da memória de cada indivíduo, a partir do qual os depoentes narram as suas lembranças, buscando recuperar suas experiências passadas, mas nunca conseguindo restituí-las em sua integralidade (POLLAK, 1992, p. 203).

> Sua peculiaridade [da história oral] decorre de toda uma postura com relação à história e às configurações socioculturais, que privilegia a recuperação do vivido conforme concebido por quem viveu [...]. Admitir e considerar a pluralidade e a diversidade de versões e experiências no decorrer da análise científica resulta de um conhecimento acurado – porque cuidadoso – a respeito do objeto de reflexão [...] (ALBERTI, 2004, p. 23 e 25).

A utilização da metodologia de História Oral apresenta-se como um duplo esforço, onde o historiador precisa não só preparar um roteiro de entrevista com a intenção de auxiliar o afloramento das memórias de seus informantes, a respeito da temática sobre a qual dedica sua pesquisa, mas também, e com o mesmo cuidado, produzir interpretações do documento que resulta da entrevista (NEVES, 2000, p. 12). Nessa análise, muitas vezes, deparamo-nos com assuntos não cogitados quando da preparação do roteiro, mas que freqüentemente despertam nossa atenção para aspectos antes imponderados. Sendo assim, o inesperado coloca-se como importante elemento constitutivo da História Oral.

Além disso, tendo como pressuposto a produção de entrevistas, a história oral problematiza a utilização de todas as fontes, evidenciando as suas condições de produção, sua relação com o historiador e, conseqüentemente, questiona a objetividade das mesmas (FERREIRA, 2002, p. 327). No caso de nossa pesquisa, as informações as quais tivemos acesso através dos depoimentos tornaram possível o questionamento do "lugar social" em que os discursos oficiais institucionais da Leão XIII foram produzidos e, conseqüentemente, quais eram seus objetivos, o que auxiliou a realização da crítica que fizemos aos mesmos.

Já os documentos impressos, relatórios de atividades e planos de ação oficiais da Fundação Leão XIII, foram lidos através de uma dupla temporalidade, considerando a época em que foram produzidos, mas sem perder de vista o momento presente, a partir do qual os interrogamos.

Na leitura desses documentos não foram considerados apenas os conteúdos por eles expressos, principalmente por acreditarmos que estes conteúdos estão intimamente relacionados ao estatuto social do documento, ou seja, ao uso para o qual o texto foi produzido (BOURDIEU; CHARTIER, 2001, p. 234). Dessa forma, o sentido – ou sentidos – que pode ser produzido com a leitura do texto é informado por sua tipologia e conseqüentes objetivos.

Estivemos preocupados durante a leitura desses documentos em [...] "buscar os nexos entre as idéias contidas nos discursos, as formas pelas quais elas se exprimem e o conjunto de determinações extratextuais que presidem a produção, a circulação e o consumo dos discursos" (CARDOSO; VAINFAS, 1997, p 378).

É preciso deixar claro que, apesar da comparação que realizamos entre as diferentes fontes, não privilegiamos qualquer documento, tendo sido todas igualmente importantes para o desenvolvimento de nossa pesquisa. A proposta em compará-las, procurando formas possíveis de articulação entre elas, visou possibilitar diferentes qualidades de respostas às questões norteadoras de nossa pesquisa.

Por último, gostaríamos de salientar os aspectos comparativos da pesquisa, que justificam seu desenvolvimento em um Programa de Pós-Graduação em História Comparada. A princípio, é fundamental afirmar que, conforme indicamos no início do presente texto quando da enunciação de nosso objeto, a perspectiva do método que o fundamenta não é uma acepção tradicional de História Comparada, qual seja, aquela que se estabelece entre objetos sincrônica ou diacronicamente. Nossa preocupação não é buscar semelhanças e diferenças entre séries de natureza análoga em meios sociais distintos ou não (BLOCH, 1930, p-31-39, *apud*, THEML; BUSTAMANTE, 2004, p.2).

Ao contrário disso, a perspectiva de comparativismo que informou nossa investigação apresenta-se como uma postura diferente em relação às práticas de pesquisa. Incita também, de

alguma maneira, um repensar do tradicional campo da disciplina histórica, pois na medida em que faz dialogar teorias e metodologias diversas, problematiza as formas e condições de produção de seu conhecimento. A preocupação central não é comparar objetos, mas pensar um objeto através do diálogo entre saberes (DETIENNE, 2000, p.41-59).

A interdisciplinaridade, não é só importante como essencial em nossa pesquisa, cujo objeto nunca foi alvo das análises de historiadores. Dessa forma, a maioria dos conceitos com os quais trabalhamos foi forjada em outros campos, fazendo com que precisemos não apenas nos apropriar dos mesmos, mas perceber as suas peculiaridades inerentes às disciplinas em que foram construídos.

No âmbito mais empírico, é preciso lembrar ainda da polifonia de discursos dos atores sociais que constituem nossa pesquisa, cujas respostas às questões que a norteiam só são possíveis através da comparação dessas plurais vozes.

Ainda é importante ressaltar que o desenvolvimento do presente trabalho foi incontestavelmente favorecido por diálogos intensos e periódicos travados no âmbito de uma equipe de pesquisadores[2].

> O campo de exercício de experimentação comparada é um conceito metodológico, fundamentado na "comparação construtiva, pois se inicia com a construção de conjuntos de problemas em comum e se efetua no decorrer dos debates entre pesquisadores. Expressa uma atividade acadêmica regular de debates entre os pesquisadores [...] (THEML; BUSTAMANTE, 2004, p.5).

Construímos nossa argumentação visando alcançar alguns objetivos que devem ser salientados.

[2] Referimo-nos ao grupo de estudos e pesquisas sobre questões voltadas para as diferenças e desigualdades sociais. Esta equipe, coordenada pelo professor Dr. Silvio de Almeida Carvalho Filho, promove reuniões mensais no Laboratório de Estudos do Tempo Presente (UFRJ) e Laboratório de Estudos das Diferenças e Desigualdades Sociais (LEDDES/ UERJ), sendo compostos por discentes de graduação e pós-graduação de ambas as Universidades, bem como de membros advindos de outras instituições de ensino.

Procuramos analisar criticamente a assistência social prestada pela Fundação Leão XIII, buscando compreender as limitações de suas políticas de prestação de serviços imediatos, assim como intencionamos identificar as especificidades do controle social por ela exercido.

Em segundo lugar, quisemos compreender como o trabalho desenvolvido por técnicos, junto aos moradores e ao movimento associativo da favela da Rocinha, fomentou práticas desenvolvidas por esses funcionários que se contrapuseram às diretrizes oficiais da Leão XIII.

Nosso terceiro objetivo, no que diz respeito especificamente à Rocinha, foi produzir uma análise sobre essa localidade específica que auxiliasse a problematizar antigos e resistentes estigmas, que têm informado o olhar de um número considerável de habitantes da cidade oficial a respeito das sociabilidades das favelas do Rio de Janeiro. Estigmas esses que podemos identificar nos discursos oficiais da Fundação Leão XIII.

Visando atingir os objetivos descritos e responder à questão formulada sobre nosso objeto, apresentamos a seguir a estrutura ou plano temático dos capítulos de nossa dissertação.

No primeiro capítulo, analisamos a Fundação Leão XIII no período compreendido entre 1947 e 1960. Nesse primeiro momento, examinamos as peculiaridades de suas propostas, bem como sua relação com as demais políticas de intervenção daquele período, em que se instituíram os alicerces para a construção do "problema favelas". Haja vista a origem religiosa da entidade, discutimos as relações entre o Estado e a Igreja Católica e as conjunturas político-sociais que informaram as ações desenvolvidas pela Leão XIII nas localidades faveladas cariocas. As análises foram pautadas pelas noções conceituais de poder disciplinar e assistência social. O marco cronológico inicial do capítulo é o ano de criação da entidade e seu recorte temporal final é o período antecedente à eleição de Carlos Lacerda, para o cargo de primeiro governador do então recém-criado Estado da Guanabara. A opção por esse recorte se justifica pela mudança na política pública para as localidades faveladas, que seria inaugurada por Lacerda e balizaria o acirramento

das relações entre o Estado e as favelas, caracterizando o período como o início das políticas efetivas de remoção das "comunidades".

No segundo capítulo da dissertação, examinamos a instituição durante o período compreendido entre 1960 e 1975. Nossa preocupação foi pensar o predominante caráter de outorga da assistência social prestada pela Leão XIII às favelas, em uma conjuntura histórica marcada pelo recrudescimento do controle social exercido pelo poder público sobre essas localidades. O caráter mais autoritário da instituição é pensado a partir da importante modificação estatuária, instituída pelo Decreto nº 1.041 de 07/07/1962, que transformou a Fundação na principal entidade executora da política social do então governador. A partir desse momento, o órgão passou a integrar a administração descentralizada do Estado da Guanabara. Foi também naquele momento que inúmeras políticas públicas voltadas para favelas surgiram, muitas das quais possuíram íntima relação com a Fundação Leão XIII. Nesses anos, destacamos a consolidação definitiva da favela no espaço do Rio de Janeiro, a despeito das insistentes tentativas de removê-la do cenário da cidade. O marco cronológico final do capítulo justifica-se por ser o momento anterior à fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, ocorrida em 1975. Estivemos preocupados em considerar a conjuntura nacional de distensão política, iniciada no governo do general Ernesto Geisel e suas implicações para as políticas públicas voltadas para as favelas.

O terceiro e último capítulo da dissertação concentra-se no período compreendido entre 1975 e 1982. Seu marco cronológico inicial é a fusão, episódio que causou importantes alterações na política da Fundação, que precisou aumentar sua área de atuação, incorporando atividades de instituições extintas e assumindo a responsabilidade de prestar assistência não mais apenas à população favelada, mas também aos moradores de rua e aos idosos desamparados pelas famílias. Conseqüentemente, sua atuação nas favelas foi precarizada, deixando de ser o carro chefe do

órgão. Analisamos também os resultados da intervenção prestada pela Fundação às "comunidades", caracterizada pelo assistencialismo clientelista reforçado durante o governo estadual de Chagas Freitas. Além disso, esse momento é fundamental para a compreensão da desestruturação definitiva do órgão, pois, em 1978, a Fundação Leão XIII foi reestruturada, passando a adotar o modelo Administração por Objetivos. No capítulo III, analisamos ainda o caso da intervenção da Fundação Leão XIII na favela da Rocinha, procurando destacar as aproximações e afastamentos entre as diretrizes oficiais da instituição e o trabalho realizado por técnicos locais. O marco cronológico final, 1982, é o ano em que a instituição encerrou seus trabalhos na Rocinha, dando fim a mais de três décadas de atuação na localidade.

Em nossas considerações finais, retomamos a questão norteadora da pesquisa, articulando-a às hipóteses de trabalho, analisando em que medida elas foram validadas ou não. Fazemos um balanço final das políticas públicas para as favelas, destacando o caso da Fundação Leão XIII, à luz dos conceitos utilizados durante a dissertação. Examinamos seus avanços e retrocessos com a intenção de apresentar elementos que deveriam estar presentes em políticas de intervenção em favelas, para que essas se forjassem como políticas públicas eficazes, democráticas e pluralistas.

1 DE QUESTÃO PASSAGEIRA A "PROBLEMA" INCONTESTE: DISCUTINDO O SURGIMENTO DA FAVELA ENQUANTO OBJETO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

1.1 UMA BREVE GENEALOGIA DAS PROTO-POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOCALIDADES FAVELADAS

A compreensão do surgimento da Fundação Leão XIII, e da conseqüente relação que a instituição estabeleceu com as localidades faveladas, faz necessária a análise dos discursos e intervenções que antecederam a criação da mesma. A apreensão, que se seguirá, das propostas voltadas para a tentativa de resolução da questão das favelas no final dos anos 30 e início da década de 40, visa elucidar os continuísmos e rupturas presentes na assistência social que foi alvitrada pela Fundação às localidades faveladas do Rio de Janeiro.

Através do exame das propostas públicas, tanto aquelas que se mantiveram no âmbito meramente discursivo, quanto as que foram implementadas, podemos perscrutar o desenvolvimento da relação entre cidade formal e as favelas. Dessa forma, estaremos analisando as transformações históricas sofridas na percepção e representação construídas sobre essas localidades. Isso é possível, pois consideramos que a gestão pública da pobreza urbana é informada por uma concepção teórica sobre a mesma, que antecede e respalda as intervenções. Em outras palavras, os discursos sobre a *vulnerabilidade* e *desfiliação social*[3] são intimamente conectados com a construção da necessidade de geri-la (RIBEIRO; LAGO, 2003, p. 24-25).

[3] A vulnerabilidade social é uma zona intermediária, instável, que conjuga a precariedade do trabalho e a fragilidade dos suportes de proximidade. A desfiliação é uma ruptura em relação às redes de integração primária. Há risco de desfiliação quando o conjunto das relações de proximidade que um indivíduo mantém a partir de sua inscrição territorial, que é também sua inscrição familiar e social, é insuficiente para reproduzir sua existência e para assegurar sua proteção. O trabalho é o segundo elemento que garante a vinculação social dos indivíduos. Assim, a ruptura do sujeito nesses dois âmbitos o conduz a uma situação de desvinculação social. Dessa forma, a desfiliação designa o desfecho do processo de vulnerabilidade social. Os conceitos são empregados pelo autor em substituição à estanque noção de exclusão social que se refere a estados permanentes de privação, não permitindo recuperar os processos que engendraram tais estados (CASTEL, 2001, p. 24, 26, 50, 51).

O período ao qual nos referimos pode ser compreendido como um momento de transição na representação hegemônica sobre as favelas. Elas estavam deixando de serem vistas privilegiadamente como *lócus* das *classes perigosas*[4], – o que imprimia nos favelados uma identidade deteriorada que abriu precedentes para ações fundamentalmente repressivas de cunho sanitarista e policial –, para se tornarem um problema de ordem administrativo-assistencial.

A falta de preocupação efetiva e sistemática com as favelas, que caracterizou o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX, decorria, em grande parte, da crença de que as mesmas eram um quisto transitório que seria eliminado da paisagem da capital federal, através do processo natural de desenvolvimento e industrialização desta.

No entanto, diante da ausência de reformas sociais no início do período republicano, primordialmente que oferecessem condições de moradias para os habitantes das casas de cômodos e cortiços extintos, onde residia a maioria da população pobre da cidade do Rio de Janeiro, as favelas se apresentaram como uma das poucas possibilidades de habitação dessas populações. Também não podemos perder de vista a importância de morar próximo ao centro da cidade que, naquele momento, era a região que oferecia maiores condições de ingresso em uma atividade labutar (MARINS, 2004, p. 155).

Apesar das tentativas de extirpação do Morro da Providência, também conhecido na época como Morro da Favella, e do Morro de Santo Antônio, – este acabou sendo efetivamente demolido em 1941 -, a ambigüidade do próprio dizer legal facilitava a construção das moradias. "Os barracões toscos não serão permitidos, seja qual for o pretexto de que se lance mão para a

[4] A noção referida foi construída a partir de teorias cientificistas do séc. XIX e início do séc. XX, caracterizadas principalmente pelo higienismo e pela eugenia. Criou-se, a partir disso, padrões de indivíduo e de sociedade em que as populações menos favorecidas não se enquadravam. Dessa forma, passou-se a defender a existência de uma "natureza" criminal das populações pobres, optando por uma explicação patológica e racial da pobreza ao invés de uma compreensão sócio-histórica da mesma. Para uma discussão mais detida conferir (COIMBRA, 2001, p. 82-94).

obtenção de licença, salvo nos morros que ainda não tiveram habitações e mediante licença" (Decreto 391, 10/02/1903, *apud*, MARINS, 2004, p. 154).

Dessa forma, associando-se às deficitárias condições de vida de parte dos trabalhadores citadinos, o crescimento das habitações sobre os morros era facilitado pela ineficácia dos procedimentos fiscalizadores e pelas limitadas ou nulas propostas de intervenção oficiais.

Já no início do século XX, houve o reconhecimento da existência de trabalhadores entre os habitantes dos morros.

> Para ali vão os mais pobres, os mais necessitados, aqueles que, pagando duramente alguns palmos de terreno, adquirem o direito de escavar as encostas do morro e fincar com quatro moitões os quatro pilares de seu palacete [...].
> Ali não moram apenas os desordeiros, os facínoras como a legenda (que já tem a Favella) espalhou; ali moram também operários laboriosos que a falta ou a carestia dos cômodos atira para esses lugares altos (BACKHEUSER, 1906, p. 111, *apud*, MARINS, 2004, p. 154).

A citação acima é parte do relatório intitulado *Habitações Populares* produzido pelo engenheiro Everardo Backheuser, por solicitação do então ministro da Justiça e Negócios Interiores, J.J. Seabra. O documento baliza a "problematização" das favelas pelas autoridades antes da generalização das mesmas na capital federal, estando naquele período tal "problematização" respaldada pelo diagnóstico higienista (VALLADARES, 2005, p. 39).

Ainda informado pelo discurso higienista, em 1930, o sociólogo e arquiteto francês Alfred Agache publicou o plano de urbanismo para a cidade do Rio de Janeiro. No documento histórico produzido por Agache, as favelas figuravam entre as questões discutidas.

> Não impede que, construídas contra todos os preceitos de hygiene, sem canalizações d'água, sem exgottos, sem serviço de limpeza pública, sem ordem, com material heteróclito, as favelas constituem um perigo permanente d'incendio e infecções epidemicas para todos os bairros atravez dos quaes se infiltram. A sua lepra suja a vizinhança das praias e dos bairros mais

> graciosamente dotados pela natureza [...] (AGACHE, 1930, p. 190, *apud*, VALLADARES, 2005, p. 47).

A constatação da precariedade das condições de habitação das primeiras favelas articulava-se a considerações sanitaristas e altamente estigmatizantes, como a comparação das mesmas a uma lepra que prejudicava a paisagem dos bairros que as circundavam. Mas, ambiguamente, para além desse olhar conservador sobre a questão, Agache demonstrava preocupação em entender as razões de sua ocorrência.

> Pode-se dizer, que são o resultado de certas disposições nos regulamentos de construcção e da indiferença manifestada até hoje pelos poderes públicos, relativamente as habitações da população pobre. Perante as dificuldades accumuladas para obter-se uma autoctorização de edificar [...] o operário pobre fica descoroçoado e réune-se aos sem tetos para levantar uma choupana [...] nas vertentes dos morros próximos a cidade e inoccupados, onde não se lhes reclamam impostos nem auctorizações (AGACHE, 1930, p. 189, *apud*, VALLADARES, 2005, p. 48).

No entanto, o início de fato de uma nova percepção sobre as favelas, passando as mesmas a serem vistas como um problema que urgia por gestão e controle, teve sua concretização em 07 de janeiro de 1937, quando foi publicado no Diário Oficial Federal o Código de Obras, que permaneceu em vigor até a década de 70 (VALLADARES, 2005, p. 52). "O Código [foi] o primeiro reconhecimento legal das favelas e o primeiro de muitos apelos, tanto oficiais como não oficiais, para a sua eliminação e substituição por 'núcleos de habitação de tipo mínimo' (artigo 347)" (LEEDS & LEEDS, 1978, p. 191-192).

A legislação, promulgada durante a administração de Olympio de Melo na prefeitura do Rio de Janeiro, nomeado por Getúlio Vargas na conjuntura nacional marcada pela ditadura do Estado Novo, deve ser compreendida entre os interesses de promover um controle racional da

cidade. Importa-nos, particularmente, o fato de o Código trazer, especialmente em seu artigo 349, disposições específicas para a extinção das chamadas habitações anti-higiênicas.

> - 1º A formação de favelas, isto é, de conglomerados de dois ou mais casebres regularmente dispostos ou em desordem, construídos com materiais improvisados e em desacôrdo com as disposições dêste decreto, não será absolutamente permitida.
> - 2º Nas favelas existentes é absolutamente proibido levantar ou construir novos casebres, executar qualquer obra nos que existem ou fazer qualquer construção.
> - 9º A prefeitura providenciará como estabelece o Título IV do capítulo XIV dêste decreto para a extinção das favelas e a formação, para substituí-las, de núcleos de habitação de tipo mínimo (VALLADARES, 2000, p. 19; VALLADARES, 2005, p. 52-53).

O Código de Obras destacava juridicamente a necessidade de intervir nas localidades faveladas, necessidade esta claramente informada pelos anseios de controlar as populações que ali habitavam. A referida legislação regulamentou os antigos desejos da burguesia citadina carioca de assegurar a homogeneidade de suas cercanias. Em finais da década de 30, a já marcante presença das favelas na paisagem do Rio evidenciava que

> a intenção de 'civilizar' os convívios, e discipliná-los por meio do controle da habitação e das vizinhanças não lograra resultados eficientes. A pobreza acabou por avizinhar-se ao luxo das residências aburguesadas: a metros dos quintais e jardins da rua São Clemente, em Botafogo, subiriam os barracos do Morro Dona Marta (MARINS, 2004, p. 156).

Por não ser mais possível negligenciar a pobreza urbana, sendo as favelas consideradas seu habitat por excelência, o reconhecimento das mesmas como um problema habitacional, percepção que seria incrementada e consolidada a partir da década de 60, começava a despontar. É importante ressaltar, que não podemos perder de vista que "a 'descoberta' do problema favela pelo poder público não surge de uma postulação de seus moradores, mas sim do incômodo que causava à urbanidade" (BURGOS, 1999, p. 27).

Embasado por essa compreensão, foi produzido um relatório sistemático para o estudo e solução do problema das favelas do Rio de Janeiro. O documento foi escrito pelo Dr. Vitor Tavares de Moura, então diretor do Albergue da Boa Vontade, e apresentado ao Secretário Geral da Saúde e Assistência, Dr. Jesuíno Carlos de Albuquerque, em novembro de 1940 (PARISSE, 1969, p. 59).

Inicialmente, Vitor de Moura procurou situar a favela no contexto de crescimento urbano.

> O aumento da capacidade de habitação da cidade do Rio de Janeiro se faz obedecendo [as] suas próprias características geográficas de quatro maneiras: [...] d) aproveitando-se desordenadamente os morros e terrenos quase sempre abandonados, para a construção de favelas (Documento comunicado por Maria Coeli de Moura, parte do arquivo do Dr. Vitor Tavares de Moura, a*pud*, PARISSE, 1969, p. 59-60).

Destacava ainda, mesmo antes da realização dos primeiros censos, a importância das migrações no crescimento acelerado das favelas e a necessidade do estabelecimento de domicílios próximo ao mercado de trabalho. Apesar de muito competente e detalhado, o relatório estava eivado de elementos conservadores e diríamos até autoritários, visto que os desejos dos moradores não eram cogitados como dados relevantes.

Em resposta aos resultados revelados por este documento, o Secretário de Saúde e Assistência constituiu, em 1941, uma Comissão responsável pelo estudo do problema de higienização das favelas. A Comissão, da qual o Dr. Vitor Tavares de Moura era membro,

> se [propôs] a desenvolver seu programa dentro de dois planos: sendo um de ação preventiva e outro de ação realizadora [...]. A ação preventiva visa: a) o controle da entrada no Rio, de indivíduos de baixa condição social, que para aqui venham sem destino a um trabalho certo; b) o recâmbio de indivíduos de tal condição para os seus Estados de origem, para o seu ambiente, para o meio de sua gente; c) a fiscalização severa, quanto à obediência às disposições de leis que proíbem a construção e a reconstrução de casebres; d) a fiscalização dos indivíduos acolhidos pelas instituições de amparo [...]; e) promover forte educação social entre os moradores das favelas, de modo a corrigir hábitos pessoais de uns e

> incentivar a todos no sentido da escolha da melhor moradia [...] (PARISSE, 1969, p. 66-67).

Os objetivos da Comissão corroboravam uma ambigüidade que marcava a representação das favelas naquele período. Ao mesmo tempo em que começavam a ser compreendidas dentro da desigual estrutura do desenvolvimento nacional, considerava-se que o impedimento das migrações para a cidade solucionaria a questão. Isso evidenciava um olhar simplório sobre o problema das favelas, pois a sua existência e crescimento acabavam sendo atribuídos, em parte, a meras escolhas equivocadas de alguns indivíduos e não a um imperativo sócio-econômico.

Além disso, a alteridade entre a cidade formal e as favelas, que foi considerada inequívoca do ponto de vista arquitetônico e higiênico desde o surgimento das mesmas, passou a ser tomada em uma outra dimensão, qual seja, a educacional. A forja de uma suposta diferença intelectual entre os habitantes da cidade legal e das localidades faveladas auxiliou a (re) afirmação da imagem da favela como espaço dos "outros", vistos como fontes de diferenças negativizadas.

O relatório de Vitor de Moura foi importante também porque introduziu um outro elemento na relação entre a cidade formal e as favelas, isto é, a necessidade de conhecer a realidade a ser assistida, através de pesquisas e dados concretos, para que só a partir dos elementos captados se produzisse uma proposta mais eficaz de gestão da pobreza (VALLADARES, 2005, p. 56).

As análises contidas no relatório e realizadas pela Comissão embasaram a primeira proposta, que foi efetivada, de intervenção nas favelas, os Parques Proletários. Tal política esteve marcada pela necessidade do poder público em eliminar definitivamente a peculiar configuração ecológica das localidades faveladas da paisagem do Distrito Federal.

Surgidos durante a administração de Henrique Dodsworth (1937-1945) como prefeito do D.F., ainda na conjuntura nacional do Estado Novo, tal política foi caracterizada pela tutela

autoritária que marcou o país no momento, e pela ambigüidade administrativa, que conjugava um aparente interesse pela situação de empobrecimento dos trabalhadores urbanos à necessidade de controle político dos mesmos.

Assim, em 1942, foram inaugurados três Parques Proletários, o da Gávea, do Caju e da Praia do Pinto, respectivamente. Além das residências, foram construídos dentro dos Parques igrejas, um posto médico, um centro de assistência social, uma escola de educação física, uma escola, uma creche, um lactário etc (PARISSE, 1969, p. 71-72). As habitações tinham como objetivo serem provisórias e seus moradores, advindos de favelas extintas durante o governo de Dodsworth, deveriam ser transferidos para casas que seriam construídas pela administração pública. No entanto, isso não chegou a ocorrer e poucos anos depois do lançamento do plano seu fracasso já era evidente, sendo as condições de habitação nos Parques precárias.

> As travas de sustentação das casas estavam apodrecidas, acarretando perigo para seus moradores; as escadas de acesso estavam igualmente podres; as instalações sanitárias, em número insuficiente, encontravam-se entupidas [...]. Eram os carpinteiros que moravam nos parques que tomavam a iniciativa de consertar os barracos (AMEAÇA à saúde de seis mil trabalhadores da Gávea. **Tribuna Popular**, Rio de Janeiro, 07/02/1946, p.08, *apud*, GAWRYSZEWSKI, 1996, p. 198).

É importante retomar o aspecto controlador que era um dos objetivos dessa política. Além da óbvia intenção de eliminar as favelas da cidade, como já foi dito, a Prefeitura, informada pela lógica política paternalista do período, visava conceder uma assistência aos moradores que fosse capaz de reorientar seus modos de vida. Intencionava-se introduzir os moradores nos novos hábitos morais, capazes de assegurar sua integração posterior à vida urbana, considerando-se, dessa forma, que eles não faziam parte da cidade (VALLADARES, 2005, p. 62).

Assim, já na segunda metade da década de 40, uma série de características estava embutida na "identidade favelada", identificação esta forjada pelo poder público e pelas camadas abastadas da cidade formal. A "descoberta", nos anos 40, das favelas como um problema a ser administrado, veio conjugada à consolidação de seu afastamento em relação ao "asfalto". Dessa forma, a representação que se construiu das favelas esteve diretamente articulada às intenções políticas em delimitar fronteiras imaginárias que permitissem definir quem era o Eu (cidadão da *urbe*) e os Outros (moradores dos aglomerados "subnormais").

É preciso não perder de vista as relações de poder que sustentaram (e sustentam) e solidificaram (e solidificam) a alteridade cidade/ favelas.

> Elas [identidade e diferença] não convivem harmoniosamente, lado a lado, em um campo sem hierarquias, elas são disputadas [...]. A afirmação da identidade e a enunciação da diferença traduzem o desejo de diferentes grupos sociais, assimetricamente situados, de garantir o acesso privilegiado aos bens sociais [...]. A afirmação da identidade e a marcação da diferença implicam, sempre, as operações de incluir e de excluir (SILVA, 2000, p. 81-82).

O crescimento urbano que ocorreu na Capital Federal nos anos que sucederam o fim da ditadura de Getúlio Vargas, pós 1945, a partir da eleição de Eurico Gaspar Dutra à presidência da República, afetou diretamente o desenvolvimento das favelas. O aumento do número de regiões faveladas ocasionou mudanças nas políticas voltadas para essas áreas.

O crescimento da cidade do Rio de Janeiro, causado primordialmente por sua industrialização e expansão econômica, política e cultural, associado às difíceis condições de vida no campo, intensificou os fluxos migratórios para o Distrito Federal a partir da segunda metade da década de 40. A cidade se apresentava como uma esperança para o migrante das zonas rurais e as favelas, frente à carestia da vida que levavam antes de dirigirem-se à capital, eram vistas como uma considerável ascensão social, principalmente no que se refere às possibilidades de

conseguirem trabalho. Os problemas enfrentados por essa população podem ser percebidos através do depoimento a seguir de uma então moradora do Morro dos Prazeres.

> Desde que começaram a cortar cana e plantar algodão que 'Natividade de Carangola' começou a mandar gente pra cidade. A fome e a doença é negra [sic], moça, nós pobres não temos preguiça de trabalhar, se o patrão ainda ajudasse pelo menos quando estivéssemos doentes até voltarmos ao trabalho [...]. Minha nora trabalhava de sol a sol pra ganhar uma miséria. O coador ficava semanas e semanas pendurado criando mofo por não termos açúcar [...]. É triste a fome e a doença na roça, moça, sem termos auxílio lá distante, no meio do mato (O MORRO dos prazeres. Rio de Janeiro, 23/07/1948, p. 11, *apud*, GAWRYSZEWSKI, 1996, p. 184).

Esses indivíduos, buscando meios de sobrevivência, vieram para a promissora "Cidade Maravilhosa" e passaram a engrossar substancialmente o número de residentes nas favelas já existentes, juntando-se aos moradores oriundos da própria cidade.

Além de seu aumento numérico, o que indicava uma iminente crise urbana sócio-habitacional, os moradores de favelas começaram também a despertar um interesse político. Com a democratização e a realização das eleições de 1945, os candidatos descobriram que os moradores daquelas regiões eram um segmento eleitoral expressivo, que possuía demandas particulares e urgentes que, quando bem exploradas, podiam ser de grande valia para o político. "A própria residência na favela, mais que em qualquer outra área urbana, identifica certo tipo de eleitor e certa categoria de problemas urbanos que o político arguto pode utilizar na sua propaganda" (SAGMACS, 15/04/1960, p. 27).

Frente à expressão que as favelas tomaram, o presidente Dutra nomeou, em 1946, uma Comissão Interministerial formada pelos ministros da Educação e Cultura, Trabalho, Agricultura, Fazenda e pelo prefeito do Distrito Federal com o objetivo de estudar o problema e propor soluções. A Comissão, cujos resultados só foram divulgados em 1948, não obteve êxito, pois não

gerou nenhum projeto concreto para as localidades. Porém, é importante destacar que ela reafirmava a solução autoritária para as favelas, qual seja, sua eliminação definitiva, ignorando qualquer anseio da imensa população que residia nas áreas e desconsiderando qualquer alternativa social para a resolução do problema. Ao contrário, "a solução estaria em extingui-la, em combater o migrante, o invasor, e outras formas coercivas [...]. A favela não foi vista como resultado da crise que vivia o Brasil e a cidade, em particular" (GAWRYSZEWSKI, 1996, p. 206-207).

É importante dizer, que os interesses econômicos em liberar valorizadas áreas da cidade para investimentos do setor imobiliário em ascensão, também precisam ser considerados razões para o desenvolvimento das políticas de contenção e extinção de favelas nas décadas de 40 e 50. A política de remoções, que seria transformada em projeto político oficial nas décadas de 60 e 70, criara suas raízes durante a administração de Hildebrando de Araújo Góis e do General Mendes de Moraes.

> O morro pertence à Prefeitura, mas os barracos começam a atingir alguns terrenos da parte de baixo, perto da rua, e estes foram dali expulsos. Os terrenos foram vendidos e os proprietários construíram um muro, para impedir a sua ocupação por moradores 'indesejáveis' (ABANDONADO com seus problemas o Morro das Catacumbas. **Tribuna da Imprensa**. Rio de Janeiro, 27/12/1946, p. 4, *apud*, GAWRYSZEWSKI, 1996, p. 211).

Associada ao imperativo de conter a expansão das favelas, surgiu, com a abertura política, a necessidade de impedir e refrear a penetração de grupos de esquerda nas localidades, sendo uma atenção especial dedicada à repressão ao Partido Comunista Brasileiro.

Na conjuntura política local da cidade do Rio de Janeiro, durante a curta administração de Hildebrando de Araújo Góis (janeiro de 1946 – junho de 1947), o PCB estava em situação legal e nas eleições legislativas do Distrito Federal em 1947, [...] "o Partido Comunista Brasileiro

ocupava o terceiro lugar, com quase o mesmo número de votos que os dois primeiros partidos – o Partido Trabalhista Brasileiro e a União Democrática Nacional" (VALLADARES, 1980, p. 26). O partido chegou a compor maioria, com quase 36% das cinqüenta cadeiras da Câmara (VALLA, 1986, p. 44).

Diante desse quadro, os grupos políticos conservadores se mostravam bastante receosos. As favelas eram vistas como possíveis redutos para o que chamavam "ideologias exóticas", expressão utilizada para se referir principalmente ao comunismo, sendo seus moradores considerados potenciais "agentes revolucionários". O exotismo atribuído às propostas socialistas e comunistas buscava fundamento no fato desses projetos político-ideológicos serem oriundos de países estrangeiros, especialmente da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Assim, seu suposto caráter exótico se oporia às políticas com preocupações essencialmente nacionais. No entanto, o modelo capitalista, defendido como o regime apropriado para o desenvolvimento brasileiro, também tinha origem internacional, contudo, não era visto como uma ideologia exótica. Essa aparente contradição é compreensível dentro da conjuntura internacional daquele momento, marcada pelo início da Guerra Fria.

É importante dizer que havia um certo exagero na imagem que os elementos do Partido Social Democrático (PSD), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e União Democrática Nacional (UDN) tinham da relação entre o PCB e os moradores de favelas. Apesar do PCB e do PTB serem os partidos com maior penetração nas localidades naquele período, "os partidos pouco funcionam [...]. O pessoal põe o partido de lado e vota na pessoa dele [...]. O candidato é principalmente encarado como um intermediário de serviços e favores como um agente dos favelados junto à administração omissa" (SAGMACS, 15/04/1960, p. 27). Os frágeis alicerces da cultura de participação política nacional, enfraquecidos nas favelas pelas carências materiais e educacionais, faziam com que os moradores barganhassem para conseguirem a satisfação de suas

demandas sociais básicas[5]. Assim, a escolha dos candidatos informada pela afinidade partidária e pelas propostas de governo ficava prejudicada, sendo, muitas vezes, substituída pela simpatia e confiança nos indivíduos que pleiteavam os cargos políticos.

No entanto, apesar de podermos dizer que o receio dos grupos políticos conservadores era exagerado, ao considerarmos a relação que a população favelada tinha com o PCB, a preocupação daqueles grupos não era totalmente infundada, principalmente quando analisamos a inserção política que o partido procurava desenvolver nas favelas. Dessa forma, em março de 1947, em resposta aos despejos de inúmeros barracos da cidade promovidos pela prefeitura, o Partido Comunista aprovou na Câmara de Vereadores uma Indicação que dizia

> 1º - Que o Prefeito faça cessar, imediatamente, toda e qualquer demolição dos casebres dos moradores das favelas, que, além de não terem para onde ir, não podem ficar ao relento e ao desamparo: 2º - No caso de mudança imprescindível o sr. Prefeito conceda previamente os terrenos necessários e auxilie os moradores a demolir, transportar e reconstruir suas moradias em novo local, procurando melhorar as condições de vida desses moradores, entendendo-se com as autoridades sanitárias, com as repartições públicas e com a Light, para que as favelas tenham água, luz, esgotos e outras utilidades" (APROVADO unanimemente indicação do PCB. **Tribuna da Imprensa**. Rio de Janeiro, 21/03/1947, p. 01-02, *apud*, GAWRYSZEWSKI, 1996, p. 217).

As propostas do Partido Comunista destacavam a importância de um aspecto que já havia sido salientado no relatório do Dr. Vitor de Moura, qual seja, a necessidade de conhecer as favelas antes de promover as intervenções. Assim, em 1946, durante a Convenção Popular do Distrito Federal, em que se reuniram os Comitês Democráticos Populares, sob forte influência do Partido, foram tomadas as resoluções para a realização do censo das favelas; construção pela Municipalidade de caixas d'água e bombas elétricas na base do morro; instalações sanitárias coletivas; preparo permanente dos caminhos existentes etc (CONVENÇÃO Popular do Distrito

[5] Uma discussão mais detida sobre o fenômeno do clientelismo será realizada no 3º capítulo.

Federal. **Tribuna Popular**, Rio de Janeiro, 18/04/1946, p. 05; VIDA dos Comitês Populares. **Tribuna Popular**, Rio de Janeiro, 25/04/1946, 04, *apud*, GAWRYSZEWSKI, 1996, p. 222-223).

As propostas do Partido Comunista para as favelas foram gradativamente acentuando a importância da manutenção das localidades, através de planos de urbanização, rechaçando paulatinamente as políticas de remoção. Membros do PCB passaram a defender a desapropriação de terrenos particulares e o financiamento, a valores acessíveis, das regiões desapropriadas à população. Defendiam também que a Fundação da Casa Popular, instituição que havia sido criada pelo governo, ficasse responsável pela construção das habitações (GAWRYSZEWSKI, 1996, p. 224).

Mesmo relativizando a influência do Partido Comunista nas favelas, não se pode negar as suas ações em defesa das camadas urbanas pauperizadas e a conseqüente simpatia que seus políticos acabaram construindo em algumas favelas.

No entanto, a conjuntura internacional marcada pelo início da Guerra Fria, em 1947, fez com que o governo brasileiro, bem como a maioria dos países do mundo, precisasse se posicionar frente à bipolarização no cenário geopolítico externo. Assim, em razão de interesses políticos internos e ingerências internacionais,

> em maio de 1947, a partir de denúncias apresentadas por dois obscuros deputados do PTB, o Supremo Tribunal Federal decidiu cassar o registro do Partido Comunista. A decisão controvertida, tomada por apenas um voto de diferença (três a dois), baseou-se em um texto da Constituição. Ele vedava a existência de qualquer partido político cujo programa ou ação contrariassem o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem[...]. Em janeiro de 1948, complementavam-se as medidas que levaram o PCB à clandestinidade. Uma lei aprovada pelo Congresso Nacional determinou a cassação dos mandatos dos deputados, senadores e vereadores eleitos pela legenda do partido (FAUSTO, 2000, p. 402-403).

Mesmo depois de ser colocado na ilegalidade, o Partido Comunista continuou promovendo encontros e formando associações em que a questão da habitação urbana era ponto de pauta (GAWRYSZEWSKI, 1996, p. 220-226).

Um periódico de época acusava grupos comunistas de dificultarem o trabalho das autoridades públicas nas localidades faveladas.

> O que se tem visto é que as famílias dos trabalhadores procuram fugir das favelas, onde se reúnem os desclassificados, os contraventores, fazendo de suas moradias verdadeiros antros de perdição e de crime [...]. ONDE APARECE A AÇÃO COMUNISTA. Tivemos denúncia de que os elementos dirigentes do extinto Partido Comunista estão tirando proveito da situação, fomentando a construção de "barracos" para perturbar a ação das autoridades e colocá-las em cheque. Um "barraco" é levantado em 24 horas e como a ação da polícia demora, aparecem da noite para o dia os conglomerados de casebres. Surge, então, o caso da desocupação com o seu cortejo de formalidades [trecho ilegível do documento], tão ao gosto dos comunistas, tudo deliberadamente preparado, ao que parece, como parte de um nocivo plano (AS FAVELAS são núcleos de desagregação social. **Vanguarda**, 13/12/1947, p. 8. Grifos do autor).

Assim, no início da segunda metade da década de 40, os grupos políticos, tanto os de direita como os de esquerda, ainda que guardadas as peculiaridades na forma como cada um enxergava a questão, já haviam solidificado um olhar sobre as favelas. Esse olhar caracterizava-se pela necessidade, cada vez mais urgente, de gerir o crescimento das localidades faveladas, consolidando-as, dessa forma, como objeto de discursos e políticas de intervenção.

1.2 A FUNDAÇÃO LEÃO XIII E A CONSOLIDAÇÃO DO MITO DA MARGINALIDADE MORAL

A afirmação das favelas como um problema para a urbanidade e que, como tal, urgia ser solucionado foi reforçada com a agregação de mais um aspecto. Desse modo, o outro elemento do estigma construído sobre os moradores de favelas será a falta de hábitos moralmente aceitáveis nas formas de vida dos mesmos. A pedagogia civilizatória, que já aparecera no projeto dos Parques Proletários (BURGOS, 1999, p. 28), ganharia um poderoso aliado a partir deste momento, a Igreja Católica. Ao mesmo tempo em que a instituição legitimaria, frente à opinião pública, o discurso da intervenção introduziria novas características ao mesmo, dando início efetivo ao que podemos chamar "fase assistencial" da atuação em favelas.

Para compreendermos como a Igreja Católica passou a intervir no "problema", é preciso que façamos uma discussão sobre a relação da mesma com o Estado e com a sociedade civil naquele período.

Entre os anos de 1916 e 1955, a Igreja Católica desenvolveu um movimento de reformulação interno denominado neocristandade, no qual a instituição procurou lidar com as fragilidades de sua organização estrutural, porém, sem alterar de maneira significativa a mesma. A Igreja permaneceu conservadora, opondo-se à secularização e às outras religiões, defendendo a hierarquia e a ordem, mas começou a desenvolver um catolicismo que participava das principais instituições e dos governos. Conseguiu, dessa forma, fortalecer a influência católica sobre o sistema educacional, pregando uma moralização da sociedade, o anticomunismo e o antiprotestantismo (MAINWARING, 1989, p. 43).

Apesar de ter buscado uma certa reestruturação interna, promovendo maior articulação com o mundo político, durante a primeira metade do século XX, a Igreja Católica, considerada

em suas diretrizes institucionais hegemônicas, ainda percebia o mundo moderno como sendo essencialmente maligno.

> [O mundo moderno] corroía a fé devota e encorajava o culto da personalidade, do prestígio, do dinheiro e do poder. A sociedade moderna também [teria corroído] um grande número de valores relacionados com a religião, tais como a família tradicional e o respeito pela autoridade. Dentro dessa percepção, havia um antagonismo fundamental entre a fé e a participação na sociedade secular. A maioria dos católicos encarava a salvação como o resultado de um elevar-se acima do mundo ao invés de ter nele uma atuação (MAINWARING, 1989, p. 44-45).

A maioria dos sacerdotes não conciliava o exercício da fé com a possibilidade de se criar um mundo mais justo, com menos desigualdades sociais. A nova missão que o catolicismo se atribuía era a de cristianizar a sociedade e imbuir todas as organizações sociais e práticas pessoais de um espírito cristão (MAINWARING, 1989, p. 45). Em termos de camadas sociais, os grupos que eram os principais alvos dessa reforma católica eram as classes médias, era a adesão delas que a Igreja esperava.

Questionando as razões da aliança e apoios estabelecidos entre a Igreja Católica e as camadas altas e médias da sociedade carioca, pode-se compreender essa estreita relação a partir de alguns fatores.

> A pequena burguesia está em emergência, possuindo alto nível de participação e mobilização. Esta ascensão é em grande parte resultado da fase de transição de uma sociedade agrária para uma sociedade urbano-industrial que ocorria então no Brasil. Logo, buscando ampliar sua influência, a atenção da Arquidiocese volta-se para esse estrato social que, no momento, pode lhe oferecer grande força político-social. [Outro fator que poderia ser apontado é que] a Arquidiocese situada em uma área predominantemente urbana volta-se para o único grande grupo social que pode ajudá-la financeiramente na manutenção de suas obras. Além deste, os recursos só poderiam provir ou do Estado ou da alta burguesia (CARVALHO FILHO, 1983, p. 171).

Esse modelo da neocristandade atingiu seu ápice durante a primeira grande fase do governo Vargas (1930-1945), período em que podemos denominá-lo também de neocristandade nacional trabalhista (STEIL, 1984). Para o projeto do então presidente, a articulação a uma entidade com o lastro e legitimidade da Igreja Católica era politicamente favorável.

A respeito das relações entre o Estado e a Igreja, o contraste entre o modelo da neocristandade e o que o antecedeu era perceptível.

> Desde a separação legal entre a Igreja e o Estado em 1891 até a metade da década de 1910, a Igreja concentrou-se no desenvolvimento institucional inteiro e dedicou-se menos ao esforço de influenciar as elites governantes. Em contraste, de 1916 até 1945, líderes católicos se envolveram profundamente na política, tentando utilizar uma aliança com o Estado para influenciar a sociedade. A Igreja desejava que o Estado restituísse de uma maneira informal a relação de favorecimento que a separação formal entre Igreja e Estado terminava do ponto de vista legal. O Estado percebendo que tinha muito a ganhar com a Igreja, segurou essa oportunidade de negociar alguns privilégios em troca de sanção religiosa (MAINWARING, 1989, p. 47).

Especificamente durante o governo de Getúlio Vargas, a relação entre o Estado e a Igreja teria se intensificado, não só em razão dos privilégios que esta recebia da administração pública, mas também por causa de afinidades políticas entre ambos. Os preceitos de ordem, nacionalismo e patriotismo de Vargas eram interpretados por alguns clérigos como uma real tentativa de superação dos males do liberalismo e do comunismo (MAINWARING, 1989, p. 47).

Exemplificando essa sintonia entre o Estado varguista e a Igreja Católica, a constituição de 1934 havia incorporado as principais exigências da LEC – Liga Eleitoral Católica criada pelo cardeal Leme, em 1932, para orientar os católicos a votar. Incluíra, dessa forma, o auxílio financeiro do Estado à Igreja, a educação religiosa durante o período escolar, a proibição do divórcio etc (MAINWARING, 1989, p. 48).

O anticomunismo também era um aspecto de convergência entre Getúlio Vargas e a cúpula da Igreja Católica. A partir da década de 30, seguindo o posicionamento do Vaticano, a Igreja brasileira dedicou acentuada atenção ao combate ao comunismo. “Clérigos brasileiros retratavam os comunistas como degenerados com desvios morais ‘uma praga moderna’, ‘bárbaros modernos, armados de foice e martelo’” (MAINWARING, 1989, p.49).

Em relação aos problemas sociais que afligiam as camadas populares, a cúpula católica brasileira manteve uma postura conservadora nessa fase da neocristandade. A pauperização dos trabalhadores era interpretada através dos seus aparentes efeitos, ou seja, a Igreja enxergava a questão pelo viés de um empobrecimento educacional e moral, não enfatizando, assim, os aspectos político-econômicos fomentadores da miséria. A beneficência era a única ação que a Igreja apoiava “[a caridade constituía], quando bem organizada, um elemento de desafogo de milhares de criaturas que, de outra forma, não encontrariam outra maneira de reajustamento nem outros meios imediatos pra atender às necessidades mais urgentes de sua vida” (Manifesto do Episcopado Brasileiro sobre a Ação Social, Revista Eclesiástica Brasileira, nº 6, 1946, p. 479, *apud,* MAINWARING, 1989, p. 49).

Contudo, com o crescimento das religiões espíritas e protestantes, que começaram a ascender no Brasil entre os anos 20 e 30 e atingiram seu auge de crescimento nos anos 40 e 50, a cúpula católica afirmou a necessidade de alterar não apenas sua estrutura interna, mas sua forma de atuação (MAINWARING, 1989, p.50). Essas outras religiões tinham maior penetração entre os grupos mais pobres da população, o que fez com que a Igreja também tivesse que repensar seus grupos alvo. Assim, foi preciso dedicar maior atenção às camadas populares, interferindo em suas formas de vida. O discurso da ignorância popular dava o tom, as manifestações religiosas que se alastravam entre as massas eram interpretadas como uma evidência da incapacidade moral e cultural da população mais pobre de discernir o bom do mau.

> O povo dos morros [...] é devoto de S. Jorge, São Expedito e Sant'Onofre, mas tudo isso envolto em idéias de macumba, despachos, pai-de-santo e candomblé. Guardam a 6ª feira Santa, e trazem ramo de arruda atrás da orelha.
> Nenhuma garantia nos oferece o patrimônio religioso dessa pobre gente que invoca S. Jorge, e vai às cafuas do Espiritismo palestrar com a defunta comadre, pedir receitas para ter o corpo fechado, neutralizar maus olhados, e não ser atingido pelas emanações maléficas dos despachos preparados nas portas das casas ou nas encruzilhadas (SIQUEIRA – Allocução: Fundação de Círculos Operários, p. 312, *apud*, CARVALHO FILHO, 1983, p. 163).

Dessa forma, percebemos que, até a primeira metade da década de 40, a Igreja Católica, apesar das reformas buscadas pela neocristandade, não conseguia se aproximar realmente das mazelas que afligiam as camadas mais pobres. A preocupação essencialmente moral, negligenciando os elementos sociais da vida dos trabalhadores, fez com que esses indivíduos buscassem expressões religiosas fora do âmbito do catolicismo, nas quais encontravam maior identificação.

Além do afastamento entre a Igreja e as massas, que lhe tirava a possibilidade de influenciar uma ampla camada da sociedade, o conservadorismo católico, que evitava mudanças mais substanciais em seu direcionamento político, era estéril. A redemocratização brasileira pós-Vargas, e o processo de modernização crescente no qual o Brasil se inseriu, fazia com que o antimodernismo católico se tornasse anacrônico. O Estado moderno brasileiro não mais teria condições de se manter como mediador entre a Igreja e a sociedade civil, posto que aquela passara a contradizer os supostos desenvolvimentistas que o país começava a consolidar e ampliar. Assim,

> a Igreja só se preocupou com a missão pastoral quando sua influência junto ao Estado se viu ameaçada, sua atuação no sistema educacional se esvaziou, a competição como outras seitas e religiões foi se ampliando e quando alguns valores católicos tradicionais ruíram (MAINWARING, 1989, p. 55).

As ameaças à hegemonia católica forçaram mudanças na instituição, gerando uma certa politização na percepção dos problemas sociais. Na verdade, a influência da esquerda entre as camadas populares, principalmente a partir da redemocratização, exigia uma postura mais ativa do clérigo junto aos pobres. Desse modo, "não foi a existência da pobreza, mas sim a politização da pobreza que fez com que alguns setores da Igreja repensassem o seu conservadorismo político" (MAINWARING, 1989, p. 56).

Diante dessa necessidade de preocupação com os pobres, a Igreja Católica brasileira começou a incorporar, a partir da segunda metade da década de 40, os supostos da Doutrina Social da Eclesiástica. A chamada Doutrina Social da Igreja começou a ser pensada na Europa ainda no século XIX, mais precisamente a partir da encíclica *Rerum Novarum*, promulgada em 15 de maio de 1891 pelo Papa Leão XIII. A encíclica indicara que uma elite católica, diante da miserabilidade do proletariado industrial, precisava defender a proteção social das camadas mais pauperizadas, produzindo ao mesmo tempo uma crítica sobre a exploração gerada pelo capitalismo moderno. Entre as motivações que faziam com que a Igreja condenasse o caráter liberal do capitalismo, podemos destacar:

> A Igreja condenava veementemente a concepção liberal de sociedade, por se antagonizar à sociedade harmônica que ela propunha [...]. Esta preocupação do indivíduo apenas com os interesses particulares se devia, segundo os católicos, a exaltação irrestrita da liberdade individual realizada pelo liberalismo [...]. O liberalismo, segundo a Arquidiocese carioca, por ter estimulado o individualismo egoísta, criou os excessos do capitalismo e a decorrente situação de pobreza de nossas camadas populares urbanas (CARVALHO FILHO, 1983, p. 95-97).

Em outros termos, a Igreja passou a defender uma humanização do capitalismo através de reformas que não alterassem sua estrutura (GUTIERREZ, 1995, p.13-18).

Para que a Igreja pudesse influenciar as reformas consideradas por ela fundamentais, seria preciso sua reconciliação com o mundo secular. Nesse sentido, não bastava constatar o problema, mas era preciso propor "mudanças" nas relações sociais, entre as quais se destacavam as relações de trabalho. Assim, o Papa Leão XIII declarava a esse respeito:

> Façam, pois, o patrão e o operário todas as convenções que lhes aprouver, cheguem inclusive a acordar na cifra do salário: acima de sua livre vontade está uma lei de justiça natural, mais elevada e mais antiga, a saber: que o salário não deve ser insuficiente para assegurar a subsistência do operário sóbrio e honrado. Porém, constrangido pela necessidade ou forçado pelo receio de um mal maior, aceita condições duras. Por outro lado, não lhe é permitido recusar, porque são impostas pelo patrão ou por quem faz a oferta do trabalho. Isto é sofrer uma violência contra a qual a justiça protesta (*Rerum Novarum*, nº 29, cf. Paulinas, 8 ed., 1965, p.46 *apud*, GUTIERREZ, 1995, p. 26).

Através dessa proposta de depuração do caráter liberal do capitalismo, a Igreja acreditava estar criando meios para a satisfação das demandas fundamentais dos trabalhadores, que estavam se transformando em um risco para a ordem social vigente. Era preciso incentivar reformas nas relações entre as camadas mais abastadas da sociedade civil, a própria cúpula católica, o Estado e os grupos populares para que modificações sociais mais profundas não fossem promovidas a partir da população vulnerabilizada. A Doutrina Eclesiástica condenava tanto o comunismo quanto o capitalismo liberal, defendendo que a resolução para os problemas sociais estaria, não na luta de classes, como defendiam as propostas socialistas, mas, ao contrário, na aproximação entre as mesmas.

Esse temor de uma "esquerdização" das camadas populares urbanas era evidente.

> Ou conquistamos os operários [...] (deles estão cheios os morros) ou conquistamos os operários para Cristo, ou acabaremos nas mãos deles.
> [...] Não nos iludamos. Ou conquistamos o operário para Jesus Cristo, ou ele será um terrível instrumento de Deus para nos espertar.

> Instrumentos de Deus [...] porque os inimigos da Igreja são os azorragues com que Deus nos pune as negligências.
> [...] É o que nos aconselha o próprio interesse: trata-se também se salvar a própria pele.
> Ou voluntariamente nos sacrificamos pela elevação religiosa, moral e social do operário, ou seremos por ele crucificados (SIQUEIRA – Allocução: Círculos Operários, 312-315, *apud*, CARVALHO FILHO, 1983, p. 192).

Assim, a Doutrina Social da Igreja Católica propôs uma apreensão moral dos fenômenos sociais, estando também as soluções propostas dentro do mesmo enfoque ético religioso, resultando em apelos à consciência (CARVALHO FILHO, 1983, p. 240).

É na conjuntura até aqui analisada, marcada: pelo temor do crescimento da influência de ideologias de esquerda entre os pobres, pelo receio que o aumento da depauperação das camadas urbanas conduzisse ao questionamento estrutural da desigual ordem social da cidade, pela necessidade de reconquistar a influência que a Igreja Católica perdera para outras religiões entre os grupos populares e pela necessidade de reforçar a articulação entre Igreja e Estado, visando à consolidação de interesses políticos de ambos, que a Fundação Leão XIII foi instituída.

Dessa forma, o então representante máximo da Igreja Católica no Rio de Janeiro, Dom Jayme de Barros Câmara, obteve do Marechal Eurico Gaspar Dutra, através do Decreto 22.498 de 22 de Janeiro de 1947, a autorização para o prefeito do Distrito Federal, Hildebrando de Araújo Góis, criar a Fundação Leão XIII (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1989, p. 23).

De acordo com o primeiro estatuto da instituição, a Leão XIII foi criada como pessoa jurídica de direito privado, tendo como finalidade dar assistência material e moral aos habitantes dos morros e favelas da cidade do Rio de Janeiro. A Fundação seria financeiramente mantida através de doações orçamentárias e subvenções da prefeitura e do governo da União e também através de doações particulares (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1989, p. 24).

Quanto à estrutura da entidade, bem como à sua administração, a Fundação Leão XIII era dirigida, durante os anos em que se manteve vinculada à Igreja (1947-1962), por uma junta composta por um representante da Ação Social Arquidiocesana, um representante do Abrigo Cristo Redentor e um membro da prefeitura do Distrito Federal (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1989, p. 24).

Percebemos assim, a articulação entre Igreja Católica e governo, podendo dizer que a criação da instituição exemplificava naquele momento o relacionamento defendido e pretendido pela Igreja com o mundo secular. O Estado colocava-se como parceiro e ao mesmo tempo mediador dessa relação. Além disso, o caráter jurídico privado da Fundação lhe assegurava uma certa liberdade e plasticidade de ações e discursos, podendo se afastar ou aproximar da postura do Estado de acordo com sua conveniência.

É importante destacar que a participação do Arcebispo do Rio de Janeiro à frente da criação da Fundação Leão XIII reafirmava a tentativa da Igreja de alterar a sua relação com as camadas populares, modificando suas ações pastorais. Ao atribuir um caráter mais social à participação católica nos problemas do mundo laico, a cúpula do catolicismo carioca se aproximava das propostas da Doutrina Social. Mesmo antes do surgimento da Leão XIII, Dom Jayme demonstrava sinais de preocupação com as questões sociais. Assim, ele sustentava, no Manifesto do Episcopado Brasileiro em 1945, que "os salários injustos eram devidos à cobiça de lucros excessivos. E avisava que 'a elevação do proletariado, na sociedade contemporânea, é, sem dúvida, a grande cruzada dos tempos atuais'" (REVISTA ECLESIÁSTICA BRASILEIRA, 1945, p. 709, *apud*, BANDEIRA, 2000, p. 214).

O Arcebispo havia inclusive participado, segundo Steil (1984, p. 54), da Comissão Interministerial[6] formada pelo presidente Eurico Gaspar Dutra para pensar saídas para impedir a

[6] Comentamos as atividades da Comissão Interministerial nas páginas 36 e 37.

expansão das favelas. Isso reforça a preocupação da cúpula católica com os resultados possíveis da depauperação dos trabalhadores urbanos.

Visando atender às crescentes demandas desse segmento da população e evitar um desordenamento social, os alvos da Fundação foram as favelas, consideradas então os núcleos por excelência das mazelas da cidade. Sabendo da multiplicidade de credos entre seus habitantes e visando construir uma ação da "boa vizinhança" que assegurasse a maior aceitação possível entre os assistidos, a Igreja percebeu que era preciso deixar o discurso da discriminação de lado. Assim, oficialmente a Leão XIII declarava que não havia por sua parte nenhum preconceito de religião, cor ou credo partidário, que pudesse empalidecer seu espírito cristão (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1950, p.7).

Esse discurso da conciliação será uma marcante característica da entidade e uma poderosa estratégia política de atuação, bem como um aspecto fundamental da assistência que ela irá propor. É através desse humanitarismo cristão que ela buscará se diferenciar das ações estatais que a antecederam, que não teriam se preocupado com o sujeito favelado. Para isso retomará e consolidará uma característica já indicada pelo Dr. Vitor de Moura, qual seja, a necessidade de conhecer a população favelada para só a partir disso propor soluções.

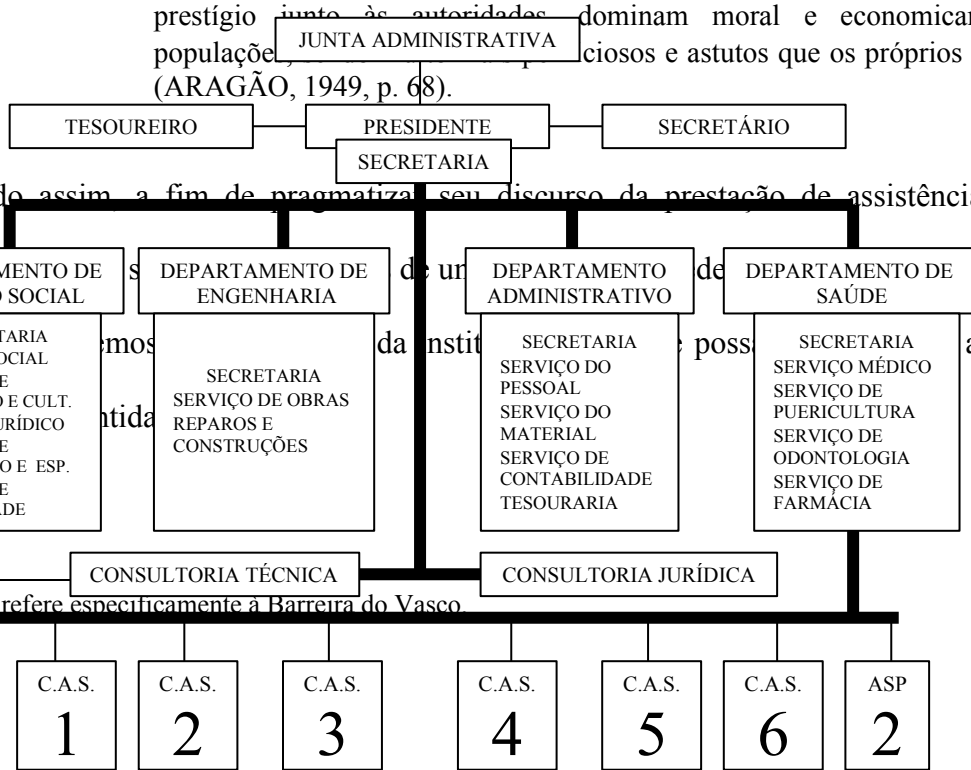
Assim, a Leão XIII inaugurava uma nova forma de atuação, inovando em seus métodos a partir da criação dos Centros de Ação Social (CAS). Os Centros – alguns construídos pela própria Fundação com o apoio logístico de uma comissão de construção civil e outros, utilizando espaços já existentes nas favelas pertencentes à Igreja ou cedidos pela prefeitura (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1989, p. 51), – eram as sedes locais da entidade construídas dentro das favelas atendidas. Os CAS eram instalados nas favelas consideradas passíveis de urbanização, naquelas classificadas pela prefeitura como removíveis, a Fundação criava as Agências Sociais Provisórias (ASP). Com

essa nova metodologia, a Fundação afirmava uma de suas principais características e também já delineava objetivos.

> Uma das características da Fundação é que ela não age à distancia, mas instala suas tendas de campanha em cima do morro, no meio dos favelados, a quem não poderá deixar de infundir confiança com essa conduta de absoluta lealdade aos seus objetivos de assistência social, que implica estreito contato como os assistidos, solidariedade, esforço de compreensão! (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1950, p. 9)

A instalação de Centros de Ação Social objetivava também diminuir a influência política e social de indivíduos que exerciam forte ingerência política nas favelas. Esses sujeitos, que muitas vezes eram os responsáveis pela venda ilegal dos terrenos e pelo controle e distribuição precária de serviços básicos, como luz e água, agiam como "donos" das localidades, aproveitando-se da omissão das esferas governamentais e de seu poder econômico. Eram, muitas vezes, considerados pela instituição mais "perigosos" que os grupos de esquerda.

> [...] A população dessa favela[7] vivia emaranhada nas tramas criadas e mantidas, a todo custo, pelos chamados "exploradores da favela". São esses indivíduos inescrupulosos que se insinuam entre essas camadas ignorantes e que, através de prestígio junto às autoridades, dominam moral e economicamente tais populações, [illegible] ciosos e astutos que os próprios comunistas (ARAGÃO, 1949, p. 68).



Sendo assim, a fim de pragmatizar seu discurso da prestação de assistência moral e m[illegible] s[illegible] de ur[illegible] de[illegible] serviços. A s[illegible]emos[illegible] da instit[illegible] poss[illegible] a estrutura adr[illegible]ntida

[7] A citação se refere especificamente à Barreira do Vasco.

Organograma 1. Estrutura administrativa da Fundação Leão XIII

Os CAS e as ASP[8] subordinados aos departamentos e ao mesmo tempo executores dos serviços oferecidos nas áreas de saúde e serviço social, como podemos observar no esquema acima, davam à Leão XIII um caráter peculiar. Apesar de supralocal, isto é, de ter seus princípios organizacionais para além das condições locais específicas das favelas onde atuava, a Fundação estabelecia uma relação típica com as localidades faveladas, devido ao alto grau de enraizamento, conseguido justamente através das bases instaladas dentro das "comunidades".

Os departamentos de execução, ou seja, de Serviço Social, Engenharia e Saúde era o tripé sobre o qual se erguia o discurso da Fundação para a solução dos problemas das favelas. Assim, suas frentes de atuação eram, respectivamente: educação, habitação e saúde. A partir dessa

[8] Os primeiros Centros de Ação Social e Agências Sociais Provisórias, bem como seus respectivos locais de instalação, foram: CAS Dom Jayme de Barros Câmara, Barreira do Vasco; CAS Presidente Eurico Gaspar Dutra, Morro do São Carlos; CAS Carmela Dutra, Morro do Jacarezinho; CAS Padre Anchieta, Morro do Salgueiro; CAS Oswaldo Cruz, Morro dos Telégrafos; ASP do Cantagalo e ASP da Praia do Pinto (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1989, p. 25). Essas bases são as numeradas no organograma acima.

consideração, a instituição afirmava que a solução "ideal" para as favelas comportava três etapas. A primeira fase devia voltar-se para o conhecimento das favelas que se daria através do levantamento estatístico, da classificação das famílias e dos indivíduos e do estudo da comunidade. A segunda fase seria a etapa do tratamento das famílias, também chamada Ação Social, que era composta pelo serviço social, educação, saúde e organização social da comunidade. Por último, estava a extinção das favelas que se dava através de medidas preliminares: demolição dos barracos, fiscalização dos terrenos baldios, fiscalização para impedir a vinda de novas famílias para as favelas do Rio de Janeiro e medidas chamadas construtivas: urbanização do espaço das favelas extintas e transferência das famílias para conjuntos residenciais (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1955, p. 9-10).

A primeira fase destacava a importância em forjar um conhecimento sobre a população cliente para que se soubesse não só as suas condições econômicas, mas também para separar os pobres dignos de assistência daqueles considerados criminosos. Estes "ficariam a cargo da autoridade policial competente, à qual caberia dar-lhes o destino conveniente, retirando-os do convívio das famílias pacatas e ordeiras, que muito lucrariam com o saneamento moral do local" (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1955, p. 12).

Dessa forma, a Leão XIII enfatizava sua ação sobre o lado "descriminalizado" da pobreza, composto por pobres em situações precárias de existência. Assim, a lei deixava de ser o instrumento mais adequado para a intervenção, cedendo lugar à norma. Isso porque

> a ordem da lei impõe-se por meio de um poder essencialmente punitivo, coercitivo, que age excluindo, impondo barreiras. Seu mecanismo fundamental é o da repressão [...]. A norma, pelo contrário, tem sua compreensão teórica explicitada pela noção de "dispositivos". A lei, através da repressão, busca principalmente negar desqualificar, obstruir a via de acesso do indesejável. A norma, embora possa incluir em sua tática o momento repressivo, visa prioritariamente prevenir o virtual, produzindo fatos novos. A regulação é o mecanismo de controle que estimula, incentiva, diversifica, extrai, majora ou exalta comportamentos e sentimentos até então inexistentes ou imperceptíveis.

> Pela regulação os indivíduos são adaptados à ordem do poder não apenas pela abolição das condutas inaceitáveis, mas, sobretudo, pela produção de novas características corporais, sentimentais e sociais (COSTA, 1989, p. 50).

Além de se afastar daqueles considerados inválidos para a assistência, agindo exatamente sobre os grupos considerados "passíveis de recuperação", a etapa de conhecimento das favelas objetivava investigar se havia ou não algum tipo de serviço voluntário sendo prestado nas mesmas.

A Leão XIII ainda firmava parcerias com outras entidades e grupos, em que se destacavam auxílios vindos do Departamento de Educação Complementar da Prefeitura do Distrito Federal; das Irmãs de Caridade São Vicente de Paula, assistência prestada pelo Assistente Eclesiástico da Ação Social Arquidiocesana etc (ARAGÃO, 1947, p. 270-271). Essas parcerias reforçam a articulação entre a Igreja Católica e o governo da cidade do Rio de Janeiro.

A instituição apontava também a sua intenção em apoiar organizações associativas nas favelas[9]. Porém, as associações deveriam se manter sob seu comando.

> Paralelamente ao Centro de Ação Social, porém, supervisionado por ele, pretendemos fundar uma agremiação capaz de congregar todos que vivem em torno do CAS, e de lhes proporcionar a oportunidade de participarem ativamente da direção de uma obra destinada ao bem comum: essa obra será a associação de moradores da favela. Sua atividade principal será cuidar do bem estar coletivo, organizando em colaboração com o CAS, campanhas educativas, financeiras, inquéritos etc, a fim de conhecer e resolver problemas inerentes à população de que fazem parte (ARAGÃO, 1947, p. 268).

[9] É importante ressaltar que, apesar das associações de moradores de favelas terem tido seu desenvolvimento incrementado na década de 60, como veremos no 2º capítulo, na década de 40, organizações associativas já existiam nas localidades. Objetivando reagir à política dos Parques Proletários, surgiram, "em 1945, as comissões de moradores, inicialmente no morro do Pavão/Pavãozinho e pouco depois nos morro do Cantagalo e da Babilônia, como forma de resistência a um suposto plano da Prefeitura de remover todos os moradores para os parques" (FORTUNA & FORTUNA, 1974, p. 103, *apud*, BURGOS, 1999, p. 28).

A Fundação visava ainda produzir dados estatísticos que possibilitassem a construção de um saber sobre as localidades. Assim, em 1948, a instituição realizou censos em duas favelas, Morro do São Carlos e Jacarezinho (VALLADARES, 2005, p. 64).

É importante comentar a produção dos primeiros recenseamentos oficiais sobre as favelas, pois eles reafirmaram a necessidade da cidade formal em categorizar as localidades faveladas e serviram de base para o desenvolvimentos dos trabalhos da Leão XIII. Assim, o primeiro censo de favelas foi produzido pela prefeitura do Distrito Federal, sob o governo do General Ângelo Mendes de Moraes, tendo sido realizado entre 1947 e 1948 e publicado em 1949. Dentro dos planos da Prefeitura de extinguir as favelas, ele buscava criar o embasamento científico para tais ações. Entre os aspectos relevantes do cadastro estava a ausência de uma definição para a categoria favelas (VALLADARES, 2005, p. 64). Isso parece ser um indicativo de que naquele momento a cidade legal tinha dificuldades em lidar com as "comunidades" que passavam, inclusive, por sua incapacidade de conceituar, de nomear esse lugar do Outro.

Apesar dos dados do recenseamento desmentirem uma série de estigmas recorrentes sobre aquelas populações, as interpretações que a prefeitura fez das informações obtidas foram estigmatizantes e preconceituosas. O discurso moral com um viés higienista e racista deu o tom do relatório que acompanhou o censo.

> As características e a capacidade biológica de um povo são transmitidas através de várias gerações e constituem substratum sobre o qual a sua vida é edificada. Na ausência de animais humanos biologicamente sadios, não há riqueza de recursos naturais, nem melhoramento de atividades institucionais que possam assegurar produtividade elevada [...]. O preto, por exemplo, via de regra não soube ou não poude aproveitar a liberdade adquirida e a melhoria econômica [...]. Renasceu-lhe a preguiça atávica, retornou a estagnação que estiola, fundamentalmente distinta do repouso que revigora, ou então [...] priva-se do essencial à manutenção de um nível de vida decente mas investe somas relativamente elevadas em indumentária exótica, na gafieira e nos cordões carnavalescos [...]. As conseqüências desse complexo de condições negativas não se fazem sentir apenas no campo da higiene, o desasseio é agravado pela

> promiscuidade e esta, reforçando a ação de outros fatores adversos, provoca lamentáveis conseqüências de ordem moral (Prefeitura do Distrito Federal, 1949, p.10-17, *apud,* VALLADRES, 2005, p. 65-66).

Fica também evidente no citado relatório a análise claramente racista realizada pela prefeitura. Sendo grande parte da população pobre da cidade formada por ex-escravos, esses negros, em razão de suas parcas condições de subsistência, viam-se obrigados a residir nas favelas. Acabaram desenvolvendo nas localidades manifestações culturais próprias da suas origens africanas, como suas festividades e religiosidade. Isso, no entanto, era enxergado pela elite administrativa branca, como uma anomalia, uma demonstração da suposta inferioridade sócio-cultural dessas populações. Além de vistas como promíscuas e transgressoras da "boa ordem moral da cidade", o seu direito ao lazer era criticado, interpretado como desperdício de dinheiro, desviado da sobrevivência material.

Assim, os residentes em favelas eram classificados como marginais, entre outras razões, a partir de uma perspectiva racial e étnica.

> A definição de marginalidade baseda numa situação minoritária quanto à raça ou etnia exige também um diferencial de posição superior-inferior. A principal diferença neste caso é o traço genético imputado, determinante da participação do grupo "de dentro" ou "de fora", ao invés de um traço cultural ou adquirido. A assimilação se torna um problema muito mais sério, pois as fronteiras são instransponíveis (PERLMAN, 2002, p. 128).

Já o recenseamento geral de 1950, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), apresentou conclusões que ressaltavam aspectos até aquele momento negligenciados nos discursos sobre as localidades faveladas. Contando com a contribuição de Alberto Passos Guimarães, então diretor da divisão Técnica do Serviço Nacional de Recenseamento do IBGE, o cadastro produziu uma discussão metodológica sobre a categoria

favelas. Para tal definição, o autor utilizou cinco critérios: proporções mínimas, tipo de habitação, condição jurídica da ocupação, melhoramentos públicos e urbanização. Assim, para o censo de 1950,

> favela é todo agrupamento predial ou residencial formado por unidades de número geralmente superior a 50, em que predominam casebres ou barracões de aspecto rústico típico, constituído com os mais diversos materiais, destituídos, em sua maioria, de melhoramentos públicos, tais como: rede sanitária, luz, água encanada e telefone, e que se instalam em terrenos de terceiros ou de propriedade desconhecida, em área não urbanizada (SAGMACS, 13/04/1960, p. 7).

Entre outras questões, Alberto Guimarães destacava a importância em conhecer cada favela especificamente e reconhecia que grande parte de seus habitantes era formada por trabalhadores pobres e não marginais ou vagabundos, como havia sido difundido durante décadas (VALLADARES, 2005, p. 68-69).

Notamos, assim, dois discursos distintos sobre as favelas nessas pesquisas. A Fundação Leão XIII consolidou as informações do recenseamento geral de 1950, considerando haver nas favelas inúmeros pobres e miseráveis, mas honestos, que frente a sua vulnerabilidade social deveriam ser assistidos e não reprimidos. Porém, apesar de concordar com essa constatação, a instituição se aproximava das interpretações do censo de 1949 ao produzir uma compreensão moral da pobreza. Isso marca uma dubiedade no discurso da instituição, que caracterizou todo o seu "período católico".

Retornando às etapas em que a Fundação dividia sua atuação, a segunda fase da intervenção era caracterizada pela ação social. Por sua vez, o primeiro passo a ser dado para a consolidação desta fase era a implementação do Serviço Social.

> A primeira providência que tomou a Fundação Leão XIII ao iniciar sua ação social nas favelas foi criar o Serviço Social, como base para a realização de um trabalho de recuperação das pessoas residentes nesses logradouros, pessoas deficientes física, moral e espiritualmente, incompreendidas pela quase totalidade da população da cidade que as estigmatiza, considerando-as expoentes da malandragem, da vadiagem, da periculosidade pública, sem atentar que essa situação que enfrentam essas pobres pessoas é resultante da situação sócio-econômica do País (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1955, p. 61).

Reconhece-se a pobreza como resultante das insatisfatórias condições sócio-econômicas do país, porém, esse apontamento não significa uma crítica à maneira como os poderes públicos vinham tratando a questão das favelas. Em outros termos, a entidade sinaliza o problema mais não atua diretamente sobre ele, mas sobre suas aparentes conseqüências.

Nesse sentido, as funcionárias do Serviço Social ficavam encarregadas de visitar as famílias, esclarecendo-as sobre as finalidades do trabalho da instituição e produzindo questionários sobre suas condições de vida. Essas profissionais eram conhecidas como visitadoras sociais, sendo as intermediárias entre os departamentos da Fundação e a população assistida (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1989, p. 28). Apesar de também enfatizar a concessão de serviços, um dos objetivos que informavam a distribuição dos bens materiais era a sua utilização como um vetor de influência moral da instituição. Dentro dessa perspectiva, a Fundação buscava distribuir seus conselhos, pois "em primeiro lugar, não custam nada para uns e, além disso, porque evitam, para os outros, que adquiram maus hábitos. Por último, são mais eficazes que a caridade e a repressão" (DONZELOT, 1986, p. 64).

Para que a distribuição dos conselhos fosse eficaz, o Serviço Social se baseava na aproximação de cada sujeito individualmente, o que permitia uma aproximação eficiente e comedida, que buscava regular a organização familiar e sugerir formas apropriadas de relações sociais, além de controlar o próprio espaço físico das residências. Essa nova técnica de inquérito social, que ganhou destaque com o desenvolvimento do então emergente campo do Serviço

Social, esteve baseada nas seguintes regras, perfeitamente identificáveis no trabalho da Leão XIII nas favelas: aproximação circular das famílias, em que antes de entrar em contato com a família a ser assistida, era preciso coletar todas as informações de que dispusesse; interrogatório separado e contraditório, em que era sempre preferível que o visitador não convocasse seu cliente, mas fosse ao domicílio deste último e que tal visita fosse feita de surpresa e, finalmente, a verificação prática do modo de vida familiar, em que o visitador deveria falar e fazer falar o máximo que pudesse, utilizando técnicas que mobilizassem o mínimo de coerção para obter o máximo de informação possível (DONZELOT, 1986, p. 113-115).

> Feito o levantamento geral da favela, são as famílias registradas divididas entre a equipe de visitadoras, as quais selecionam um grupo de umas cinqüenta famílias "caso" para serem estudadas e orientadas no sentido de seu reajustamento social. Este trabalho é árduo e exige muita dedicação e confiança na providência, pois se realiza com pessoas desajustadas sobre todos os aspectos: econômico, físico, legal, moral, profissional e espiritual (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1955, p. 62).

Não podemos desconsiderar que por trás de todo saber, de todo conhecimento, o que está em jogo é uma luta de poder (FOUCAULT, 1996, p. 51).

Considerando o papel de destaque que a Fundação Leão XIII atribuía ao Serviço Social e, conseqüentemente, à assistência social resultante de sua implementação, é fundamental definirmos mais claramente quais os supostos teóricos que informavam os discursos e ações da instituição nesse setor.

É preciso atentar para o fato de que a assistência, enquanto prática político-social, existe há séculos. Em termos gerais, durante a longa duração que podemos chamar de período pré-industrial (segunda metade do século XVI ao final do século XVIII), aqueles considerados incapacitados de sobreviverem por seus próprios meios, entre esses os velhos indigentes, os

portadores de moléstias físicas ou mentais, as crianças órfãs etc foram assistidos através do recebimento de alimentos, abrigo, medicamentos etc (CASTEL, 2001, p. 41-43).

Apesar de variar de acordo com as peculiaridades da formação histórica das diversas regiões do Ocidente, a assistência prestada por instituições laicas e principalmente pela Igreja não deve ser compreendida como um simples ato de compaixão cristã. Ao contrário disso, a "assistência aos carentes não era uma opção a cargo da iniciativa pessoal, mas a conseqüência obrigatória do lugar ocupado num sistema de interdependências", ou seja, era uma "generosidade necessária" (CASTEL, 2001, p. 53). Em outros termos, o "social-assistencial" era prestado quando a *sociabilidade primária*[10] era rompida, procurando preencher o espaço deixado nas relações conduzidas por essa sociabilidade e, primordialmente, visava afastar a temeridade da *desfiliação social* (CASTEL, 2001, p. 59).

Porém, o olhar sobre a assistência foi alterado com o surgimento e futura consolidação da sociedade industrial, a partir do século XVIII, quando as relações capitalistas de trabalho começaram a ser estruturadas. A construção moderna do trabalho como gerador de riquezas fez com que a incapacidade de trabalhar, outrora digna de auxílio, passasse a ser vista como um ato de vadiagem, como uma simulação de invalidez e como tal merecedora de repressão e não de assistência. "A verdadeira descoberta que o século XVIII promove não é, pois, a da necessidade do trabalho, mas sim a da *necessidade da liberdade do trabalho*". Dessa forma, as instituições de assistência passaram a representar um crime contra os novos princípios da economia liberal, pois esterilizavam a riqueza em potencial que os pobres representavam, ao anularem sua força de trabalho (CASTEL, 2001, p. 232-233. Grifos do autor).

[10]"Sistema de regras que ligam diretamente os membros de um grupo a partir de seu pertencimento familiar, da vizinhança, do trabalho e que tecem redes de interdependência sem a mediação de instituições específicas" (CASTEL, 2001, p. 48).

No entanto, o trabalho liberado não significou o direito de todos ao mesmo, o que fez com que o pauperismo, causado pelo não acesso ao mercado de trabalho, fosse transformado na nova questão social do século XIX e XX. A miséria material veio acompanhada da degradação moral, que tornou a necessidade de assistência novamente um imperativo para a manutenção da ordem social. Porém, na nova conjuntura política a assistência se apresentava como uma contradição, pois como prestar auxílio aos indivíduos em uma sociedade calcada na idéia de liberdade civil e em um Estado liberal não intervencionista? A saída encontrada foi o apelo a uma "cidadania", baseda em uma responsabilidade moral, e não política, para com os indivíduos de camadas sócio-econômicas inferiores.

> A política social que preconizam [os reformadores liberais] não é a da responsabilidade do governo, mas a da responsabilidade dos cidadãos esclarecidos que devem assumir voluntariamente o exercício da proteção das classes populares [...]. A dissolução do ideal crítico na obsessão de preservar a qualquer preço a paz social torna o liberalismo compatível com as diferentes variantes da filantropia social (CASTEL, 2001, p. 314).

As características das práticas de assistência desenvolvidas nas sociedades modernas européias estarão presentes na acepção conceitual de assistência social forjada no Brasil, a partir da institucionalização do Serviço Social na década de 30.

> Os núcleos pioneiros do Serviço Social, surgindo como ramificação da Ação Católica e da Ação Social, tiveram sua base social definida pela composição do bloco católico. O que não impediu, no entanto, que possuíssem especificidades bem definidas: tratava-se fundamentalmente de um núcleo feminino, originado majoritariamente do sistema de ensino mantido pela Igreja [...]; constituía-se a partir de moças e senhoras da sociedade, isto é, pertencentes a setores abastados da sociedade; que tinham como um ponto comum alguma forma de militância no meio católico [...]. O discurso dessas pioneiras demonstrava a certeza de estarem investidas de uma missão de apostolado, decorrente não só da adesão aos princípios católicos, como de sua origem de classe. Elementos que legitimavam sua autoridade num empreendimento de levantamento moral de uma população que vegetava no pauperismo e no rebaixamento moral (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 216).

Como nas sociedades européias, a miséria e o pauperismo eram vistos como uma ameaça à ordem vigente. A prestação de auxílio, para além de suprir as carências materiais mais urgentes o que se dava principalmente através da doação de alimentos, roupas etc, tinha como objetivo "elevar" o padrão moral das camadas populares, considerado o responsável pelos problemas. Foi essa concepção sobre os pobres que informou a assistência proposta pela Fundação Leão XIII, podendo ser a atuação oficial da instituição compreendida através da definição tradicional de assistência social, qual seja:

> [...] a assistência social compreendida como a concessão de auxílios materiais e financeiros e a prestação de serviços. Executada de forma empírica, por pessoas ou organizações, com recursos próprios ou fundos resultantes de doações, visando a atender às camadas mais pobres em suas necessidade primárias (SPOSATI, 2003, p. 56).

Assim, a Igreja Católica preocupada em assumir parte do controle sobre a gerência das questões sociais, aumentando sua influência sobre as massas, articulou-se com o Estado. O resultado dessa união, a Fundação Leão XIII, visava consolidar a ordem e a disciplina social. Havia, dessa forma "um projeto de cristianização da ordem burguesa, para 'reorganizá-la sob o imperativo ético do comunitarismo cristão' exorcizando seu conteúdo liberal" (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 156).

Para que a missão do Serviço Social não malograsse, o assistente social deveria ser uma pessoa que conjugasse os seguintes atributos: íntegra formação moral, sólido preparo técnico, desinteresse pessoal, capacidade de devoção e amor ao próximo, inteligência e vontade. Em suma, as produções teóricas da década de 40 sobre a formação dos assistentes sociais destacavam quatro aspectos como os principais para a formação dos mesmos: científico, técnico, moral e doutrinário.

> [O primeiro princípio] se compunha de conhecimento sobre o Homem na sua vida física, psicológica, econômica, moral, social e jurídica, estado normal e perturbações a que está sujeito [...]. A preparação técnica ensinaria a como combater os males sociais e a imprimir ao trabalho do Assistente Social um caráter inteiramente diverso do desenvolvido pelas demais formas de assistência [...]. A formação moral seria o coroamento do trabalho de preparação do Assistente Social, pois, na falta de uma formação moral solidamente edificada sobre uma base de princípios cristãos, a ação seria falha, devido à ausência dos elementos que garantem uma ação educativa, que é a visada pelo Serviço Social [...]. A formação doutrinária seria a base, o elemento vivificador de todos os outros aspectos da formação do Assistente Social [...]. Deveria impregnar a personalidade do Assistente social, o qual [deveria] estar convicto dos princípios que defenderia (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 224).

Essas características, que deviam ser as norteadoras da formação profissional no Serviço Social, reafirmam a origem do campo intimamente ligado aos princípios morais católicos. Informados exatamente por esses supostos, os funcionários da Fundação tinham que orientar suas ações. Dessa forma, a educação, elemento que também compunha a ação social da Leão XIII, juntamente com o Serviço Social, visava combater a crise de formação moral que a entidade identificava como sendo uma das principais razões da miséria dos trabalhadores urbanos moradores das favelas.

A educação era vista, predominantemente, como um instrumento para aproximar os moradores de uma moral da qual estariam apartados, o que não permitiria sua integração à cidade.

> A educação liberta o homem de si mesmo e o prepara para uma vida melhor. A educação deve abranger o Ensino Primário para todos, o Ensino Pré-vocacional pra os menores de ambos os sexos, de 10 a 14 anos, o Ensino Doméstico para as moças e mães de família. Alfabetização de adultos pra maiores de 14 anos. No plano propriamente de orientação moral, espiritual e cívica, se impõe um trabalho que atinja a todos: homens e mulheres, velhos e crianças, rapazes e moças. É preciso dar a essas populações o sentido moral da vida e criar-lhes o senso de responsabilidade, pois é espantosa a situação familiar que se encontra na favela: ao lado de uma família legalmente constituída, dezenas ou centenas de outras, completamente desmoralizadas, onde a responsabilidade masculina é nula, chegando ao máximo da inconsciência e do abuso (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1955, p. 15).

Não negamos que a instituição acreditasse estar dotando os moradores, principalmente através das oficinas artesanais e cursos que visavam a profissionalização, de condições para a melhoria de suas condições de vida, o que possuía relevância, considerando o período em questão, em que havia uma ausência do poder público nas localidades. O problema estava nos termos da dita inclusão e em seus resultados político-sociais limitados.

Algumas imagens contidas no primeiro relatório de atividades da Fundação são emblemáticas dessa postura, bem como as legendas que acompanham as mesmas[11].

[11] Gostaríamos de salientar que não figura entre os procedimentos metodológicos desta dissertação nenhuma discussão sobre a análise iconográfica, conforme se pode perceber em sua introdução. Dessa forma, a apresentação das fotografias não pretende uma análise vertical das mesmas. Objetivamos, através da reprodução das imagens, enriquecer a qualidade de nossa argumentação, considerando que elas reforçam de maneira emblemática as questões aqui analisadas.

Foto 1. Departamento de Serviço Social da Fundação Leão XIII – Serviço de Educação e Cultura.

Foto 2. Departamento de Serviço Social da Fundação Leão XIII – Serviço de Educação e Cultura.

A educação era considerada o instrumento responsável pela "civilização" das crianças, que as incentivaria a construir uma trajetória virtuosa, através da qual se afastariam das favelas, negando-as como forma de vida e habitação. A afirmação de que "a repulsa às favelas se faz pela educação das novas gerações" subentendia que a residência nas localidades faveladas se dava por uma questão de escolhas equivocadas, que eram feitas em razão da falta de conhecimento.

A disciplina, que agia no espaço deixado vazio pelas leis, no lugar onde elas não penetravam (FOUCAULT, 2003, p. 149), onde os comportamentos indesejáveis não podiam ser criminalizados, deveria fazer com que as famílias se sentissem recompensadas e não punidas. A escola era o local privilegiado para a instituição dessa disciplinarização, ao passo que as mudanças de conduta sugeridas tinham que acenar para reações em cadeias que se estendessem ao longo das gerações (COSTA, 1989, p. 63).

Também não era gratuita a escolha das mulheres e das crianças como alvos preferenciais das ações da Fundação. As primeiras, por serem as responsáveis pela educação e formação dos futuros homens chefes-de-família, formadores da moral domiciliar. As crianças porque, se bem instruídas, repudiariam as favelas quando adultas. "Assistência às crianças em vez de assistência aos velhos, às mulheres e não aos homens pois, a longo prazo, esse tipo de assistência pode, senão render, pelo menos evitar gastos futuros" (DONZELOT, 1986, p. 65). As famílias deveriam sentir-se gratas, e esse pretenso sentimento de gratidão deveria advir do fato delas "estarem sendo retiradas de sua situação de anomia, na qual estariam imersas por absoluta falta de conhecimento, e estarem sendo alçadas, mesmo que tardiamente, ao *habitus* civilizacional". Assim,

> o estigma da incompetência e do desconhecimento [foi] o que lhe permitiu criar um tipo de dominação sobre a família sem ser vista como intrusa ou inimiga [mesmo que às vezes o fosse] [...]. A irresponsabilidade eximia o sujeito da

> punição legal e, eventualmente da própria culpa, mas não da correção. Esta última passou a apresentar-se e a exercer-se como necessária ao próprio bem do infrator (COSTA, 1989, p. 71).

Assim, a miséria dos trabalhadores urbanos era compreendida como causada pela falta de informações e orientação adequadas, que fazia com que os moradores fossem incapazes de alcançar o "bem-estar a que tinham direito" e que a sociedade lhes reservava. Mesmo reconhecendo um "excesso de diferenciação social", o julgamento moral destes trabalhadores se sobrepunha às constatações sobre as causas da pobreza. "Negadas as bases materiais da situação social considerada patológica, [a principal função do] Serviço Social [foi] procurar modificar as representações que os [moradores de favelas faziam] de sua própria situação" (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 232-233).

Havia, assim, uma aparente ambigüidade, pois, apesar desses conservadores pressupostos da educação oferecida pelo Departamento de Serviço Social da Fundação, não é possível desconsiderar que eles serviam aos moradores[12], principalmente frente à escassez no acesso à educação pública para a população mais pobre. A Fundação Leão XIII, juntamente com o parco auxílio dado pela Prefeitura do Distrito Federal, era uma das únicas instituições responsáveis pela manutenção das escolas nas favelas. Favelas como o morro do São Carlos, a Barreira do Vasco, o Jacarezinho e a Rocinha contavam com essa assistência prestada pela entidade, sendo a Leão XIII responsável, muitas vezes, pelo fornecimento do material escolar (SAGMACS, 13/04/1960, p. 28, 30).

Dessa forma, não podemos perder de vista essa dupla dimensão da ação da instituição, em que, apesar de inegavelmente procurar atender às demandas mais urgentes da população favelada, fazia isso através de um discurso conservador baseado na tutela.

[12] No 3º capítulo, através da análise de entrevistas realizadas na Rocinha, será possível perceber que os moradores se sentiam amparados, em certa medida, pelos serviços prestados pela Fundação Leão XIII na localidade.

Assim, ainda entre as ações desenvolvidas pelo Departamento de Serviço Social, figurava o serviço jurídico

> com finalidade precípua de prestar assistência jurídica gratuita, em matéria Civil e Trabalhista, às famílias residentes nas favelas sob orientação da Fundação Leão XIII, [exercia] suas funções por intermédio de seus quatro advogados, diretamente nos diversos Centros de Ação Social (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1955, p. 57).

Entre os casos atendidos se destacavam a emissão de atestados de pobreza, casamentos, questões previdenciárias, registro civil, investigação de paternidade, questões trabalhistas e emissão de carteira profissional (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1955, p. 57).

Apesar da valia desse tipo de atendimento, diante do desamparo da população assistida nesse setor, a existência de um serviço jurídico, entre os departamentos da Fundação, poderia ter tido uma importância muito mais definitiva para a defesa dos moradores das favelas. Isso seria possível, por exemplo, se entre os seus objetivos figurasse ações que garantissem o respaldo legal, para que os moradores fizessem melhorias em suas casas, o que, como já foi dito, era proibido pelo Código de Obras[13]. No entanto, as melhorias nas habitações eram oficialmente rechaçadas pela Leão XIII.

> Nas favelas onde a Fundação Leão XIII mantém seus serviços, procurou-se com o auxílio da Prefeitura impedir o crescimento dos barracos. Levou-se mesmo esse rigor ao extremo de impedir não só a construção, mas a melhoria do barraco [...]. Hoje, ainda em várias favelas, diz-se que a Fundação "vive se metendo na vida íntima dos favelados", e, se as visitadoras virem um prego a mais no barraco, obrigarão os moradores a retirá-lo (SAGMACS, 13/04/1960, p. 23-24).

[13] Não nos referimos a ações de garantia de posse ou regularização fundiária, pois isso poderia parecer anacrônico naquele período, em que esse tema não compunha as discussões sobre a intervenção em favelas, principalmente, pois as localidades eram entendidas, em grande medida, ainda como espaços provisórios. Apenas na década de 70, essas discussões começam a despontar como um tema pertinente, mas até hoje a questão vem sendo timidamente tratada.

Assim, entre as ações defendidas pelos advogados não havia nenhuma preocupação com o problema coletivo das favelas. Pior ainda, algumas vezes, a permissão jurídica para a obtenção de licenças para a construção de barracos, raramente quando era concedida, ficava submetida à obrigatoriedade de que o casal, que pleiteava a autorização, legalizasse sua união, o que confirma o aspecto moral da assistência (SAGMACS, 13/04/1960, p. 31).

Por último, entre os serviços prestados pelo Departamento de Serviço Social, gostaríamos de destacar os de Recreação e Esportes. Entre as suas finalidades, estava a de "orientar as práticas recreativo-esportivas com a superior preocupação de educar, instruir e disciplinar as crianças, adolescentes e adultos proporcionando-lhes a indispensável higiene física e mental [...]" (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1955, p. 47). Destacavam-se entre suas atividades, olimpíadas esportivas, educação física e ginástica, festas mensais e jogos recreativos.

A instituição expunha as dificuldades que enfrentava para implementar tais atividades, posto que,

> grande parte destes elementos [adolescentes e adultos] era reconhecidamente malandra, perseguidos pela polícia e possuidores dos piores vícios. Eram prejudiciais ao grupo, interferindo de maneira abusiva e agressiva nos trabalhos de ação social". Porém, "entre o grosso das famílias de trabalhadores, em geral ordeiras, residentes no morros e favelas, o serviço de recreação encontrou uma contribuição compreensível e interessada [...] (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1955, p. 54).

Observemos a imagem e sua legenda a seguir.

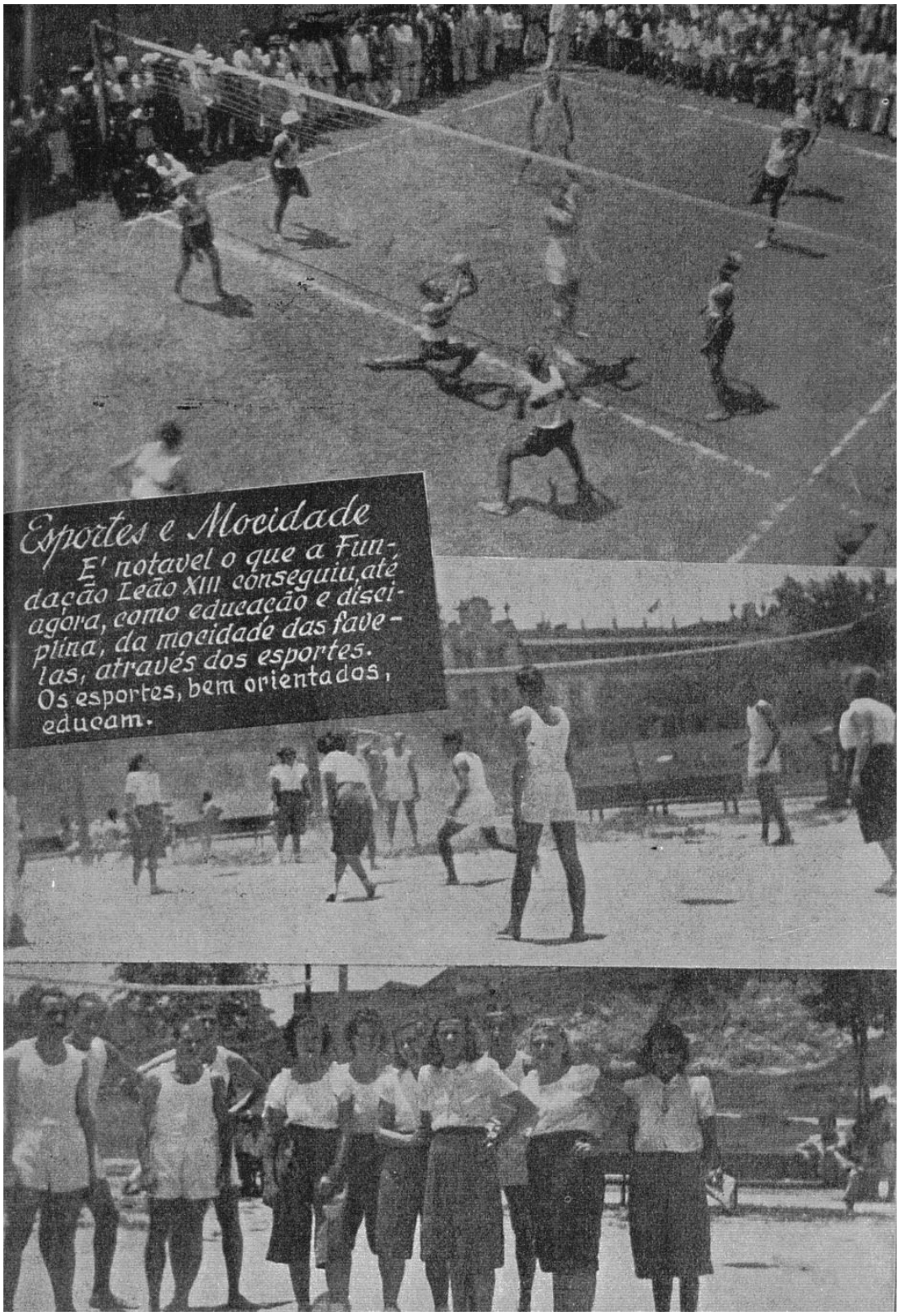


Foto 3. Departamento de Serviço Social da Fundação Leão XIII – Serviço de Recreação e Esporte.

Além de oferecer atividades de lazer[14] aos moradores das favelas assistidas, a Fundação Leão XIII, através das atividades de esporte e recreação, procurava promover uma reorientação, uma disciplinarização dos corpos e das mentes, bem como o preenchimento do tempo ocioso dos favelados. Assim,

> [...] as atividades recreativas e físicas eram compreendidas como forma de recuperar a força de trabalho [...], como componente na manutenção da saúde [...] e como importante fator de reorganização urbana [...]. [Dessa forma, as atividades de Recreação e Esporte eram percebidas a partir de] um entendimento funcionalista das atividades de lazer fundamentalmente dedicadas a corrigir os problemas da civilização contemporânea e adaptar o indivíduo à [...] ordem social em vigor (MELO, 2003, p. 64).

A disciplina também se fazia presente nessa instância de serviço, em que se buscava fabricar novos indivíduos, sujeitos úteis, condizentes com as demandas urbanas criadas pelas camadas sociais abastadas (FOUCAULT, 2003, p. 143).

Concluindo os serviços executados na fase de ação social da Leão XIII, ainda dentro da proposta de tratamento das famílias, destacava-se o Departamento de Saúde. O departamento prestava assistência dentro dos Centros de Ação Social através de lactários, consultórios de pediatria e higiene infantil, consultórios de clínica geral, consultórios de higiene pré-natal, consultórios dentários, salas de distribuição de medicamentos e salas de curativos (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1955, p. 87).

Entre esses serviços prestados, a instituição atribuía uma importância especial ao atendimento pediátrico, por enxergarem nas crianças o alvo mais produtivo para "corrigir os

[14] Apesar de não ser questão desta dissertação se deter no âmbito dos serviços de Recreação e Esportes prestados pela Fundação Leão XIII, não ignoramos que há um consolidado campo de discussão teórica que se dedica a pensar o lazer conceitualmente e seus modos de intervenção. Para uma discussão detida e aprofundada, conferir (MELO; ALVES JUNIOR, 2003).

males" causados pela vida em favela e estimulá-las a repudiar os hábitos de vida das localidades faveladas.

> A criança favelada é um retrato fiel desse binômio trágico de miséria e ignorância em que vive ou sucumbe a infância brasileira nos diversos recantos do país. No ambiente sórdido das favelas, a vida das crianças é um milagre que a Ciência não explica. Porque lá se reúnem e se acentuam todas as condições desfavoráveis à vida. A fome, a imundice, a promiscuidade, o vício, a tara, o abandono, todas essas formas de miséria e de sofrimento anulam as resistências orgânicas e transformam essas pobres e infelizes crianças em farrapos humanos que se arrastam nas sombras desconfortantes da doença e da dor, do vício e da perdição, numa vida brutal e sem encantos (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1955, p. 91).

A saúde biológica era entendida como algo intimamente articulado à formação moral, retomaremos em breve essa questão. É preciso, no entanto, destacar a importância que esse departamento acabava adquirindo, frente à inoperância do poder público em fornecer serviços neste setor.

> Nas favelas onde trabalha a Fundação Leão XIII, há no Centro Social um serviço médico cuja extensão varia com o tamanho da favela. [...]. Na Rocinha, o serviço médico tem lactário e farmácia, possui dois clínicos, um pediatra, dois dentistas, duas enfermeiras, uma dietista, dois auxiliares de dentista e um responsável pela farmácia. Esse serviço médico atende a mais ou menos 15000 pessoas correspondendo a 3000 famílias matriculadas no Centro [...]. As favelas encravadas em zonas bem assistidas do ponto de vista médico-sanitário são privilegiadas. As que possuem Centros da Fundação Leão XIII também. Quando isso não ocorre a situação chega a ser crítica (SAGMACS, 13/04/1960, p. 26).

Os serviços oferecidos pela Fundação na área de saúde, mesmo que não fossem suficientes para sanar todas as demandas das populações das favelas assistidas, muitas vezes, eram os únicos com os quais os moradores podiam contar.

A instituição por ser consciente da importância que o Departamento de Saúde tinha dentro dos CAS, utilizava isso a seu favor, legitimando sua atuação frente à população que se via

beneficiada por esse serviço. Assim, a Leão XIII destacava em seus relatórios a extensão de sua estrutura nessa área e o bem-estar que geraria para os moradores.

Algumas imagens referentes ao Departamento de Saúde, que compõem os documentos oficiais da Fundação, procuravam destacar essas benfeitorias.

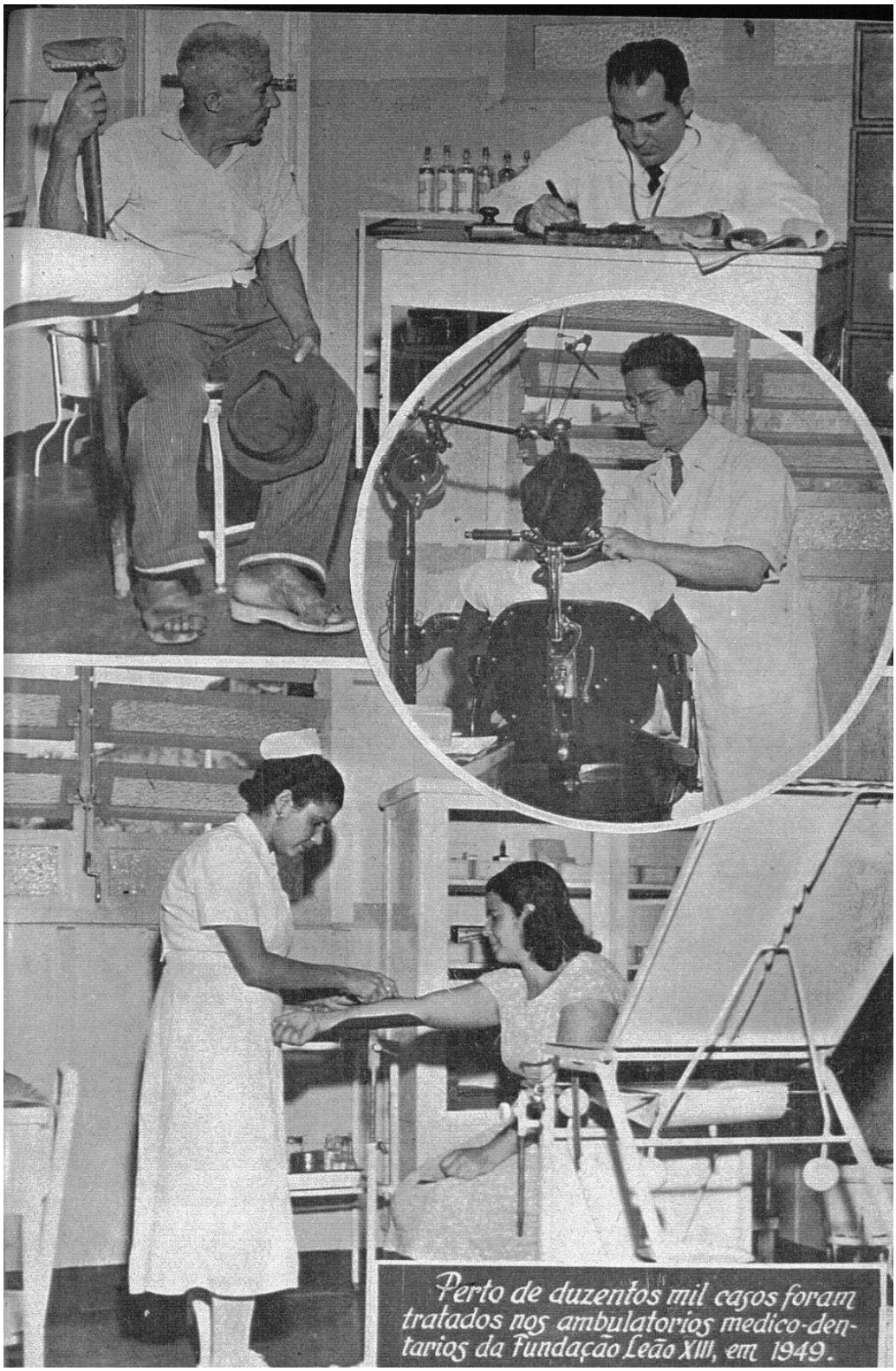


Foto 4. Departamento de Saúde da Fundação Leão XIII.

Foto 5. Departamento de Saúde da Fundação Leão XIII – Serviço de Puericultura.

Finalizando os principais serviços desenvolvidos pela Fundação Leão XIII, ainda havia o Departamento de Engenharia responsável pela execução da 3ª fase de intervenção, segundo palavras da instituição, etapa de "solução ideal do problema das favelas", qual seja, a extinção das localidades ou sua urbanização. A entidade, no entanto, fixava critérios para que essas ações fossem implementadas.

> A fixação do critério de prioridade para a extinção das favelas deve atender a um primeiro requisito: que a favela tenha sido estudada pelo Serviço Social e as famílias selecionadas. Em seguida, outras condições devem pesar na concessão de prioridade: - condições de habitabilidade sub-humanas dos barracões que chegam a nivelar a criatura humana aos animais; condições de insalubridade do terreno; o fato de pertencer o terreno, em que está localizada a favela, a particulares, estando ou não sob ação judiciária; alto grau de criminalidade e de imoralidade dos seus moradores [...]. Uma vez resolvida a P.D.F. [Prefeitura do Distrito Federal] a enfrentar a solução do problema, cumpre estar alerta para que tome imediatamente três medidas fundamentais sem as quais os trabalhos de extinção se tornariam inócuos, perdendo toda a razão de ser. 1 – demolição imediata dos barracões vazios, 2 – fiscalização dos terrenos baldios para impedir que o problema se agrave, 3 – providências no interior para impedir a vinda de novas famílias dos Estados para o Distrito Federal (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1950, p. 17-18).

Lembremos das proibições, já citadas nesta dissertação, feitas pela Leão XIII que impediam que moradores fizessem melhorias em seus barracos. Isso ocorria nas favelas que a instituição, juntamente com a prefeitura da cidade, classificava como removíveis.

Algumas localidades, no entanto, deveriam ser urbanizadas e transformadas em "bairros populares", naquele período, destacavam-se as obras realizadas na Barreira do Vasco.

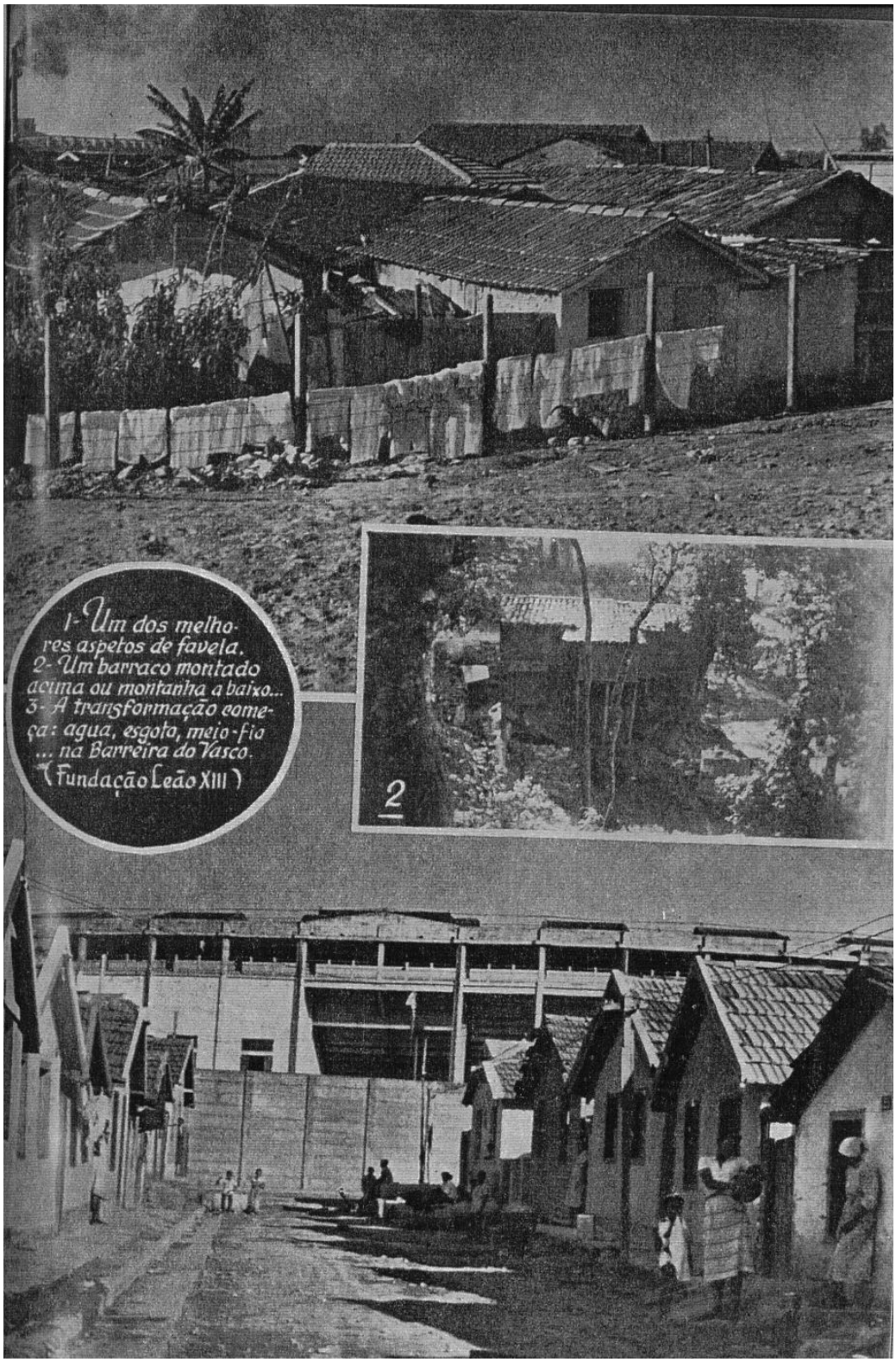


Foto 6. Departamento de Engenharia –
Secretaria de Serviços de Obras Reparos e Construções.

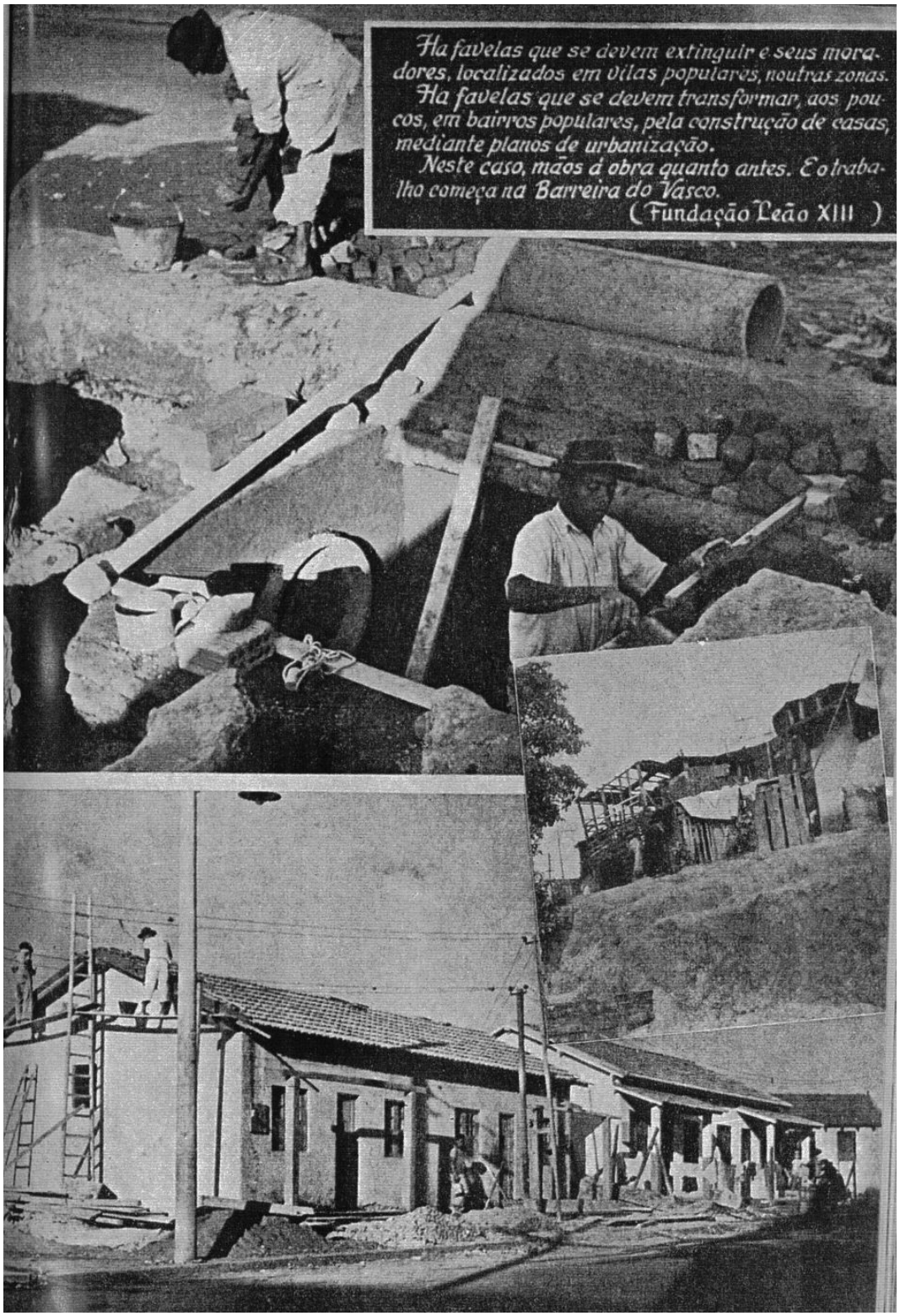


Foto 7. Departamento de Engenharia –
Secretaria de Serviços de Obras Reparos e Construções.

As imagens destacam a ambivalência na posição da Fundação em relação ao tratamento habitacional das favelas, contemplando tanto ações de erradicação como de melhoramentos urbanísticos das "comunidades". Porém, é importante destacar que as ações no âmbito habitacional eram isoladas, ou seja, não foram conjugadas a alterações sócio-econômicas substanciais. Assim, a favelização dos "bairros populares" foi inevitável, pois a alteração meramente estética das habitações populares não era capaz de sustentar a melhoria de suas condições de vida.

Assim, a Fundação Leão XIII chegou ao final da primeira metade de década de 50 como o único projeto sistemático de intervenção em favelas, mas incapaz de solucionar a imensa gama de problemas que afligiam as populações nelas residentes. Além de estar orientada por uma compreensão parcial e eivada por uma interpretação hierárquica sobre a questão (LOPES, 1955).

Segundo o relatório produzido pela SAGMACS, a Fundação estaria, na década de 50, elaborando um projeto para reestruturar suas ações. Até aquele momento, a base do trabalho da Fundação teria se mostrado "obsoleta, deseducativa e sem diretrizes certas a atingir, dentro da realidade brasileira" (SAGMACS, 15/04/1960, p. 26), ou seja, a própria instituição parecia reconhecer, em certa medida, as limitações de sua atuação.

Em razão desse conservadorismo em suas políticas,

> Em abril de 1958, uma comissão de técnicos estudou e debateu novas perspectivas e diretrizes para o Serviço Social em face da realidade brasileira e as conclusões [vieram] apoiar nosso ponto de vista [dos técnicos da SAGMACS] de que é necessário se definir um programa e enriquecer o Serviço Social com o emprego de técnicas modernas de comunicação com o público, interpretação de programas e sobretudo treinamento democrático. Sentiu-se necessidade de estabelecer prioridades, evitar dualidade de serviços da mesma natureza e com os mesmos objetivos numa mesma área sem que se tenha conhecimento prévio das necessidades locais. Foram feitas recomendações para o melhor aproveitamento dos recursos humanos e materiais e para o combate à ação isolada das diferentes categorias profissionais atuando no campo social.
>
> As principais normas desse plano são [foram]:

> a) evitar serviços gratuitos e assistenciais;
> b) utilizar técnicas modernas de Serviço Social e reabilitação;
> c) adotar, de preferência, medidas preventivas;
> d) utilizar as organizações espontâneas (cooperativas, ajuda mútua etc.) como colaboradores em programas que venham trazer-lhes benefícios;
> e) evitar a improvisação (SAGMACS, 15/04/1960, p. 26)[15].

Apesar de termos tido a preocupação em salientar os aspectos das ações da entidade que respondiam às demandas da população assistida, não é possível negligenciar seu objetivo dorsal, qual seja, a clara preocupação com a normatização e moralização dos moradores das favelas.

Assim, retomando a asserção que fizemos no início do capítulo sobre a íntima relação entre a construção de um discurso sobre a pobreza e a necessidade de geri-la, reafirmamos que "a maneira de ver as favelas [...] determina em larga escala as políticas que lhes são impostas" (PERLMAN, 2002, p. 42). A partir desse suposto, consideramos que a Fundação Leão XIII acabou por consolidar, nesses primeiros anos de sua atuação, um mito da marginalidade moral sobre os moradores das favelas cariocas, que conseqüentemente informou ações direcionadas no sentido de normalizar aqueles indivíduos. Podemos dizer que a interpretação da Leão XIII sobre a favelas as considerava como uma calamidade inevitável.

> Os que defendem esta posição adotam a visão paternalista de que os favelados são como crianças – precisam ser guiados, ensinados e educados pela boa vontade dos mais afortunados. As implicações políticas dessa linha de raciocínio são de que os favelados devem ser auxiliados dentro dos limites do que é exeqüível, a fim de que possam ser recuperados [...]. Os melhores programas são paliativos como distribuição de alimentos e roupas, organização de centros de saúde, clubes de mães, etc. acredita-se que, com esse tipo de política, os favelados mais merecedores superarão os inúmeros obstáculos e se integrarão à sociedade (PERLMAN, 2002, p. 44).

[15] No 2º capítulo, veremos que as alterações estatutárias ocorridas na Fundação Leão XIII, a partir de sua estatização em 1962, impossibilitaram as pretendidas modificações de suas linhas de atuação.

Ao mesmo tempo em que a Fundação Leão XIII reconhecia a urgência, baseada no discurso do humanitarismo cristão, de intervir nas favelas para minorar a pobreza urbana, atenuando as carências dos moradores, a afirmação de sua suposta imoralidade/ amoralidade, desconsiderando, muitas vezes, a realidade contrária que seus técnicos observavam em campo, confirma as intenções políticas para a manutenção do estigma.

A produção de um discurso oficial, que enfatizava uma identidade deteriorada dos moradores de favelas, criava condições de possibilidade para o exercício de um poder disciplinar sobre a população assistida pela instituição. Concomitantemente, os anseios pela normalização dessas camadas sociais faziam necessária a forja e reafirmação da alteridade entre "cidade formal" e as "comunidades". Compreendemos melhor essas afirmações ao considerarmos que a "identidade e a diferença têm que ser ativamente produzidas [...] somos nós que as fabricamos, no contexto das relações culturais e sociais [...]. A afirmação da identidade e a marcação da diferença implicam, sempre, as operações de incluir e excluir" (SILVA, 2000, p. 76, 82).

Ao tomarmos as condições sócio-econômicas dos moradores de favelas nas décadas de 40 e 50 do século XX, verificamos uma marcante diferenciação em relação a maioria dos bairros legais do asfalto. No entanto, mesmo reconhecendo essas diferenças e dirigindo parte de suas ações para minorá-las, a Leão XIII defendia que a maior alteridade residia no âmbito dos costumes e da educação. Dessa forma, eram ações nesses setores, que pretensamente diluiriam a alteridade entre a cidade e as favelas e não intervenções de cunho essencialmente sócio-econômico. Assim, as localidades faveladas se afirmavam como objetos da assistência social por excelência.

Em outros termos, a Fundação Leão XIII estava orientada por

> uma noção de igualdade que não constrói a figura do cidadão que exerce seus direitos como ação e representação. E sim a do pobre, essa figura anônima, inteiramente escrita em negativo, pela sua carência [...]. Alojada nesse terreno indiferenciado das necessidades, a noção de pobreza tem o efeito de neutralizar a ordem das causalidades e responsabilidades que singularizam situações, estruturam campos de conflito e armam um terreno possível de demandas, reivindicações e negociações (TELLES, 1994, p.90-91).

É importante salientar a compreensão da instituição do termo cidadania, considerando que ele aparece em seus documentos – inclusive em uma imagem já citada na página 66 desta dissertação. Além do controle político-social presente em seu trabalho, o que diverge do significado do conceito, diante das evidências de vulnerabilidade social com que se deparava em sua atuação, parecia acreditar que seu dever se esgotasse em garantir àquelas populações apenas o essencial para uma sobrevivência, que supunha mais digna. Dessa forma, a não garantia pelos poderes públicos de direitos sociais fundamentais aos moradores das favelas, fazia com que os serviços prestados pela Fundação Leão XIII adquirissem o caráter de beneficência.

> Não se pode conceber a filantropia como uma fórmula ingenuamente apolítica de intervenção privada na esfera dos problemas ditos sociais, mas sim como uma estratégia deliberadamente despolitizante face à instauração dos equipamentos coletivos, ocupando uma posição nevrálgica eqüidistante da iniciativa privada e do Estado (DONZELOT, 1986, p. 55-56).

Nesses primeiros anos de atuação, através do exercício de um poder disciplinar, a Fundação Leão XIII fixava os movimentos, resolvia as aglomerações compactas sobre as circulações incertas. Buscava dominar as forças que se formavam a partir da própria constituição de uma multiplicidade organizada (FOUCAULT, 2003, p. 181). Isso porque a disciplina

> é a técnica específica de um poder que toma os indivíduos ao mesmo tempo como objetos e como instrumentos de seu exercício. Não é um poder triunfante que, a partir de seu próprio excesso, pode-se fiar em seu superpoderio; é um poder modesto, desconfiado, que funciona a modo de uma economia calculada,

> mas permanente [...]. O poder disciplinar é com efeito um poder que, em vez de se apropriar e de retirar, tem como função maior "adestrar"; ou sem dúvida adestrar para retirar e se apropriar mais e melhor (FOUCAULT, 2003, p. 143).

1.3 CRUZADA SÃO SEBASTIÃO E A PROPOSTA DESENVOLVIMENTISTA CATÓLICA PARA ATUAÇÃO EM FAVELAS

Antes de passarmos à análise da segunda etapa da política de intervenção da Fundação Leão XIII, é preciso que examinemos o surgimento de outra instituição, também criada por iniciativa católica, ainda durante o período em que a Leão XIII estava oficialmente sob o comando da cúpula eclesiástica carioca. A entidade a qual nos referimos é a Cruzada São Sebastião.

A Cruzada foi criada em 1955, após o Congresso Eucarístico Internacional, pelo então bispo auxiliar do Rio de Janeiro, Dom Hélder Câmara. De acordo com o artigo 2º da entidade, ela visava:

> promover, coordenar e executar medidas e providências destinadas a dar solução racional, humana e cristã ao problema da favela do Rio de Janeiro; proporcionar por todos os meios ao seu alcance, 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 na integração dos ex-favelados na vida normal do bairro da cidade; colaborar com o Poder Público; com entidades privadas em tudo aquilo que interessar à realização dos objetivos acima enunciados; colaborar em providências para o retorno ao campo de imigrantes de áreas subdesenvolvidas, atraídos pelas luzes da cidade e aqui transformados em favelados (*Apud*, PARISSE, 1969, p. 175-176).

A citação acima não evidencia diferenças substanciais entre a proposta da Cruzada e os objetivos da Fundação Leão XIII, no entanto, uma primeira diferença já se faz notar, qual seja, a preocupação declaradamente espiritual da nova proposta. Divergindo da Fundação, esse plano de

intervenção tinha um caráter notadamente confessional. Segundo Parisse, um indício disso também seria a permanência do Cardeal do Rio como "presidente nato" do Conselho Deliberativo. No título de seus relatórios se lia "Cruzada São Sebastião, presença da Igreja nas favelas" (PARISSE, 1969, p. 177).

No entanto, apesar dessa diferença, é importante atentar para o fato de que Dom Jayme de Barros Câmara, não só deu autorização para Dom Hélder desenvolver seu projeto, como participava da direção do mesmo (PILETTI, 1997, p. 234). Além disso,

> Dom Hélder conseguiu que a Fundação Leão XIII colaborasse em duas ações da Cruzada São Sebastião: água canalizada e redes de iluminação, além de telefones públicos em algumas favelas [...]; e uma gestão coletiva do Conjunto São Sebastião, composto de sete imóveis, 790 moradias no total, em plena Zona Sul, no bairro do Leblon, construído para um número importante de habitantes removidos da favela Praia do Pinto, situada nas proximidades (VALLADARES, 2005, p. 77).

Assim, acreditamos que a hipótese, por muitos autores defendida, de que as duas instituições eram essencialmente concorrentes não procede. Não há em fontes da Fundação Leão XIII, nem em referências que discutem os trabalhos da Cruzada São Sebastião, elementos documentais que confirmem essa idéia. Ao contrário, havia inclusive aspectos semelhantes entre os dois órgãos.

No entanto, o descarte de uma possível animosidade entre as duas entidades não invalida a consideração de que elas possuíam modos de intervenção distintos. Além da questão confessional, já mencionada, a proposta de Dom Hélder era orientada por uma compreensão habitacional do problema das favelas. Dessa forma,

> os moradores da favela seriam transferidos para prédios de apartamentos. Mas, realmente polêmica era a idéia de que os prédios fossem construídos próximo ao

> local de origem da favela, ali mesmo no Leblon, com seus terrenos supervalorizados no mercado imobiliário (PILETTI, 1997, p. 235).

A intenção era construir moradias, dentro dos padrões urbanísticos da cidade, para abrigar os moradores das favelas extintas, em locais próximos às localidades eliminadas, à revelia do mercado imobiliário.

Para tal, inicialmente a instituição aceitaria uma ajuda financeira do então Presidente da República, Café filho, de CR$ 50.000.000.00. Porém, em razão de dificuldades de tramitação entre a Câmara dos Deputados e o Senado, a votação para a aprovação da verba não foi efetivada. Diante das dificuldades financeiras para a concretização da construção das habitações, a Cruzada propôs uma saída que também a diferenciaria da Fundação Leão XIII, o autofinanciamento.

> A Cruzada sugeriu e obteve do Presidente da República, Juscelino Kubitschek, outra fonte de renda: o direito de preferência ao aforamento de terras baixas e alagadiças de terrenos da marinha, situados à margem da Avenida Brasil [...]. Uma vez realizados os trabalhos de drenagem, aterro, dragagem e urbanização dessas áreas e postas as mesmas à venda, subdivididas em lotes, seriam obtidos os necessários recursos para possibilitar a execução de um plano de urbanização das favelas (PARISSE, 1969, p. 178-179).

Os trabalhos desenvolvidos pela Cruzada também teriam sido marcados pelo apartidarismo.

> A Cruzada soube se manter fora das tomadas de posição política e, sobretudo, eleitoral. Nunca quis utilizar sua ação para arrecadar votos em favor de ninguém, nem mesmo em favor de "candidatos católicos" ou de "ligas católicas". Conforme um testemunho oral, a Cruzada levava o escrúpulo até não empreender obras novas em vésperas de eleições (PARISSE, 1969, p. 180).

Diferentemente da Fundação Leão XIII, que se estruturou a partir da relação entre a cúpula da Igreja Católica e o Estado, a Cruzada São Sebastião se desenvolveu através da articulação entre um segmento da Igreja, mais intimamente dedicado às questões sociais, e seus

militantes católicos (STEIL, 1984, p. 101). Na verdade, grande parte da compreensão da extensão dos planos de atuação da Cruzada deve ser buscada na personificação da entidade na figura de Dom Hélder, que estabelecia contato diretamente com os representantes do poder público federal e local. Em entrevistas concedidas na época, o bispo auxiliar do Rio de Janeiro se colocava à frente da divulgação da proposta da campanha de urbanização das favelas, acionando órgãos públicos e construtoras, propiciando estudos sobre a situação jurídica dos terrenos das favelas (SILVA, 2005, 137).

Dom Hélder defendia, assim como podemos verificar nos discursos da Leão XIII, a necessidade de conhecer a população favelada a ser assistida, no entanto, o caráter dessa produção de conhecimento era distinto. D. Hélder estabelecera contato com o Padre Lebret[16] desde da primeira estada do último no Brasil, em 1947, e naquele momento já tinha requerido à Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS) uma pesquisa sobre o habitat operário. As orientações teórico-políticas de ambos eram compatíveis, sendo comum aos dois uma preocupação com a "terceira via", em que uma crítica ao mundo moderno se fazia. Os elementos dessa crítica podem ser percebidos em trecho de um documento do movimento *Économie et Humanisme* (VALLADARES, 2005, p. 84).

> - primeiro, a elaboração de um conhecimento científico da economia humana a partir da cidade, do bairro e das associações locais;
> - segundo, a construção de instrumentos de pesquisa ao mesmo tempo monográficos e estatísticos, apoiados em uma nomenclatura de fatos sociais;

[16] Lebret foi um padre francês conhecido por seu papel fundador no movimento internacional *Économie et Humanisme*, pesquisador do *Centre National de la Recherche Scientifique* (CNRS) e foi encarregado da redação da Encíclica *Populorum Progressio* pelo Papa Paulo VI (VALLADARES, 2005, p. 78). O Papa Paulo VI teve seu pontificado compreendido entre 21/06/1963 e 06/08/1978, estando à frente da Igreja Católica durante grande parte do Concílio Vaticano II (1962-1965), em que se enfatizou a missão social da Igreja, valorizou-se o diálogo ecumênico, modificou-se a liturgia para torná-la mais acessível, estimulou a justiça social etc. Nessa conjuntura, Luis Joseph Lebret, falecido em 19/07/1966, não só participou ativamente das reformulações da Igreja, como também produziu inúmeras pesquisas sobre o desenvolvimento econômico e social de países da América Latina e da África (CENTRO de Estúdios – Economia y Humanismo, 1966).

- terceiro, a afirmação de uma ética fundamentada em uma comunidade de base: a família, o grupo profissional, a vizinhança ou o bairro;
- e quarto, a intenção de desempenhar o papel de "intermediário" entre um Estado burocrático e uma população sem representantes (ASTIER & LAÉ, 1991, p. 83, *apud*, VALLADARES, 2005, p. 84).

A defesa da participação comunitária, preconizando a organização de conselhos de moradores, teria marcado as políticas da Cruzada. Destaque para a realização do primeiro Congresso dos Favelados do Rio, realizado no dia 06 de janeiro de 1957, em que se reuniram representantes de favelas de todas as regiões da cidade, contando com o apoio e participação de representantes da entidade. No entanto, não se pode negligenciar que, apesar de incentivar organizações coletivas entre os habitantes das localidades faveladas, a preocupação com o avanço comunista, que foi central também na criação da Leão XIII, incentivava em parte o estímulo a essas atividades. O objetivo do Congresso teria sido, entre outros, marcar presença em áreas que "os comunistas imaginavam que lhes pertencessem" (SILVA, 2005, p. 137; PARISSE, 1969, p. 181). Segundo um dos biógrafos do bispo, Dom Hélder e colaboradores acreditavam que seria possível "superar a luta de classes" aproximando-as, fazendo com que pobres continuassem morando perto dos ricos, os empregados e empregadas perto dos seus patrões (PILETTI, 1997, p. 235).

Um outro aspecto que aproximava as duas instituições era a preocupação com os hábitos dos favelados, no caso da Cruzada, com aqueles que seriam transferidos para os apartamentos. Havia o receio de que os prédios fossem transformados em favelas verticais. Visando evitar a confirmação desse temor, chegou-se a conclusão de que normas de conduta deveriam ser elaboradas por assistentes sociais, tendo que ser respeitadas pelos moradores, para que o trabalho de adaptação dos ex-favelados fosse bem sucedido.

> O próprio Dom Hélder participou das reuniões, que resultaram na elaboração e na aprovação dos "códigos de honra" para mulheres, homens e crianças. Baseados nos valores católicos e nos problemas do dia-a dia dos moradores da favela, Dom Hélder e as assistentes sociais elaboravam os artigos de cada "código de honra" e depois os discutiam até a aprovação pelos moradores (PILETTI, 1997, p. 235-236).

Mesmo que as normas estabelecidas pela Cruzada fossem dialógicas, só sendo implementadas com a aprovação dos moradores, o problema reside no que a elaboração dessas regras de conduta supunha. Apesar de concordar que a ênfase na construção de habitações, destacando o aspecto habitacional do problema das favelas, o que diferenciava a Cruzada São Sebastião da Fundação Leão XIII, não seria a transferência dos moradores para residências urbanizadas e sua "reeducação" para adaptarem-se aos novos modos de vida a solução definitiva para o problema das favelas.

> Apesar de boas intenções [da Cruzada], verifica-se que passar a morar em apartamentos, como tal não educa, não promove o homem. Mesmo quando se instituem Conselhos de Moradores e serviços de Assistência Social; mesmo quando se escolhe com cuidado gente "direita" para a experiência-piloto. Entretanto, a melhoria da casa própria, a instalação de equipamentos coletivos [...] representam um passo decisivo para urbanizar [...] o favelado. Não se reduza a favela a mero problema de conforto habitacional e de acesso a serviços urbanos [...] (PARISSE, 1969, p. 190).

Posteriormente, o próprio Dom Hélder reconheceria as limitações da proposta da Cruzada São Sebastião. "Erguer para os favelados da Praia do Pinto aqueles edifícios que hoje abrigam uma parte deles, nos limites um tanto indefinidos entre o Leblon, Gávea e Lagoa, no Rio de Janeiro, não chegou a resolver grande coisa" (*Apud*, CASTRO, 1978, p. 67).

A Cruzada São Sebastião estava situada no que poderíamos chamar de nova transição da compreensão da "questão favelas", marcada exatamente por um olhar técnico-desenvolvimentista para o problema, mudança que discutiremos no próximo capítulo desta dissertação. Assim,

vislumbrou na saída habitacional a solução para as agruras das localidades faveladas. Porém, por estar situada na fronteira entre dois "paradigmas" que regeram a relação entre a cidade e as favelas, a entidade ainda trazia traços do modelo antigo, baseado na compreensão moral da questão, que enxergava na assistência social o pilar para a resolução das conseqüências do empobrecimento das camadas urbanas cariocas. Além disso, e fundamentalmente, a compreensão das favelas como uma questão eminentemente sócio-econômica também não figurava entre as interpretações centrais do problema, produzidas pela Cruzada.

2 NOTÓRIAS E "INTOLERÁVEIS": CONSOLIDANDO A PERSPECTIVA HABITACIONAL DA CIDADE FORMAL SOBRE AS LOCALIDADES FAVELADAS

2.1 AS FAVELAS SE AFIRMAM COMO UM PROBLEMA DO ESTADO.

Em finais dos anos 50, as favelas tinham se afirmado definitivamente como um incômodo para as camadas médias e altas da cidade. Para a sociedade civil e para as autoridades governamentais, a presença dessas localidades no cenário do Rio de Janeiro "maculava" a "Belacap".

Os barracos construídos com os destroços da cidade, aproveitando o que era descartado pelo "asfalto", configuravam uma ecologia própria, nada cartesiana, que fugia a todos os padrões urbanísticos de apropriação do espaço, sendo vistos, assim, como uma mancha estética para a cidade. Essas "habitações rudimentares" representavam também uma transgressão legal, pois desobedeciam as recomendações do Código de Obras, o que fazia dos seus moradores invasores por princípio, não podendo contar com qualquer forma de respaldo jurídico, cabendo-lhes, assim, uma posição marginal dentro da cidade. Suas formas de convivência e organização familiar, que segundo a burguesia carioca, iriam contra o que a "boa moral" citadina prezava e defendia, imprimiam nos moradores das favelas o estigma de indivíduos "infracivilizados". A precariedade material de suas vidas facilitaria a penetração de idéias comunistas e socialistas, cujas promessas de igualdade social responderiam as suas demandas. Assim, as favelas eram também uma questão política que se bem aproveitada poderia gerar dividendos eleitorais, caso contrário, representaria uma ameaça sem precedentes à ordem da cidade. Essas características compunham a imagem construída pela cidade formal a respeito das localidades faveladas, juízo que estava, entre o fim dos anos 50 e início da década de 60, perfeitamente solidificado.

O enorme crescimento das “comunidades”, “dados de 1960 apontam um crescimento de 39% para a cidade como um todo e de 98% para as favelas” (SILVA, 2005, p. 130), conjugado a preocupações com a politização do problema, exigiu do poder público um aprofundamento de suas ações junto às localidades (BURGOS, 1999, p. 29-30). Até aquele momento, a atuação católica predominara no campo das intervenções, porém, o desenvolvimento da questão demandava do Estado uma posição mais incisiva, tornando necessária a laicização das propostas.

Dessa forma, em 28 de agosto de 1956, através do Decreto nº 13.304, o então prefeito do Distrito Federal, Francisco Negrão de Lima, instituiu o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA). As preocupações iniciais do SERFHA exemplificavam o caráter técnico-desenvolvimentista que marcaria esse novo olhar sobre as favelas. A postura do governo Federal, dando um aspecto nacional ao tratamento da questão, também podia ser notada nas políticas que seriam defendidas pela entidade em seus primeiros anos de trabalho (LEEDS & LEEDS, 1978, p. 211).

Essa afirmação é mais facilmente compreensível quando consideramos a *sui generis* situação jurídico-política do Rio de Janeiro, enquanto capital Federal. A Lei Orgânica de 1948 determinava, em seu artigo 1º, que o Distrito Federal seria governado por um prefeito nomeado pelo presidente da República, mas teria câmara, com funções legislativas, eleita por voto popular. Porém, o Legislativo municipal não podia julgar os vetos do prefeito, sendo essa função uma prerrogativa do Senado Federal (MOTTA, 2000, p. 19).

A referida característica da cidade, que a colocava em uma situação jurídico-política ambígua, fazia da mesma palco para a disputa de interesses municipais e nacionais, e também acabava por nacionalizar questões locais, assim como as suas propostas de resolução.

Nessa conjuntura, o SERFHA tinha como alvo não apenas as favelas, notórias na paisagem da cidade, mas também as formas menos manifestas de habitações das camadas mais

pobres, como cortiços, vilas etc, que estavam presentes em áreas muito mais vastas que apenas a capital Federal. Além disso, o órgão objetivava reduzir o paralelismo das propostas para essas áreas, causado pela existência de diversas entidades. Para tal, foram unificados o Departamento de Higiene, a Fundação da Casa Popular, a Polícia de Vigilância e o Departamento Sanitário. Por último, o SERFHA trazia em suas diretrizes uma nova proposta de relação com a população assistida, que defendia a não imposição pelos técnicos ou pelas autoridades estatais das políticas aos moradores, advogando, ao contrário, pelo trabalho cooperativo com os habitantes de favelas.

> O Decreto que estabelecia o SERFHA exigia a criação de cooperativas de habitação para moradores das favelas, a produção de materiais de construção que ajudariam na redução dos custos habitacionais, e o estabelecimento de escolas profissionais para moradores da favela não qualificados (LEEDS & LEEDS, 1978, p. 211).

Essa característica mais dialógica presente no discurso do SERFHA será melhor desenvolvida a partir de 1960, como discutiremos adiante. Mesmo com a alteração do estatuto jurídico do Rio de Janeiro, que também analisaremos em breve, a interferência de uma perspectiva nacional e também internacional sobre a política para as favelas marcará direta ou indiretamente algumas das novas propostas de intervenção, bem como a reestruturação das antigas, nos anos que se seguirão.

2.2 GUANABARA: O ALVORESCER DE UM NOVO ESTADO E DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL PARA AS LOCALIDADES FAVELADAS

A década de 60 trouxe consigo importantes alterações no campo político local e nacional que acabaram refletindo no tratamento da questão das favelas. A inauguração de Brasília, em 21

de abril de 1960, considerada meta-síntese do programa de governo[17] do então presidente Juscelino Kubitschek, demandou a definição de um novo estatuto para a cidade do Rio de Janeiro, já que ela deixaria de ser Distrito Federal.

> Espaço que se definira historicamente como centro nevrálgico do país, a antiga corte imperial precisava se defrontar com o iminente trauma da perda da condição efetiva de capitalidade para elaborar sua nova face e sua posição no conjunto da Nação (SARMENTO, 2002, p. 105).

As disputas em torno do novo estatuto da cidade eram grandes, porém, diante de sua pouca autonomia jurídica, conforme já citado nesta dissertação, a maioria das vertentes em debate era a favor da independência política e administrativa da cidade, o que representaria maior espaço para a atuação das correntes partidárias cariocas (SARMENTO, 2002, p. 106).

Após amplas discussões, marcadas pelas divergências políticas entre os principais partidos da época (PTB, PSD e UDN), um substitutivo, apresentado às pressas pelo deputado petebista de Minas Gerais San Tiago Dantas, foi aprovado em caráter de urgência em 12 de abril de 1960. Transformado na Lei nº 3.752, o substitutivo, nomeado "Normas para a convocação da Assembléia Constituinte da Guanabara e outras providências", foi considerado certidão de nascimento do mais novo Estado da Federação brasileira, o Estado da Guanabara (MOTTA, 2000, p. 34).

A lei previa

> [...] a indicação de um governador provisório e a realização de eleições para o Executivo e a Assembléia Constituinte estadual no mês de outubro. Conseguindo forjar um modelo alternativo que obtivera a anuência das principais lideranças representativas dos interesses em conflito, o instrumento

[17] "A política econômica de Juscelino foi definida no Programa de Metas. Ele abrangia 31 objetivos, distribuídos em seis grandes grupos: energia, transportes, alimentação, indústrias de base, educação e a construção de Brasília, chamada de meta-síntese" (FAUSTO, 2000, p. 425).

> legal que viabilizaria a transformação da BELACAP em cidade-estado postergava a definição de algumas questões cruciais para a estabilidade da nova unidade federativa (SARMENTO, 2002, p. 108-109).

Entre as questões capitais que não foram determinadas pela Lei San Tiago Dantas, destacava-se a indefinição das relações entre a União e a ex-capital, imprecisão, inclusive, quanto ao repasse de verbas federais para a Guanabara (MOTTA, 2000, p. 34). No entanto, não é fundamental a nossa dissertação discutir as indefinições jurídico-políticas que marcaram o início da existência do Estado da Guanabara, mas nos importa a ambigüidade quanto ao lugar político de fato que o Rio de Janeiro continuaria a ocupar, primordialmente durante a administração de seu primeiro governador eleito, Carlos Lacerda.

Ao lançar sua candidatura ao governo do Estado da Guanabara, em 1960, Lacerda, que seria o primeiro governador do recém-criado Estado eleito diretamente pelo povo, precisava demonstrar sua capacidade em articular a sua conhecida e eloqüente retórica política a uma imagem de confiabilidade para solucionar importantes problemas administrativos que marcavam o Rio de Janeiro (MOTTA, 1999, p. 12).

Parte significativa dos problemas da cidade que Lacerda iria encontrar podia ser identificada nas favelas. Dessa forma, ele precisava conquistar a adesão da população residente naquelas localidades, que esperavam ver suas demandas atendidas pelo governador eleito. Porém, o nome de Lacerda, bem como a UDN, partido político que ele representava, despertava resistência entre as camadas populares, mesmo que houvesse alguns indivíduos que votassem na legenda.

> O único partido que parece ter conseguido muito pouca penetração nas favelas é a UDN. "É considerada o partido da alta elite, dos ricos e das praças elegantes". Segundo nos informou um udenista da Rocinha, eleitor do sr. Carlos Lacerda. "Os que votam na UDN são deixados de lado pelos companheiros". No Parque,

> d. G. nos afirma: "Pobre não vota na UDN, nem conhece o partido" (SAGMACS, 15/04/1960, p. 28).

Lacerda precisava vencer a resistência que as camadas pobres tinham em relação a ele.

> Prosseguindo em sua campanha eleitoral como candidato da oposição ao governo do Estado da Guanabara, o deputado Carlos Lacerda, cumprindo seu programa de visitas a diversos pontos do território do Estado, esteve ontem na favela do Esqueleto, percorrendo as humildes residências, tomando conhecimento dos problemas ali existentes. Na oportunidade o parlamentar carioca despertou a atenção dos moradores locais, sendo inquirido por muitos sobre as soluções que daria a cada problema ligado à vida local, tendo, no final da visita, recebido manifestações de simpatia pelo grande numero de pessoas que o cercava. (**A Notícia**, 02/06/1960, p. 2, *apud*, SARMENTO, 2002, p. 114).

Jornais da época cobriram suas visitas a "comunidades" na busca por conquistar essa parcela dos eleitores, já que nessas regiões o PTB, o PSD e o pequeno Partido Social Trabalhista (PST), representado por Tenório Cavalcante, tinham maior penetração. Esse último, que acabaria conseguindo uma expressiva soma de 22% dos votos válidos, ancorava-se na desagregação das bases eleitorais do PTB e, justamente, na rejeição de parte dos setores populares a Carlos Lacerda (SARMENTO, 2002, p. 115). Segundo o próprio Carlos Lacerda, "o Tenório [...] carreou uma parte do voto do favelado, do voto não-politizado, macumbeiro, que, sem a sua candidatura, teria ido para o Sérgio Magalhães" (LACERDA, 1978, p. 214). Percebe-se também, na fala do ex-governador, um teor preconceituoso em relações aos habitantes das localidades faveladas, que reafirma o distanciamento que ele manteve em relação a essa população.

É interessante fazermos uma breve discussão sobre a importância dos jornais na promoção na imagem política de Lacerda e, especialmente, em 1948, na divulgação de um projeto seu voltado especificamente para a resolução da questão das favelas, a "Batalha do Rio".

Carlos Lacerda, na atividade jornalística desde cedo, teve importante base de sustentação de sua carreira política no jornal *Tribuna da Imprensa*, fundado por ele em 1949, e no jornal *O*

Dia, também criado por Lacerda em 1951 (MOTTA, 1999, p. 5-6). Contudo, antes mesmo de se tornar proprietário de dois dos mais populares jornais do país, ele já fazia da imprensa escrita um importante meio de difusão de suas idéias e palanque de promoção de sua auto-imagem.

Dessa forma, aproveitando-se da conjuntura, analisada no capítulo anterior desta dissertação, caracterizada pelo desenvolvimento das primeiras políticas de intervenção para as favelas cariocas e, conseqüentemente, do incremento das discussões sobre o tema entre as autoridades públicas e a sociedade civil carioca, Lacerda escreveu e publicou uma série de artigos jornalísticos, em que defendia propostas de solução para barrar o desenvolvimento das localidades faveladas. Com a retórica do desinteresse político-eleitoral, buscando demonstrar real preocupação social com o problema, Lacerda dizia:

> passando por cima de todas as nossas diferenças de concepção e de métodos sobre a solução dos problemas de governos – diferenças que mantemos até que a realidade nos faça provar que se tornaram desnecessárias – oferecemos ao Prefeito e, por seu intermédio, ao Presidente da República. A seguinte proposta: [...]
> 1 – Resolver o maior número possível de casos individuais, quanto a habitação, higiene, educação, organização familiar, localização segundo as necessidades do trabalho etc, - visando solucionar, ao fim de um ano de campanha, em média, a situação de 30.000 pessoas (aproximadamente 10% do total avaliado da população das favelas) [...];
> 5 – Mobilizar, assim, a população, tornando possível a sua participação imediata e cotidiana na solução dos seus próprios problemas, de modo a fazê-la compreender o valor da vida democrática e sentir o horror à dependência total ao poder do Estado;
> 6 – Lançar as bases de uma cadeia de organizações cooperativas de crédito, de construção de casas, de eletricidade, de produção, de pequenos estabelecimentos de indústria, comércio e artesanato de consumidores, etc [...]. (**Correio da Manhã**, 19/05/1948, *apud*, FAVELAS cariocas, um tema comum a Dodsworth e Lacerda, 2005, p. 7-8).

A leitura dos objetivos pretendidos por Lacerda permite que os consideremos, em certa medida, dialógicos, primordialmente, por indicarem a intenção em considerar a participação dos moradores na solução da questão, o que na época, finais da década de 40, não era uma

preocupação. No entanto, a real justificativa para que o então jornalista estimulasse os moradores de favelas a auxiliarem na resolução de seus problemas de moradia estava no desejo de diminuir as responsabilidades do Estado com essa camada da população. Para isso, defendia que os favelados deveriam "sentir horror à dependência total ao poder do Estado". O jornalista continuava fazendo observações que seriam importantes para o bom entendimento de seus objetivos.

> A – Melhorar uma favela não é contribuir para mantê-la, desde que melhorá-la signifique dar aos seus habitantes melhores oportunidades e possibilidades de comer melhor, de educar-se, de ter mais saúde, etc [...]
> B – Em nenhum desses objetivos se enquadra o propósito de mera "caridade". Trata-se de uma obra de recuperação de valores humanos [...]
> C – A Campanha não é, em nenhuma hipótese, uma cruzada contra o comunismo. É uma declaração de guerra ao egoísmo, vale dizer, uma obra de amor e de solidariedade humana, um ato de fé nos destinos do Brasil e na capacidade de ação de seu povo. [...]
> F – Não será permitido à Campanha beneficiar, de qualquer forma, partidos políticos, sejam estes ou não colaboradores diretos ou indiretos da Campanha [...] (**Correio da Manhã**, 19/05/1948, *apud*, FAVELAS cariocas, um tema comum a Dodsworth e Lacerda, 2005, p, 10).

A sua suposta preocupação com a qualidade de vida dos moradores das favelas irá contrastar com as políticas que implementará, em seu mandato de governador da Guanabara. Além disso, a falta de hostilidade aos comunistas e a defesa da conciliação política em prol da resolução do problema das favelas, também era absolutamente antagônica em relação ao seu anticomunismo ferrenho, que caracterizou parte substancial de sua carreira política, sendo, inclusive, um dos célebres traços de sua identidade de homem público.

Essas contradições, que ficarão mais explícitas quando analisarmos as políticas de intervenção em favelas desenvolvidas por Lacerda durante sua administração no Estado da Guanabara, fazem com que acreditemos que a "Batalha do Rio" foi uma tomada de posição estratégica, de um político arguto, sobre um tema fundamental no período. Além disso, seu

posicionamento era engenhosamente distinto das propostas feitas pelas forças políticas da situação daquele momento, representadas pelo PSD e pelo PTB, como os planos da Comissão Interministerial e mesmo os Parques Proletários.

> A 'Batalha' talvez possa ser vista como um esforço ambíguo, mobilizando as massas urbanas em favor dos interesses políticos representados por Lacerda e minando o apoio às forças getulistas e de Dutra, talvez antecipando a próxima retomada da Presidência por Vargas [...]. Todavia, segundo um modelo consistente, o tema, a resposta, e os planos emergentes da 'Batalha' logo se extinguiriam, sugerindo: (a) que qualquer movimento ameaçando perturbar fundamentalmente o *statu quo* tinha pouca chance de sucesso, e/ou (b) que a 'Batalha' era uma atitude de retórica e política que nunca pretendeu produzir mudança significativa [para as favelas] (LEEDS & LEEDS, 1978, p. 202-203).

Assim como a "Batalha do Rio" teria sido uma atitude retórica de Lacerda, visando objetivos político-partidários, em 1948, suas visitas às favelas, durante a campanha eleitoral para o Estado da Guanabara, também podem ser vistas dessa forma.

Apesar de ganhar as eleições, em 1960, os esforços de Lacerda para vencer a rejeição dos eleitores dos subúrbios e dos redutos proletários não foram bem sucedidos, tendo sido sua vitória apertada, com cerca de 36% dos votos válidos, o que perfazia uma diferença de aproximadamente 3% do segundo colocado, Sérgio Magalhães do PTB (MOTTA, 2000, p. 49; SARMENTO, 2002, p. 115).

A difícil vitória de Carlos Lacerda só foi possível, apesar da aversão de parte substancial do eleitorado pobre, pois ele investiu na defesa do discurso da autonomia efetiva da Guanabara e na necessidade de construir uma identidade para o recém criado Estado. Contudo, a estadualização para Lacerda não significava transformar o antigo D.F. em uma unidade federativa como as outras, a Guanabara deveria continuar a ser a capital de fato do país, deveria passar a ser

um estado-capital, mantendo seu lugar de caixa de ressonância das questões nacionais (MOTTA, 2000, p. 43-44).

Para que seus projetos fossem efetivados, era preciso criar uma máquina administrativa, que inexistia em razão da antiga condição de Capital Federal da cidade, que abarcasse seus múltiplos problemas. Assim,

> [...] apregoava que sua filosofia administrativa se apoiaria no saber técnico, indicado como garantia mais segura de um governo "competente", aos "técnicos", e não aos políticos ou aos burocratas, entregaria a tarefa de administrar a Guanabara de maneira "racional" e "neutra" (MOTTA, 2000, p. 45).

Essa ênfase na tecnicização para a resolução dos problemas administrativos caracterizou também sua política para as áreas faveladas. O tratamento técnico-desenvolvimentista, que de forma incipiente já podia ser observado na Cruzada São Sebastião e nas propostas do SERFHA, foi retomado e incrementado durante a administração Lacerda, ganhando, principalmente a partir de 1962, um caráter mais autoritário e repressivo.

Seguindo a proposta de nomeação de técnicos e especialistas para os cargos administrativos, o então governador escolheu o sociólogo José Arthur Rios para a Coordenação de Serviços Sociais do Estado da Guanabara. Lacerda incumbiu o cientista social com um currículo extenso, que estivera à frente, juntamente com o também sociólogo Carlos Alberto Medina e com o padre Lebret, da produção da pesquisa sobre as favelas cariocas, realizada pela Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS), e publicada pelo jornal O Estado de São Paulo, da difícil tarefa de comandar propostas para uma das maiores questões da cidade, as favelas.

É interessante observar que a pesquisa também foi publicada em forma de folhetim semanal na *Tribuna da Imprensa*, jornal de Lacerda, em 1960. Inicialmente, o então governador seria muito favorável às idéias de Arthur Rios e admirava o trabalho de pesquisa que ele havia realizado, o que justificava a escolha do sociólogo para o cargo (FREIRE; OLIVEIRA, 2002, p. 67).

Entre as medidas tomadas por Rios, é importante destacar a reativação do SERFHA, como órgão integrante da Coordenação de Serviços Sociais. Arthur Rios procurou promover o aspecto mais democrático, já previsto na proposta original da entidade. Porém, radicalizou, investindo em políticas de autonomização dos moradores de favelas, em que buscou livrá-los da dependência de favores de cabos eleitorais para que suas demandas fossem atendidas. Segundo Rios,

> "nesse Serviço penduravam-se vários políticos tradicionais, que enfeudavam as favelas, negociavam votos por serviços – prática vigente até hoje. Para garantir isso, havia uma estrutura nas favelas: o cabo eleitoral do político garantia o voto do favelado e era, ao mesmo tempo, um déspota na comunidade" (RIOS, 2002, *apud*, FREIRE; OLIVEIRA, 2002, p. 68).

Entre as propostas do SERFHA, para acabar com essa dependência política, estava a organização de associações de moradores, que manteriam contato constante com os técnicos da entidade, recebendo ajuda especializada e assistência financeira e social. A proposta era resolver de maneira coletiva os problemas comuns às favelas como a instalação de redes elétricas, de esgoto, água, pavimentação de ruas etc (LEEDS & LEEDS, 1978, p. 212). Os projetos ficaram conhecidos como "Operação Mutirão" e, mesmo que possamos questioná-los quanto à utilização da força de trabalho favelada para a realização das melhorias em suas próprias "comunidades", o que geraria uma sobre-exploração da mão-de-obra daqueles trabalhadores, as propostas eram

diferenciadas. Sua peculiaridade estava no fato de considerarem fundamentalmente ouvir e reconhecer os anseios e necessidades da população assistida para a concretização das obras, o que até hoje é raridade entre as propostas de intervenção em localidades faveladas.

Os líderes das associações de moradores teriam visto com bons olhos as tentativas de Arthur Rios de buscar forjar canais de comunicação entre as favelas e o Estado. Em suas palavras

> "os favelados foram os primeiros a estranhar, porque estavam acostumados ao sistema antigo. A primeira coisa que me perguntavam era: "quem o senhor quer que a gente escolha para a diretoria da associação?" Eu respondia: não quero nada, escolham vocês. Não indico ninguém, pois não sou morador da favela, vocês é que conhecem o pessoal. Mas tomem cuidado, porque vou distribuir material de construção e equipamento; então a pessoa tem que ser muito correta, muito honesta, porque se houver qualquer desvio de material vocês é que vão sofrer" (RIOS, 2002, *apud*, FREIRE; OLIVEIRA, 2002, p. 68).

As organizações associativas em favelas já existiam, como já apontamos no presente trabalho, no entanto, elas foram incrementadas durante a gestão de Arthur Rios, passando a ser a ponte oficial entre Estado e favelas. Foram organizadas, nesse período, associações em aproximadamente 75 favelas e um documento era produzido para regulamentar essa relação, estabelecendo os seus direitos e deveres. Entre os itens previstos no acordo destacavam-se:

> [...] 2 – Cooperar na urbanização da favela, recolhendo quaisquer contribuições dos residentes para a melhoria do local, responsabilizando-se pela utilização de tais contribuições e submetendo-se à supervisão da Coordenação.
> 3 – Contribuir para a substituição progressiva dos barracos por construções mais adequadas e cooperar através da mobilização de trabalho para a realização de outros trabalhos de emergência na favela – OPERAÇÃO AUTO-AJUDA – conforme os planos técnicos e a orientação desta coordenação [...].
> 8 – Encaminhar à coordenação as necessidades e reivindicações da favela relativas a serviços públicos, manutenção, saneamento polícia e higiene.[...]
> 10 – Dirigir todos os pedidos de assistência médica, hospitalar e educacional para a Coordenação.
> A Coordenação se obriga a :
> 1 – Fortalecer a associação da favela e nada fazer nas favelas ou vilas operárias sem anúncio ou acordo prévio.

> 2 – Desenvolver um plano permanente de bem-estar para a favela com relação a melhorias no local, suas habitações e a situação de seus habitantes. [...]
> 8 – Impedir a exploração dos favelados sob qualquer forma, especialmente com relação ao aluguel de barracos e ao fornecimento de eletricidade.
> 9 – Estimular a criação de cooperativas pela associação, de modo a combater a exploração do favelado por intermediários (*Apud*, LEEDS & LEEDS, 1978, p. 248-250. Grifos do autor).

Os termos do acordo citado acima confirmam elementos importantes para percebermos as diferenças propostas por Arthur Rios para as favelas. Os planos de urbanização de localidades também estavam previstos na documentação da Leão XIII e, de fato, algumas propostas tinham sido implementadas, até aquele momento, com destaque para a urbanização da Barreira do Vasco. No entanto, dois aspectos fundamentais distinguiam as ações da Fundação das do SERFHA. O primeiro dizia respeito à ambigüidade da primeira que, ao mesmo tempo em que defendia projetos de urbanização, orientava suas assistentes sociais a coibirem melhorias em barracos de diversas favelas, como já foi mencionado, dubiedade que não era observada no SERFHA. A segunda e mais marcante diferença dizia respeito à consulta e aprovação dos moradores antes da efetivação das obras ou de qualquer plano de melhorias.

Mesmo que as propostas devessem ser submetidas à Coordenação de Serviços Sociais, ao que parece, isso se devia a uma preocupação de que as reivindicações fossem tecnicamente viáveis e não a uma tentativa de cerceamento político. Ao contrário, a autonomização das associações de moradores e a eliminação dos "benfeitores" eleitoreiros teria sido uma marca do trabalho do sociólogo durante sua chefia no SERFHA. Essas características são, na verdade, algumas das apontadas como as razões de suspensão de seu trabalho.

Arthur Rios, em entrevista, fala do choque com alguns políticos tradicionais nas favelas, como Sami Jorge e Amando da Fonseca[18], que contrariados com sua atuação queixavam-se a

[18] A atuação de Amando da Fonseca na Rocinha será comentada no 3º capítulo.

Lacerda. Além disso, o próprio *entourage* do governador acusava Rios de estar dificultando os trabalhos do governo e da UDN nas favelas. Nas palavras dele,

> "[...] eu me opunha tenazmente a qualquer erradicação de favela, ao contrário de alguns companheiros de governo que queriam, naturalmente, limpar o terreno. Compreende-se, afinal eram terrenos de alto valor, abertos a empreendimentos imobiliários. E as imobiliárias pressionando muito. Eu próprio recebi propostas inacreditáveis para remover a favela tal, mas tinha uma posição radical: só removia em caso de perigo iminente como desabamento, incêndio, inundação; aí era obrigado a fazer, mas planejava para onde levar os favelados. Essa foi minha utopia durante dois anos" (RIOS, 2002, *apud*, FREIRE; OLIVEIRA, 2002, p. 69).

Havia, assim, também uma forte pressão da especulação imobiliária, que ia de encontro às propostas de urbanização de Rios. Além do interesse em desapropriar valorizados terrenos para construção de residências para as classes médias e altas em nobres áreas da Zona Sul, havia também intenção de lucrar com a construção de habitação para a população favelada removida. "O interesse era pelo terreno, pela obra, pela construção de casas, todas padronizadas". O então coordenador de Serviços Sociais ainda declarou, "eu recusava [as propostas imobiliárias], dizendo: o problema não é substituir, é reformular a favela de dentro para fora, sem a preocupação da maquiagem urbanística" (RIOS, 2002, *apud*, FREIRE; OLIVEIRA, 2002, p. 74).

O posicionamento de Arthur Rios, contrário à política tradicional nas favelas e ao comum tratamento de indiferença em relação aos anseios dos moradores que seus representantes dispensavam-lhes, tornava difícil sua manutenção no cargo. Essas dificuldades aumentaram quando recursos norte-americanos do Fundo do Trigo[19] começaram a ser investidos nas favelas. Em depoimento, afirmou,

[19] Discutiremos no item a seguir deste capítulo as articulações políticas entre o governo do Estado da Guanabara e os Estados Unidos da América.

> "começaram a fazer reivindicações [membros do governo], que eu recebia de má vontade, é claro, porque o dinheiro estava vinculado, "carimbado," como se diz hoje, era dinheiro para a favela. Essa era a intenção do embaixador [Lincoln Gordon], explicitamente revelada a mim, de modo que eu não podia ter dúvida alguma. Mas tive a ingenuidade de imaginar que poderia operar esses recursos sem pressão política (RIOS, 2002, *apud*, FREIRE; OLIVEIRA, 2002, p. 72).

A compreensão do sociólogo sobre o crescimento das favelas, opunha-se às resoluções que começavam a ser propostas para a questão. "A favela é uma exigência da estrutura social brasileira. Ela exige relações de dependência econômica que resultam na miséria permanente ou temporária que por sua vez dá origem a esse tipo de organização, num conhecido círculo vicioso" (RIOS, 1967, *apud*, PERLMAN, 2002, p. 289).

Frente ao aumento das tensões políticas que dificultavam a manutenção dos projetos do sociólogo, ele resolveu colocar seu cargo de coordenador de Serviços Sociais à disposição de Lacerda. Este recusou a demissão de Arthur Rios, que, por sua vez, resolveu aguardar o retorno do governador de uma viagem para dar sua resposta final sobre o pedido de demissão, que seria mantido se o quadro de pressão política não se resolvesse. Porém, antes que Rios pudesse voltar a conversar com Lacerda sobre a questão, foi levado até o governador o seu pedido de demissão sem o conhecimento do próprio "requerente". O sociólogo afirma que não pediu demissão, mas que foi demitido, em uma articulação política que visava dar a entender o contrário (FREIRE; OLIVEIRA, 2002, p. 73-74).

Aceitando a versão narrada pelo próprio Arthur Rios, em seu depoimento, aos pesquisadores Américo Freire e Lúcia Lippi Oliveira, podemos dizer que, ao ceder às pressões quanto à demissão de Rios, Lacerda confirmava a fragilidade de seus discursos de aproximação às populações faveladas e aos seus problemas. Encerrava-se assim, com a extinção do SERFHA em 30 de agosto de 1962, através do Decreto 1.162 baixado pelo governo estadual (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1962, p. 14), e com a substituição do sociólogo pela deputada da UDN, Sandra

Cavalcanti, na chefia da Coordenação de Serviços Sociais, um breve período de diálogo entre o Estado e as favelas, dando início a uma fase socialmente mais repressiva e politicamente comprometida com interesses externos e antigos embates no campo político-ideológico.

2.3 DE PROBLEMA NACIONAL À "QUESTÃO INTERNACIONAL": OS NORTE-AMERICANOS SE "PREOCUPAM" COM AS FAVELAS CARIOCAS

A compreensão dessa nova etapa do governo de Lacerda, que alterará a estrutura administrativa da Guanabara e, fundamentalmente o que nos interessa, dará início à política de remoções das favelas e à reestruturação da Fundação Leão XIII, precisa considerar os investimentos na área social do Estado da Guanabara realizados pelos Estados Unidos da América e as motivações para tais empreendimentos.

Desde os primeiros momentos de seu mandato, e muito antes disso, Carlos Lacerda nunca utilizou eufemismos para proferir suas idéias sobre o comunismo. Em seu discurso de posse deixava claro qual a relação que estabeleceria com os simpatizantes do referido regime.

> "Declaramos que a Guanabara não tolerará em seu território o comunismo, nem sob a forma aberta e franca de outrora, que chega ao assassinato e ao terrorismo, nem sob a forma atual que se disfarça de nacionalista e populista, de anticolonialista e pacifista para conspirar contra o Brasil, deixando-o sem alianças e sem objetivos nacionais definidos" (LACERDA, *apud*, DULLES, 2000, p. 15).

A ascensão de João Goulart (representante do PTB, rival histórico da UDN) à presidência da República, em setembro de 1961, considerado pela oposição um esquerdista e aliado dos

comunistas, nutriu as críticas do governador da Guanabara que passou a desferir duros ataques também contra a presidência da República[20].

Assim,

> o acirrado anticomunismo de Lacerda favoreceu muito o acesso aos empréstimos externos das agências internacionais de financiamentos, em boa parte controladas pelos Estados Unidos. A vitória da Revolução Cubana, em 1959, implicou uma mudança na política externa norte-americana com relação à América Latina. Em agosto de 1961, durante a reunião da Organização dos Estados Americanos (OEA), foi criado um programa de assistência ao desenvolvimento sócio-econômico da América Latina denominado Aliança para o Progresso (MOTTA, 2000, p. 59).

Não há dúvidas de que a Aliança para o Progresso, criada durante o governo de Jonh Kennedy na presidência dos Estados Unidos, tinha intenções claras de fazer vultosos investimentos na América Latina na área social, procurando minimizar os problemas para que o avanço das propostas comunistas fosse contido. Também não se pode perder de vista que esse projeto desenvolveu-se na conjuntura internacional marcada pela disputa político-ideológica entre os Estados Unidos e a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Entre os inúmeros projetos desenvolvidos a partir da Aliança para o Progresso, alguns se dirigiram diretamente às favelas cariocas ou tangenciaram a questão. Entre eles estava os *Peace Corps*, uma iniciativa da administração Kennedy de enviar grupos de jovens universitários americanos voluntários para países do Terceiro Mundo, com o objetivo de promover o desenvolvimento de projetos sociais naquelas nações, visando melhorar a imagem diplomática dos EUA internacionalmente. Também era uma diretriz da proposta que os participantes do programa se deixassem afetar pelas culturas locais na qual se inseriam, sem julgamento ou

[20] Não podemos esquecer a notória e virulenta oposição de Carlos Lacerda ao presidente Getúlio Vargas, do qual João Goulart era herdeiro político. Lacerda foi um dos personagens historicamente responsáveis pela crise política que levou o então presidente ao suicídio, em 1954, utilizando para isso, justamente, a máquina política de seus jornais.

imposições. Essa postura se adequava às teorias de desenvolvimento comunitário, propagadas nas décadas de 60 e 70 (VALLADARES, 2005, p. 105-104).

No Rio de Janeiro, as favelas foram um dos alvos privilegiados dos *Peace Corps*. Os projetos previam o desenvolvimento e organização das "comunidades", porém, apesar do treinamento e da formação acadêmica dos voluntários, eles pouco sabiam da realidade social brasileira e não tinham formação técnica que favorecesse o tratamento das questões das favelas. Eles não sabiam lidar com a multiplicidade e complexidade das redes políticas existentes que encontravam, que se afastavam totalmente da imagem que tinham das localidades antes de chegar a campo.

> A idéia de "favela" no singular, no sentido de comunidade homogênea era então predominante e justificava uma linha de ação universalista e ineficaz frente à sua diversidade. O pessoal de Washington tampouco percebia as dificuldades para se inserir e intervir em espaços tão particulares quanto às favelas. Enfim, o desconhecimento da realidade sociopolítica local, apesar do esforço realizado durante o treinamento nos Estados Unidos, era patente entre a maior parte dos membros do *Peace Corps*. Em particular, o desconhecimento de um cenário político local constituído por numerosos atores locais e nacionais, ignorância típica da perspectiva "missionária" da intervenção social (VALLADARES, 2005, p. 112).

Mesmo considerando que as intenções dos agentes possam ter sido positivas, como ressalta Valladares, o olhar homogeneizante sobre a vida e as organizações associativas desfavorecia ações eficientes. Ao desconhecerem as trocas políticas entre lideranças comunitárias e representantes do Estado, de Igrejas e de diversas entidades e indivíduos com quem pudessem barganhar benefícios para suas localidades e, muitas vezes, visando vantagens pessoais, os conflitos políticos resultantes dessas trocas eram ignorados. Assim, afastados dessas micro-relações de poder, trabalhos que abarcassem a questão das favelas como um problema coletivo eram inviabilizados.

Além dos *Peace Corps*, outros projetos foram desenvolvidos pelos Estados Unidos no Estado da Guanabara, entre eles estava o acordo do Fundo do Trigo, assinado entre os EUA e o Brasil para a urbanização das favelas cariocas.

> O Fundo do Trigo abrangia recursos de financiamentos feitos pelo governo americano no Brasil desde 1955 para a compra de trigo. Os cruzeiros pagos aos EUA eram reemprestados pelo *Eximbank* ao governo brasileiro e passavam a constituir um fundo no BNDES para empréstimos a projetos de desenvolvimento (LEOPOLDI, 2000, *apud*, FREIRE; OLIVEIRA, 2002, p. 72).

O acordo, anterior ao governo Kennedy e ao programa da Aliança para o Progresso, foi incrementado a partir desse período, através da assinatura de um convênio, ao que tudo indica em 12 de agosto de 1961, pelo governador Carlos Lacerda e o embaixador americano Lincoln Gordon. O contrato visava a urbanização e a recuperação das favelas do Rio, contando com a ajuda financeira do Fundo do Trigo, através da Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (USAID) e com recursos do próprio Estado da Guanabara, através de dotações de 3% de suas rendas anuais de impostos para este fim.

A Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (USAID) oferecia financiamento a projetos de desenvolvimento comunitário baseado em pesquisas, com o objetivo de divulgar entre a população favelada as experiências localizadas de redução de custos através da utilização de auto-ajuda, também conhecida como "mutirões" (VALLA, 1989, p. 94). Não esqueçamos que os mutirões eram também propostos por Arthur Rios em sua gestão no SERFHA mesmo antes dos empréstimos estrangeiros, porém, a diferença entre os dois modelos de auto-ajuda, que inclusive foi uma das razões que dificultaram a permanência de Rios no cargo, estava no fato do sociólogo não abrir mão de projetos que considerassem as necessidades e desejos dos moradores para a execução da obra. Esse aspecto, no entanto, não seria considerado na

implementação da política de habitação que será desenvolvida por Carlos Lacerda e seus sucessores.

É importante observar que, apesar do alto volume de capital internacional aplicado na Guanabara a partir da assinatura do acordo, superando nos anos de 1962 e 1963 os investimentos federais no Estado, o desembolso do dinheiro era realizado paulatinamente, de acordo com o cronograma de obras e a cada cota de aplicação estrangeira o governo estadual deveria investir o equivalente (MOTTA, 2000, p. 60).

Essa informação é importante para percebermos o expressivo esforço financeiro que foi preciso para que o ambicioso, e como veremos em outro momento, mal sucedido programa de "urbanização" e extinção de favelas iniciasse sua implementação nos anos 60. O que indica que a escolha pelo plano de remoções não foi realizada por ser a economicamente mais viável, mas sim, por ser politicamente mais interessante.

Reproduzimos a seguir parte desse documento, para que possamos analisar seus termos mais detidamente e, primordialmente, o papel que foi designado à Fundação Leão XIII na execução do projeto.

> [...] O Governo do Estado da Guanabara, em maio do corrente ano [1962], delegou à Fundação Leão XIII a responsabilidade do planejamento urbano, reconstrução de habitações, administração e aplicação das linhas gerais do orçamento, atividades técnicas relacionadas à habitação e à urbanização do Estado da Guanabara.
> As partes do acordo assinado no Palácio da Guanabara são o Executivo carioca, representado pela Fundação Leão XIII, a CEAPA (Comissão Especial para Acordos sobre Produtos Agrícolas) e a Agência para o Desenvolvimento Internacional, o órgão criado pelo Governo americano para executar os projetos da Aliança para o Progresso [...].
> Disse o governador em um trecho de seu discurso: "Conforme as reformas estatutárias e graças a compreensão do Cardeal Dom Jayme de Barros Câmara, o Estado pode confiar a execução do projeto a uma instituição privada, como a Fundação Leão XIII, sob a supervisão do Estado". [...] Os projetos são de quatro tipos:
> 1 – Completar a urbanização da Vila da Penha;

> 2 – A construção de 2.250 casas de baixo custo em Bangu e 1.500 em Botafogo;
> 3 – Melhorias em 35 favelas do Rio de Janeiro;
> 4 – A construção de uma unidade médico-sanitária em Madureira, onde se situam inúmeras favelas.
> Na cerimônia, o governador assinou um decreto desapropriando, para uso público, uma área de um velho terreno abandonado na Rua Casuarina, para construir lá novas habitações para abrigar os moradores da favela Macedo Sobrinho, em Botafogo.
> Segundo o chefe do Executivo da Guanabara, outros decretos de desapropriação se seguirão, quando o governador aproveitará a oportunidade para convidar os proprietários das terras onde os favelados se encontram a doarem parte dessas terras para a Fundação Leão XIII, para que possam ser urbanizadas. Com base no acordo prévio, o governador concedeu a possibilidade de estes proprietários venderem parte de suas terras à Fundação a preços razoáveis (*Apud*, LEEDS & LEEDS, 1978, p. 251-253).

Podemos dizer que a assinatura do citado contrato foi o marco inicial do projeto político de remoção de favelas e caracterizou uma etapa de intervenção naquelas localidades, cujo enfoque foi eminentemente habitacional.

Ainda estava previsto no acordo, que os novos proprietários, a quem seria voltado o programa de habitação popular, pagariam pela área, pelos custos de urbanização e pela construção das casas. O pagamento mensal se fixaria em percentagens sobre os rendimentos de cada um e a Fundação Leão XIII continuaria a prestar assistência técnica e social à nova comunidade, tomando providências para evitar a reocupação das favelas evacuadas (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1962, p. 29).

Antes mesmo da assinatura do acordo, Lacerda já havia viajado aos Estados Unidos para uma visita que visava, justamente, firmar uma parceria internacional para a resolução dos problemas da Guanabara. Inicialmente, foi pedido auxílio ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a realização de obras para a instalação de redes de fornecimento de água e tratamento de esgoto do Estado e também para a construção de habitações populares para os moradores de favelas. Ainda durante sua estada nos EUA, na cidade de Nova York, depois de saber da decisão americana de auxiliar financeiramente seus projetos, Lacerda escreveu um

memorando para Kennedy. No documento, além de se discutir os problemas do Brasil e da Guanabara, o governador afirmava: "o meu Estado é, e pode ser ainda mais, a vitrina do progresso democrático no Brasil. É o principal centro de esforço comunista. A pólvora pode estar no Nordeste do Brasil, mas o pavio está no Rio" (LACERDA, *apud*, DULLES, 2000, p. 94).

Lacerda se aproximava muito mais do perfil político do governo norte-americano que o presidente João Goulart. O governador da Guanabara e o presidente americano se tocavam, entre outros aspectos, por sua aversão ao comunismo, o que era um elemento importante para que firmassem acordos, que seriam politicamente interessante para ambos.

Além disso, apesar de não ser mais legalmente capital Federal, Lacerda nunca abriu mão do seu projeto de estado-capital, em que a nova unidade federativa do país continuava de fato, mesmo que não mais de direito, a ser a caixa de ressonância das questões nacionais. Essa posição da Guanabara a colocava em um lugar que poderíamos chamar paradigmático em relação ao restante da nação. Assim, os investimentos que fossem feitos no Estado, principalmente se bem sucedidos, reverberariam para todo o país como um exemplo a ser seguido.

Porém, quando o dinheiro norte-americano chegou ao Estado, antes ainda da reforma administrativa que seria empreendida por Lacerda em 1962, não havia nenhum órgão público estatal para a execução dos projetos. O governador havia enviado à Assembléia Legislativa, em junho de 1961, o projeto para a criação da Companhia de Habitação do Estado da Guanabara (COHAB-GB). Mas, como seu partido, a UDN, possuía minoria parlamentar o projeto demorou a ser votado e não foi aprovado antes da chegada da dotação norte-americana (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1989, p. 33).

Em razão disso, conforme indica o acordo do Fundo do Trigo citado, Carlos Lacerda valeu-se inicialmente da Fundação Leão XIII para execução do projeto. A Leão XIII era a única entidade com experiência de intervenção e estrutura administrativa que poderia dar conta da

coordenação e desenvolvimento dos projetos para as favelas, resultantes dos investimentos que haviam sido realizados.

No entanto, a Fundação era uma entidade juridicamente privada, ligada à Igreja Católica. Mesmo tendo, desde os primeiros anos de sua existência, contado com auxílios financeiros da prefeitura e mantido uma relação amistosa com dirigentes do Estado, legalmente ela não podia ser executora de uma política estatal. Essa incompatibilidade formal da Leão XIII em relação às novas demandas da Guanabara foi um dos elementos responsáveis pela transformação de seu caráter jurídico.

2.4 REESTRUTURA-SE A GUANABARA, ENCAMPA-SE A FUNDAÇÃO LEÃO XIII: O FORJAR DE UMA BASE INSTITUCIONAL PARA A EXECUÇÃO DE UMA POLÍTICA ESTRATÉGICA

A Fundação Leão XIII havia se mantido até aquele momento como uma instituição jurídica privada, mas que contava em sua direção com um representante do governo do DF, ao lado do arcebispo do Rio de Janeiro. Mesmo tendo autonomia legal e estando ligada à cúpula da Igreja Católica, a ambigüidade em sua chefia comprovava a articulação de interesses comuns das autoridades públicas da cidade e da Arquidiocese.

Apesar de não ter havido, até aquele momento, nenhum antagonismo político grave entre a Cruzada São Sebastião e a Fundação Leão XIII, esta, diferentemente daquela, possuía um discurso sem preocupações centrais com a questão confessional.

O receio do avanço comunista, que esteve presente desde as alocuções iniciais da Fundação, marcando a postura anticomunista de Dom Jayme, aproximava a entidade do governador Carlos Lacerda.

Em meados da década de 60, o arcebispo havia proferido pela televisão feroz ataque aos comunistas, aumentando exponencialmente sua perseguição aos clérigos por ele considerados simpatizantes de projetos político-ideológicos daquele tipo. As tensões se agravaram quando, em 27 de setembro de 1960, Dom Hélder afirmou em um sermão

> Que humilhação ver a pior das heresias tomar as grandes causas cristãs do nosso século! Que cegueira, quando cristãos gastam mais tempo para denunciar o comunismo, do que para denunciar o maior escândalo do século – a miséria! (LEONARD, 1974, p. 208, *apud*, BANDEIRA, 2000, p. 237)

Os indícios apontam que, a partir daquele momento, a posição política de Dom Hélder caminhou em sentido oposto a de Dom Jayme, sendo sugerido pelo arcebispo que D. Hélder se retirasse do Rio de Janeiro. Essa crise culminaria, em 1964, com a transferência deste do Rio e sua nomeação a arcebispo de Olinda e Recife.

Assim, Dom Hélder e a Cruzada São Sebastião, que havia sido apoiada pelo ex-presidente da República Juscelino Kubitschek inimigo político de Lacerda, afastavam-se das posições ideológicas do governador. Dom Jayme, ao contrário, estava em consonância com o então chefe do executivo estadual, o que favorecia a utilização da Fundação Leão XIII para a execução dos planos estatais. Essa aproximação político-ideológica pode ser percebida em uma matéria do jornal Diário de Notícias.

> É tão intenso o proselitismo político, somado aos interesses contrários dos marginais do comércio, que um grupo de padres católicos deixou-se enganar pelas aparências. O Cardeal D. Jayme Câmara teve de comparecer ontem à favela de Brás de Pina, para ver de perto as condições abjetas onde moravam cidadãos que pediam para sair dali. Ninguém os forçava a melhorar de moradia. Os que proclamavam o desejo de continuar ali não eram rigorosamente habitantes da favela, mas figuras recrutadas para fazer número e impressionar os vacilantes. O Cardeal viu a miséria da favela e o sentido social da mudança oferecida pelo Governador Carlos Lacerda, desautorizando o abuso do envolvimento dos sacerdotes na tentativa de aprisionar na miséria os que

> imploravam para passarem o Natal longe daquela degradação (FAVELA política. **Diário de Notícias**, 24/12/1964)[21].

Apesar da proximidade de idéias entre o Cardeal e o governador, para que a Fundação fosse juridicamente capaz de executar as propostas do governo, foi preciso fazer alterações estatutárias na entidade, que naquele momento tinha Dom Jayme Câmara como um dos seus diretores. Assim, era preciso contar com a "compreensão" do clérigo.

Apesar de não termos arrolado nenhuma documentação que esclarecesse pormenorizadamente as motivações para a mudança legal no estatuto da Fundação, os elementos acima discutidos nos fazem inferir que a "compreensão" do arcebispo, a qual o documento do Fundo do Trigo se refere, teria sido um acordo político entre o Cardeal e Carlos Lacerda, em que ambos os lados, Igreja e Estado, sairiam favorecidos. A Arquidiocese tirava de sua responsabilidade a resolução da questão das favelas, que, a partir da tecnicização proposta pelo governador, seriam enfrentadas muito mais como um problema de ordem habitacional, que fundamentalmente assistencial. Reestruturaria-se a instituição, de acordo com as novas demandas políticas, demandas essas que a Igreja não teria condições e, ao que parece, nem haveria interesse de sua cúpula em responder. Em contrapartida, para o Estado, a incorporação da Fundação Leão XIII agilizaria a implementação de seus projetos para as favelas, contando com a experiência da entidade de 15 anos de intervenção em localidades faveladas.

A efetivação do acordo ocorreu com a aprovação do Decreto nº 1.041, em 07/07/1962, que oficializou a alteração dos estatutos da Fundação, passando a mesma a integrar a administração descentralizada do Estado da Guanabara. Segundo o novo regulamento da instituição:

[21] O tom utilizado na matéria é notoriamente parcial, demonstrando inteira aprovação à política de Lacerda para favelas. Contudo, o referido desejo dos moradores da "comunidade" de Brás de Pina de serem removidos deve ser questionado, em razão da favela ter sido uma das poucas experiências de urbanização bem sucedida, promovida pela Companhia de Desenvolvimento de Comunidade (CODESCO) (SANTOS, 1981).

> Art. 2º - A Fundação Leão XIII tem por finalidade prestar assistência social e financeira aos moradores das favelas e de modo geral, aos residentes em habitações anti-higiênicas do Estado da Guanabara, competindo-lhe precipuamente:
> a) o planejamento e execução de medidas destinadas a integrar à comunidade carioca as populações da favela do Estado da Guanabara;
> b) o estudo dos problemas de habitação, principalmente do tipo favela, bem como o planejamento e execução, em coordenação com outros órgãos estaduais ou não, de suas soluções (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1989, p. 33).

Percebemos nessa alteração estatutária da Leão XIII a incorporação dos trabalhos do SERFHA, que foi extinto dias depois, e, fundamentalmente, modificações que davam a ela ingerência sobre as questões habitacionais e a possibilidade de se articular a outros órgãos, abrindo a brecha legal para o recebimento de auxílio financeiro da Agência Interamericana de Desenvolvimento.

> O Sr. Carlos Lacerda disse que a recuperação das favelas estará a cargo da Fundação Leão XIII porque considera imprescindível a existência de um órgão autônomo para tratar do problema. Por isso, propôs à Fundação Leão XIII uma reforma em seus estatutos para que ela fique com os encargos do SERFHA e do Departamento de Habitação Popular, além da parte de assistência social que vêm executando já há muito tempo.
> O projeto inicial, segundo o Governador, previa a criação de uma Companhia de Habitação Popular para resolver o problema de casas para os favelados, mas a mensagem a respeito está engavetada na Assembléia. Assim, como o governo não podia mais esperar, propôs à Fundação Leão XIII que tomasse para si esses encargos (LACERDA reuniu favelados para explicar o plano de urbanização e saneamento. **O Globo**, 05/06/1962, p. 2).

Segundo justificativa do próprio decreto, ele visava reorganizar a Fundação, destinando-a à execução do plano de habitação do Estado da Guanabara, o que coloca em xeque a manutenção de qualquer grau de autonomia da entidade, defendida por Lacerda na citação acima. Na verdade, a incorporação da instituição à administração descentralizada do Estado mantinha legalmente um certo grau de liberdade da mesma, possibilitando que ela fosse controlada pelo governo e, ao mesmo tempo, pudesse realizar transações, como a expropriação e compra de terrenos, que

segundo a legislação brasileira um órgão totalmente vinculado ao Estado não pode fazer. Denominam-se as entidades desse tipo de mistas, modelo que também foi adotado nos primeiros anos de atuação da COHAB.

Teoricamente, o plano previa intervenções habitacionais distintas para as favelas

> [...] a Fundação adota três tipos programáticos:
> A) Construção de núcleos residenciais para as famílias das favelas erradicadas;
> B) Urbanização completa da favela, para sua transformação em Vila Operária, com os serviços públicos essenciais, como sejam água, luz, esgoto e arruamento;
> C) Melhorias indispensáveis, assim compreendidas as que atinjam vias de acesso, construção de rede de abastecimento de água, lixeiras, luz, valas, galerias pluviais, etc (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1962, p. 18).

A Fundação Leão XIII não se manteve por muito tempo como entidade executora da política habitacional da Guanabara, sendo substituída ainda em 1962 pela Companhia de Habitação da Guanabara. Além disso, a avaliação das propostas que foram efetivadas demonstra que as intervenções urbanísticas foram numericamente reduzidas e qualitativamente precárias.

A ênfase na falta de moradias, que fará com que a relação entre a cidade formal e as favelas passe a ser pautada por uma compreensão habitacional da questão, é explicitada na documentação oficial da entidade, através da descrição das causas apontadas para o crescimento das localidades faveladas:

> A) As exigências oficiais que condicionam os loteamentos e as construções;
> B) A violenta ascensão do valor dos terrenos;
> C) A inexistência de oferta suficiente de financiamentos;
> D) O aumento da taxa de crescimento demográfico;
> E) O intenso fluxo migratório dos campos para as cidades;
> Isso significa que, se não se tomar providências pra a correção da estrutura da oferta imobiliária, uma percentagem cada vez maior da população do Estado da Guanabara irá alojar-se nas favelas (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1962, p. 4-5).

Como resultado dessa compreensão fundamentalmente habitacional da questão, foi construído o primeiro conjunto residencial a cargo da Leão XIII, a Vila Aliança, nome que fazia menção ao programa Aliança para o Progresso. Primeiramente, o projeto realizou a construção das residências, para só depois efetivar o levantamento das condições das famílias a serem evacuadas de sete favelas da Avenida Brasil. Em janeiro de 1963, assistentes sociais iniciariam o trabalho de "convencimento das necessidades e das vantagens da mudança para a Vila Aliança" (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1962, p. 29-30; DISTRIBUÍDAS 495 casas da Vila Aliança. **O Globo**, 30/10/1962, p. 6).

A partir desses dados, precisamos considerar dois elementos fundamentais. Inicialmente é necessário destacar o equívoco dessas propostas de intervenção, que terão seus resultados negativos confirmados a partir dos anos 70 com a falência da política de remoção, como veremos. Mesmo considerando verdadeiras as afirmações presentes na citação acima, o problema estava em considerar as favelas uma questão urbanística e não social. Sendo assim, ao agir sobre o problema do déficit habitacional, Lacerda estava atuando sobre o efeito, cuja "causa" deveria ser procurada na debilidade do mercado de trabalho, na crescente diferenciação social entre as camadas urbanas da cidade, na falta de oportunidade educacional para todos, nos problemas de distribuição fundiária no campo etc. O segundo elemento equivocado, que já havia sido salientado por Arthur Rios, era a desconsideração das necessidades dos moradores na implementação das políticas, conforme ocorrido na transferência dos moradores para a Vila Aliança. Além de não se preocupar se as residências atenderiam às demandas das famílias, o conjunto foi construído em Bangu, na Zona Oeste, retirando os moradores das favelas da Zona Portuária, onde estavam próximos ao mercado de trabalho.

Apesar desses novos objetivos da Fundação, alguns pontos considerados básicos em sua atuação, como aspectos educacionais, sanitários e cívicos (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1962, p. 23), permaneceram muito próximos ao de sua fase católica. Vejamos o seguinte:

> CÍVICOS
> As populações em ascensão social tornar-se-ão menos sujeitas à exploração de políticos inescrupulosos e de agitadores extremistas. À medida que se for acentuando a sua integração na comunidade e a sua aproximação das classes médias, elas irão adquirindo uma consciência cada vez mais clara das suas responsabilidades próprias, na orientação dos acontecimentos nacionais, e passarão a colaborar decisivamente na preservação e no aperfeiçoamento das práticas democráticas (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1962, p. 25).

A preocupação com a utilização política das localidades se manteve, destaque para os "agitadores extremistas", que sem problemas podemos afirmar que fossem indivíduos ligados a grupos de esquerda. O suposto de que a aproximação às classes médias iria gerar uma "boa consciência" nos favelados, reafirma o antigo preconceito de que os moradores das localidades precisavam ser educados para se tornarem condignos a um lugar na cidade. No entanto, agora, essa educação reafirmava seu caráter político, deixando de lado o tom excessivamente moral presente no período anterior. As práticas democráticas as quais a citação se refere parecem muito mais uma preocupação em manter afastados das favelas projetos socialistas e comunistas, considerados antidemocráticos por Carlos Lacerda (LACERDA, 1978, p. 224), do que o estímulo à autonomia política dos habitantes e a conseqüente recusa às práticas de troca de favores pessoais por votos.

Apesar de notarmos uma diminuição do destaque anteriormente dado ao Serviço Social, no início dessa etapa estatal da Fundação, o setor ainda possuía uma função estratégica.

> A participação dos outros setores da Fundação não eximia a área do Social de praticamente arcar com todos os ônus dessa brusca mudança no trato com o

> morador da favela, caracterizada pelos aspectos autoritários da remoção. Continuava a ser o "social" o amaciador dos caminhos (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1989, p. 34).

Essa necessidade de "preparar o terreno" antes da efetivação da extinção das favelas, destaque para a realização do levantamento das famílias a serem removidas, notificação das mesmas sobre a transferência e, primordialmente, para a implementação da "política de educação do inquilino e de todos os demais atingidos pelo programa de remoções", para que os favelados se "adaptassem" às novas condições de moradia (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1989, p. 34) fez com que o Serviço Social crescesse na década de 60. Ele seria considerado um "meio seguro para as ações" (CAVALCANTI. **O Globo**, 05/01/1961, p. 2). É importante destacar que, conforme o documento citado acima, o Serviço Social não era mais o fim das ações para as camadas pobres como no período anterior, mas o facilitador das intervenções, cuja nova finalidade era urbanístico-habitacional e não mais essencialmente assistencial.

O Departamento de Saúde também foi alterado com a mudança estatutária de 1962. Os serviços curativos foram transferidos para a Secretaria de Saúde do Estado da Guanabara, ficando a Fundação apenas com o encargo de promover nas favelas, onde se mantiveram os Centros de Ação Social, trabalhos de medicina preventiva (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1962, p. 48).

Além das modificações ocorridas nos serviços anteriormente oferecidos pela Fundação Leão XIII aos habitantes das localidades assistidas, a estatização da entidade alterou também o olhar que ela passou a lançar sobre os favelados. O novo olhar contrariava a reestruturação proposta em 1958, segundo a qual se criticava o caráter obsoleto das ações da entidade, devendo esta buscar utilizar técnicas voltadas para a comunicação com o público assistido, conforme documento citado nas páginas 81 e 82 desta dissertação.

Em oposição àquele projeto mais dialógico, a Fundação enquanto órgão vinculado à administração descentralizada do Estado, passou a ser uma das difusoras das representações do governo sobre as favelas e seus habitantes. Assim, podemos dizer que o mito da marginalidade moral, que informava os discursos da Leão XIII em sua "fase assistencial" fora parcialmente substituído pela estigma ecológico no entendimento sobre as favelas em que,

> [consideravam] as favelas como marginais devido às construções abaixo do padrão, alta densidade, falta de serviços municipais, ausência de condições higiênicas, colocação periférica em relação à área urbana, e ocupação ilegal de terras [...]. Conseqüentemente, [...] combinaram estas características físicas com o que supõe sejam os estilos de vida e atributos sociais, alargando a definição de marginalidade a partir do habitat do pobre para incluir qualidades interiores pessoais (PERLMAN, 2002, p. 126).

Esse entendimento sobre os moradores, a partir das condições de seus locais de residência, estendendo aos mesmos os atributos negativos de sua situação de moradia, fundamentava e legitimava as políticas de transferência para os conjuntos habitacionais.

Em certa medida, os interesses políticos e econômicos, que discutiremos melhor adiante, acabavam revisitando a antiga compreensão patológica e criminal das favelas, corrente no final século XIX. Porém, apontavam para outra solução da questão.

> Segundo esse ponto de vista, a favela é uma aglomeração desordenada de vagabundos desempregados, mulheres e crianças abandonadas [...]. Esses "elementos marginais" vivem em condições "subumanas" sem água encanada, esgotos, coleta de lixo, e outros serviços urbanos básicos, num ambiente sujo e insalubre. As favelas, feias como são, prejudicam [o] pitoresco panorama da cidade [...]. Os favelados mantêm-se à parte, não contribuem nem com aptidões, nem ao menos com poder aquisitivo para o bem geral, e são uma ameaça pública. Ademais, as terras que ocupam são em geral muito valiosas, portanto, as favelas impedem que se lhes dê uso mais lucrativo, além de desvalorizarem áreas vizinhas.
> Este ponto de vista implica a óbvia política de que tanto para a cidade quanto para os favelados o melhor seria que as favelas não existissem mais. Considerações referentes à saúde, à economia, à estética e à estabilidade política, todas apontam na mesma direção: erradiquemos a favela [...]. Sempre

> que possível, os habitantes devem ser removidos para áreas mais remotas, onde a terra custa mais barato e onde poderão morar em conjuntos habitacionais que obedecem a "padrões mínimos" (PERLMAN, 2002, p. 42).

Não era mais possível negligenciar as favelas, como outrora, aguardando que elas desaparecem da cidade através do processo de desenvolvimento da urbe, como no século XIX e primeiras décadas do século XX. Também não havia sido producente tentar promover sua "integração" através da moralização de seus hábitos, como a Fundação Leão XIII havia buscado fazer até aquele momento. A partir da década de 60, tornou-se fundamental eliminar definitivamente a "indesejável presença" das localidades faveladas do seio da "cidade maravilhosa".

Contudo, para que a política de remoção fosse bem sucedida, era preciso que Carlos Lacerda reordenasse a máquina administrativa herdada do Distrito Federal. Para tal, foi aprovada, em dezembro de 1962, a reforma que criou as instâncias de governo fundamentais para que a Guanabara passasse a ter formalmente a estrutura de um Estado. No primeiro escalão estava a chamada "administração centralizada", composta por 13 secretarias, entre as quais interessará à política para as favelas a Secretaria de Serviços Sociais. No segundo escalão, chamado "administração descentralizada", encontravam-se órgãos sem personalidade jurídica e aqueles com personalidade jurídica própria, entre os quais se destacava a COHAB (MOTTA, 2000, p. 58) e a Fundação Leão XIII.

A reestruturação visava viabilizar a execução do "plano de metas" de Lacerda. Entre as metas dessa nova estrutura administrativa da Guanabara, destacavam-se a ampliação do sistema escolar, o abastecimento de água do Estado e, o que nos interessa especialmente, a ordenação de seu espaço urbano (MOTTA, 2000, p. 58).

2.5 – "ERRADIÇÃO EM PROL DA RECUPERAÇÃO HUMANA": PENSANDO AS POLÍTICAS DE REMOÇÃO E O ACIRRAMENTO DO CONTROLE SOBRE A POPULAÇÃO FAVELADA

Os projetos de organização do espaço urbano carioca passavam, fundamental e necessariamente, por eliminar definitivamente o mal-estar que as favelas representavam para as camadas médias e para as elites política e civil. Visando tornar esse projeto bem sucedido, foi preciso desenvolver a base institucional do governo, pois a Fundação Leão XIII não seria capaz de coordenar todo o plano de remoção.

Assim, a COHAB foi criada com objetivo de construir habitação de baixo custo para as camadas populares oriundas de favelas extintas. Porém, além da edificação de casas, estava previsto entre as responsabilidades da Companhia,

> a) Aquisição de áreas e realização dos trabalhos de urbanização e assistência social; b) custeio de obras de higienização, urbanização e assistência social realizada nas favelas que não devam ser removidas, isto é, as que não se situem em áreas altamente valorizadas; c) custeio de despesas de remoção de favelados; d) incentivo à indústria de materiais de construção para casas de baixo custo; e) no financiamento ao favelado de importância limitada, para a construção de sua casa (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1962, p. 12).

No entanto, foi a Fundação, e não a Companhia, que se responsabilizou pela orientação assistencial dos moradores, após a criação da COHAB. À Leão XIII também foi designada a tarefa de instalação de Postos Médicos e Centros de Ação Social nos conjuntos habitacionais surgidos com as remoções (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1962, p. 48).

O item "c" confirma um aspecto importante, qual seja, os objetivos econômicos presentes na política de extinção de favelas, ao afirmar que as localidades que não deveriam ser removidas eram justamente aquelas localizadas em terrenos mais baratos. Assim, os interesses da

especulação imobiliária para a execução das remoções, denunciados por Arthur Rios, mostram-se pertinentes.

Dessa forma, apesar de procurar passar a idéia de que estavam preocupados com a "reabilitação humana" e promoção do bem-estar social, o discurso cordial do Estado acabava ocultando, por baixo das defesas do desenvolvimentismo e da integração social, interesses financeiros e repressivos. Isso aproximava a política de extinção das favelas, promovida a partir dos anos 60, à escola ecológica da marginalidade (PERLMAN, 2002, p. 242).

Em ácida carta enviada por Arthur Rios a Carlos Lacerda, em outubro de 1962, o sociólogo reforçava a acusação, criticando o governador por estar se inclinando

> "a considerar, cada vez mais, a favela como um problema urbanístico e não social. Sua tendência hoje é realizar *nas* favelas e não *com* o favelado, subordinando-as a uma estrutura administrativa bastante discutível. Assim, você acabará, pela lógica mesma do raciocínio, despejando as favelas apenas para atender a interesses imobiliários" (RIOS, *apud*, DULLES, 2000, p. 98-99. Grifos do autor).

Até o ano de 1964, a COHAB se manteve como um órgão exclusivamente estadual, contando financeiramente com as dotações orçamentárias do Estado e com o dinheiro americano repassado pela USAID. Nesse período, juntaram-se à Vila Aliança que havia sido construída pela Fundação Leão XIII, a Vila Kennedy, em Senador Camará, e a Vila Esperança, em Vigário Geral, para onde foram ex-moradores de 12 favelas extintas. O Acordo do Fundo do Trigo previa a melhoria urbanística em algumas favelas, no entanto, essa etapa do convênio não foi efetivada (VALLADARES, 1980, p. 24).

Aumentando ainda mais o controle sobre as instituições voltadas para o equacionamento do problema das favelas, a Fundação Leão XIII sofreu uma nova reestruturação. Através do Decreto nº 25, de 15/07/1963 a instituição foi oficialmente vinculada à Secretaria de

Serviços Sociais, transformando-se em entidade executora de sua política. De acordo com este novo estatuto,

> Art 2º - A Fundação tem por fim prestar assistência social aos moradores de favelas e, de modo geral, aos atingidos pela crise de habitação e colaborar com os órgãos do Governo no estatuto e solução ao menor desamparado e da recuperação e orientação social das populações desfavorecidas (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1989, p. 36).

Essa alteração retirava qualquer liberdade de atuação, que legalmente podia ser ventilada pelo estatuto anterior. A Fundação consolidava, assim, sua função de "amaciadora dos caminhos". Nas palavras da própria Secretária de Serviços Sociais da época, Sandra Cavalcanti, "a Fundação serviu de apoio para que eu pudesse atuar mais rapidamente na área social, sem entraves burocráticos. A Fundação Leão XIII foi, também, o instrumento que usei, inicialmente, para amenizar um pouco o problema da moradia nas favelas" (CAVALCANTI, 2002, *apud*, FREIRE; OLIVEIRA, 2002, p. 88).

Sob esse novo estatuto, o trabalho dos Centros Sociais da Leão XIII contou com a participação de estagiários dos *Peace Corps*, que atuavam sob a supervisão técnica de funcionários da instituição. Ainda contando com o auxílio internacional, foi desenvolvido na época o Projeto Estados Unidos-Brasil (EUBRA), cujo objetivo era a distribuição de alimentos, provenientes de doações norte-americanas, para crianças inscritas nos lactários e jardins de infância da Fundação (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1989, p. 37-38). Tal projeto era desenvolvido dentro da antiga linha assistencialista da instituição, sendo mero repasse de auxílios imediatos à parcela da população assistida.

É importante destacar que, apesar do aumento do autoritarismo no trato com as favelas, na verdade, justamente por essa razão, foi criada em 1962 a Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG). A entidade assumiu uma posição clara contra a remoção a

partir de seu segundo Congresso, realizado em 1963, em que defendia que a solução para as localidades era a urbanização e não a sua extinção. Para os integrantes da FAFEG, urbanizar as "comunidades" significava dotá-las de

> uma infra-estrutura básica (água, luz, esgoto, viária etc), reformar ou reconstruir as casas por meio de financiamentos individuais, lotear e vender os terrenos para cada família a partir de uma estrutura já existente [...]. Com a urbanização o favelado passaria de invasor a ocupante legal da casa que já habitava (VALLADARES, 1980, p. 112).

No entanto, com a instauração da Ditadura Militar, a partir de 31 de março de 1964, as formas de resistência dos moradores de favelas foram reduzidas e cerceadas, apesar de continuarem existindo. Além disso, as políticas de remoção ganharam novo fôlego, passando a contar com incentivos federais. No âmbito estadual, alguns projetos que abriam canais de diálogo com os moradores de favelas foram propostos, porém, frente ao acirramento da repressão política exercida pelo regime militar, não tiveram vida longa.

Entre as intervenções federais, destacou-se a criação, pelo então Presidente da República Marechal Castelo Branco, o Banco Nacional de Habitação (BNH), criado pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Sandra Cavalcanti presidiu o Banco de outubro de 1964 até novembro de 1965, quando, segundo depoimento pessoal, decidiu deixar a presidência do órgão como uma retaliação política ao Ato Institucional nº 2, baixado em 17 de outubro de 1965, que suspendeu as eleições diretas para a presidência da República, eliminando a possibilidade de Carlos Lacerda se candidatar ao cargo que sempre almejou (FREIRE; OLIVEIRA, 2002, p. 92-95).

Os idealizadores do Banco, entre os quais estava o então ministro da fazenda Roberto Campos, defendiam que

> colocando grandes somas de dinheiro, como política fiscal de investimento, na habitação iria: a) criar muitos empregos; b) contribuir para elevar níveis de qualificação dos trabalhadores, e conseqüentemente a produtividade; c) estimular a indústria nacional [...]. O BNH, dessa forma, argumentava que a construção de habitações em massa resolveria o "problema da favela" além de contribuir poderosamente para o renascimento da economia (LEEDS & LEEDS, 1978, p. 218).

Novamente, os interesses econômicos colocavam-se no plano da resolução da questão das favelas, em que se buscava articular a solução de um problema social e politicamente incômodo às elites, com os desejos de dinamizar a economia.

Com a criação do BNH, a COHAB passou a ser uma entidade nacional de fato, pois era financiada com capital do Banco Nacional de Habitação, no entanto, sua organização se manteve a nível estadual. Foi apenas em 1968 que as atividades da Companhia foram dinamizadas, quando o BNH começou a contar com uma fonte compulsória de capitais, quais sejam, dinheiro advindo do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A COHAB ficava responsável pelo planejamento, construção e administração das moradias, que era realizado com o capital advindo do Banco, que, por sua vez, deveria ser ressarcido através do pagamento de prestações mensais feito pelos compradores das moradias.

Porém, segundo crítica de Sandra Cavalcanti, a crise do Banco começou a ser desencadeada, pois ele teria deixado de financiar habitações para as camadas populares, como estava previsto em seu projeto, para subsidiar moradia para a classe média.

> "[...] infelizmente, era um dinheiro que, para emprestar, teria de ser bem mais caro. O tomador teria de remunerar o fundo, o BNH, a sociedade de crédito ou a associação de poupança, o investidor, o empresário, o construtor, os arquitetos e engenheiros e o material de construção. Chegou a ser o dinheiro mais caro do país! [...] Foi assim que o BNH começou a entrar em parafuso, porque emprestava dinheiro para grupos de amigos. Sociedades de crédito imobiliário, associações de poupança, cooperativas falsas, mercado de hipotecas, todos trabalhando com o dinheiro que era do FGTS e tinha de ser corretamente

> remunerado" (CAVALCANTI, 2002, *apud*, FREIRE; OLIVEIRA, 2002, p. 94-96).

Além dos problemas apontados por Sandra, algumas premissas equivocadas acabaram levando o BNH à falência, entre as quais estavam as considerações de que os futuros mutuários:

> a) desejariam ter acesso à casa própria; b) aceitariam comprometer-se a longuíssimos prazos (um mínimo de 15 anos, segundo estimativas iniciais do BNH); c) estariam dispostos a despender 25% de sua renda familiar mensal com a habitação; d) teriam capacidade financeira para participar de tal operação; e) concordariam em deixar as favelas e serem removidos para conjuntos habitacionais da COHAB (VALLADARES, 1980, p. 108).

Essas premissas, no entanto, foram invalidadas, parcial ou totalmente, durante os anos em que as políticas de remoção foram implementadas.

No âmbito estadual, Carlos Lacerda, que via seu projeto de remoção incentivado pelo auxílio federal, mostrava-se irredutível quanto à continuidade dos seus planos e, já em final de mandato, desafiava punir qualquer um que se opusesse.

> O Sr. Carlos Lacerda foi ontem à favela de Brás de Pina, cujos moradores já o esperavam apreensivos, temendo que dali fossem expulsos pela comitiva do governador, e resolveu tranqüilizar a todos, afirmando que o seu governo está empenhado em resolver o problema de moradias e proclamando ainda: "Demagogia eu não admito; intrusos que vêm aqui fazer demagogia às custas dos favelados vão para o xadrez, o padre que vá para a Igreja porque sei cumprir o meu dever; todos sairão amanhã [...]. Os birosqueiros que querem a permanência dos favelados aqui unicamente para explorá-los, vão também para o xadrez" [...] (LACERDA na favela: padre que vá para a Igreja. **Diário de Notícias**, 23/12/1964, p. 2).

No entanto, apesar do inegável tom repressivo dos discursos e das práticas correntes no período, era conveniente atender, mesmo que minimamente, as demandas por urbanização de parte das favelas, bem como implementar projetos de desenvolvimento de comunidade, que

estavam previstos no acordo firmado com o Estados Unidos através da USAID. Da mesma forma, era interessante politicamente manter uma certa aparência de democracia. Por essas razões, a Fundação Leão XIII foi o órgão escolhido pela Secretaria de Serviços Sociais, da qual era executora, para desenvolver, a partir de outubro de 1964, o Brasil Estados Unidos-Movimento para o Desenvolvimento e Organização de Comunidade (BEMDOC)[22]. O projeto era piloto, estando vinculado à Leão XIII que deveria fornecer-lhe sede e pessoal. Seu objetivo era buscar unir pesquisa e ação, tendo conseguido atuar em três favelas, Morro da Liberdade, Nova Brasília e Boréu. Em linhas gerais, profissionais de diversas áreas, como Engenharia, Serviço Social, Psicologia, Educação etc, realizavam levantamentos de dados preliminares nas favelas, visando conhecer a área e as carências da população. Após a fase de pesquisa, juntamente com lideranças locais, os funcionários iniciavam os programas de ação, que se concentraram em projetos de alfabetização e treinamento de mão-de-obra para o mercado de trabalho (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1989, p. 39).

Porém, o governo, através da Fundação, teria se aproveitado dos vultosos investimentos feitos pela USAID no BEMDOC para sua autopromoção, utilizando, inclusive, parte de seus recursos para projetos que não estariam previstos no acordo com a Agência Americana. O projeto teria também sido deformado pela cúpula da Fundação, que pressionou para que ele fosse implementado em todas as favelas onde ela atuava, o que contrariava o aspecto experimental do BEMDOC. As ações do projeto nas favelas também teriam sido importantes no início da administração de Negrão de Lima (1966-1970), eleito governador da Guanabara em 1965, que precisava consolidar sua posição política no Estado, após a saída de Lacerda e a derrota da UDN no pleito estadual (LEEDS & LEEDS, 1978, p. 226).

[22] Leeds e Leeds afirmam que a presidência da Leão XIII teria induzido a USAID a colocar seus projetos sob o controle da Fundação, utilizando como argumento sua flexibilidade e autonomia administrativa e financeira, o que teria sido explicitado em carta à USAID de 16 de março de 1964, documento ao qual não tivemos acesso (LEEDS & LEEDS, 1978, p. 225).

A suposta desarticulação entre as intenções da USAID, que desejava manter o BEMDOC com raio de ação limitado a poucas favelas, executando seus projetos técnicos de desenvolvimento de comunidade, e os planos de ampliação do projeto defendidos pelo comando da Leão XIII, o que ampliaria a atuação política da instituição, fez com a Agência Norte-americana extinguisse o projeto em dezembro de 1966 (LEEDS & LEEDS, 1978, p. 227).

A partir dos elementos empíricos fornecidos pela bibliografia citada acima, podemos inferir um outro aspecto para compreender a extinção do projeto. A dualidade de interesses, que levou à extinção do BEMDOC, entre a Fundação Leão XIII, representante do Estado da Guanabara, e a direção da USAID, precisa considerar a então conjuntura nacional marcada pelo início do Regime Militar. Assim, tendo sido o novo governador do Estado eleito pela coalizão partidária PTB-PSD, que era oposição à ditadura, não era "aconselhável" que projetos norte-americanos permitissem qualquer tipo de beneficiamento político ao governo de Negrão de Lima. Mesmo considerando que o acordo do Fundo do Trigo fora firmado com o Estado da Guanabara e não com o Governo Federal, a conjuntura na qual a USAID firmara o acordo era outra. A partir de 1964, a administração federal não era mais um empecilho para os planos norte-americanos na América Latina, ao contrário, o novo regime ascendeu com a aprovação e auxílio do governo dos Estados Unidos da América. Assim, acreditamos que o fim do BEMDOC foi a decisão política mais acertada que a USAID poderia tomar, ao passo que o projeto já não mais respondia aos seus planos iniciais e o seu novo perfil acabava servindo ao agora oposicionista governo do Estado, o que poderia criar atritos, nada desejáveis, com a presidência da República Militar.

Nessa mesma conjuntura, partindo de um olhar mais positivado sobre as localidades, foi implementada, em março de 1968, a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO), cujo objetivo principal era desenvolver projetos de urbanização para essas áreas. Seus trabalhos centralizaram-se nas favelas Brás de Pina, Mata Machado e Morro União,

contando com a participação dos moradores para a elaboração dos planos de urbanização e melhorias. Além disso, valeu-se novamente de auxílio financeiro da USAID (VALLA, 1986, p. 97; PERLMAN, 2002, p. 277).

À presente dissertação não é fundamental uma discussão detida sobre essa experiência, analisada amplamente por Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1981), pois não encontramos nenhum indício de participação da Fundação Leão XIII em suas atividades. Porém, o significado político que sua criação representou é importante, inclusive, para compreendermos as próximas alterações estatutárias ocorridas na Leão XIII.

Há algumas interpretações para a criação de um órgão voltado para a urbanização de favelas em plena política de remoção e na conjuntura nacional marcada pela Ditadura Militar. O surgimento da CODESCO foi entendido como uma atitude de desenvoltura política do governador Negrão de Lima, visando atender aos seus compromissos de campanha, assumidos com a população favelada descontente com as remoções e, ao mesmo tempo, isso apontava sua posição antagônica à política habitacional federal. Não podemos esquecer da oposição, mesmo que fosse um antagonismo fundamentalmente partidário, entre governo federal e estadual. Há também a argumentação que defende que o regime militar aceitou a instituição da Companhia para indicar uma certa tolerância a propostas diversificadas, nem que fosse para "provar" que os planos de urbanização não eram a melhor saída, o que teria sido conseguido através da subseqüente criação da Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM) (SANTOS, 1981, p. 57, 80, *apud*, VALLADARES, 2005, p. 133). Concordamos com a argumentação e consideramos que, apesar de existir uma antinomia entre a CODESCO e a COHAB/ BNH, a coexistência das duas instituições indicava a necessidade do regime militar de permitir que fossem atendidas minimamente as demandas de um numeroso segmento social formado pelos habitantes contrários à extinção das favelas. A existência de

brechas dentro de regimes políticos, mesmo em fases notoriamente avessas à democracia, é fundamental para a durabilidade do sistema.

Porém, mesmo considerando que o mais repressivo dos sistemas só se viabiliza se exercer seu poder permitindo algum canal de diálogo com os outros, essas aberturas são limitadas, só sendo ampliadas em razão de pressões sócio-políticas substanciais. Assim, a experiência da CODESCO durou pouco tempo e, em 1973, os seus recursos haviam sido "drasticamente reduzidos e seu diretor e equipe originais tinham sido substituídos por um grupo bem menos ativo" (PERLMAN, 2002, p. 280).

Mesmo considerando que Negrão de Lima tivesse uma posição pouco favorável às remoções, os dados empíricos apontam que foi durante sua administração que a maior quantidade de realocações de população favelada foi realizada, segundo informações estatísticas da COHAB-GB (VALLADARES, 1980, p. 39). No entanto, a interpretação desses números precisa considerar que, entre 1966 e 1967, a Guanabara foi violentamente atingida por fortes temporais, que puseram abaixo inúmeros barracos em favelas, tornando a transferência de seus moradores um imperativo.

Tais acontecimentos fizeram com que o governador deixasse os antagonismos políticos de lado e apoiasse as propostas federais e a de seu opositor partidário, Carlos Lacerda. Em periódicos do período é possível confirmar essa afirmação.

> "O plano de remoção de favelas do governo Carlos Lacerda é bom e servirá de modelo para o trabalho da atual administração", declarou, ontem, durante uma reunião com autoridades federais e estaduais, o sr. Armando Mascarenhas, secretário de Economia do sr. Negrão de Lima [...]. Um grupo de trabalho será constituído para tratar dos flagelados, valendo-se inicialmente dos recursos do BNH, COHAB e IAPIs [Institutos de Aposentadorias e Pensões]. O grosso do auxílio financeiro, entretanto, deverá vir das entidades internacionais [...] entre as quais a USAID e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

> A catástrofe convenceu o governador Negrão de Lima: as favelas serão removidas. Foram consideradas, na prática, convites para a morte na maioria dos casos. A palavra de ordem não partiu do chefe do Executivo estadual, mas de sua Secretária de Serviços Sociais. "Iremos remover todas elas, custe o que custar, e ninguém mais poderá colocar, deliberadamente, a sua vida em perigo", disse a sra. Hortência Dunschee de Abranches (NEGRÃO adota os planos de Lacerda e remove favelas. **Diário de Notícias**, 16/01/1966; GOVÊRNO removerá favelas: são convites para a morte. **Diário de Notícias**, 20/01/1966).

Assim, as ingerências federais[23] e as catástrofes climáticas dificultam uma avaliação mais precisa, que permita afirmar se Negrão de Lima tinha ou não a intenção de incrementar os planos de remoção. Contudo, apesar de não podermos fazer afirmações categóricas sobre o assunto acima, outra ação do governador seguiu a mesma linha de manutenção das políticas mais autoritárias. Estamos nos referindo à aprovação do Decreto nº 870, publicado no Diário Oficial da Guanabara, em 15 de junho de 1967, que colocou as associações de moradores sob o controle direto da Secretaria de Serviços Sociais do Estado (BURGOS, 1999, p. 35).

> Artigo 1 – Em cada favela, vila operária, parque ou centro de habitação social, apenas uma associação será reconhecida e terá a finalidade específica de representar os moradores da comunidade junto aos órgãos de Estado [...].
> Parag. 2 – Toda associação que objetiva representar os moradores de uma comunidade deverá previamente submeter os seus estatutos à aprovação da Secretaria de Serviços Sociais [...].
> Artigo 2 – À associação devidamente autorizada e registrada compete:
> - Trabalhar pela comunidade no sentido de prestar assistência e benefício de caráter coletivo, apresentando ao Serviço Social Regional da Secretaria de Serviços Sociais o seu programa de ação;
> - Não permitir a construção de novas moradias; [...]
>
> Artigo 3 – O Secretário de Serviços Sociais nomeará uma junta para dirigir a associação de moradores, com a finalidade de realizar novas eleições de diretoria:
> a) quando não for depositada, no Banco do Estado da Guanabara, numa conta aberta em nome da Associação representativa de cada favela, toda a arrecadação; [...]

[23] Não podemos esquecer que o Ato Institucional nº 2, entre outras deliberações, dissolveu os partidos políticos, reduzindo as organizações partidárias à Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Além disso, os poderes do presidente da República foram substancialmente aumentados, passando o mesmo a ter autoridade para dissolver o parlamento, decretar estado de sítio, demitir funcionários civis e militares e, o que atingia diretamente o grau de liberdade política da Guanabara, o chefe do executivo federal passou a poder intervir diretamente na administração dos Estados.

> Parag. Único – Será reconhecida e inscrita em cada comunidade aquela que congregar maior número de moradores ou que melhores condições apresentar, a critério da Secretaria de Serviços Sociais (*Apud*, LEEDS & LEEDS, 1978, p. 254-255).

Conforme podemos perceber no documento acima, as associações passaram a ter suas atividades cerceadas por uma Secretaria de Estado, podendo sofrer intervenções desta caso não seguissem as orientações estipuladas na lei. O Decreto limitou o número de associações e também o seu formato e atribuições, diminuindo drasticamente o grau de autonomia reivindicativa das mesmas.

Não defendemos, ingenuamente, que as organizações comunitárias tenham sido integralmente "puras" em suas articulações políticas com entidades externas, que as lideranças tenham sempre defendido interesses coletivos das localidades. Ao contrário, podemos notar que as barganhas político-sociais sempre estiveram em jogo e, muitas vezes, em prol de interesses particulares. Consideramos que uma interpretação que ignorasse esses aspectos estaria romantizando as associações de moradores de favelas, em favor de uma análise idílica dessas organizações.

No entanto, é inegável que a Ditadura Militar e o progressivo fechamento político do regime interromperam ações mais dialógicas e democráticas nas "comunidades", mesmo que ainda estivessem em um estágio incipiente de seu desenvolvimento, desmantelando, assim, suas organizações associativas (BURGOS, 1999, p. 25-26).

Dentro desse quadro de acirramento do controle político federal, as favelas sofreram um outro golpe quanto às ações de urbanização *in loco*, qual seja, a criação da Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM). A entidade foi instituída através do Decreto Federal nº 62.654, em 03 de maio de 1968. O argumento utilizado pela presidência da República para a criação do órgão se baseava na impossibilidade de

equacionar isoladamente o problema das favelas da Guanabara e do Rio de Janeiro, já que naquele momento as localidades não mais se restringiam ao primeiro. Além disso, o Governo Federal alegava que os diversos órgãos existentes até então que se dedicavam à questão fragmentavam as ações, sendo necessário centralizar os trabalhos, a fim de que soluções comuns fossem encontradas para as duas unidades federativas citadas. O trabalho da CHISAM ficava sob supervisão geral do Ministro do Interior e sua coordenação e diretoria executiva sob o controle de representantes indicados pelo próprio ministério e pelos governadores da Guanabara e Rio de Janeiro (CHISAM, 1969, p. 11-12). Entre suas finalidades, figuravam:

> - A CHISAM, como órgão de Coordenação, não iria executar obras e sim orientar, dentro de um mesmo objetivo, o trabalho conjunto dos setores dos Estados, fazendo com que suas tarefas se completem.
> - Para a execução das tarefas específicas, seriam credenciadas, por indicação dos Governos dos dois Estados, as entidades especializadas em cada Setor de atividades, necessárias ao desenvolvimento de cada tipo de programa a ser realizado.
> - As entidades que fôssem credenciadas procurariam, por determinação de seus titulares, adaptar suas estruturas de trabalho e concentrar suas atividades dentro da especialização e finalidades para a qual foram constituídas. [Assim, seguindo essas proposições, ficou estabelecido,] para atuarem na área social: Secretaria de Serviços Sociais da Guanabara, Fundação Leão XIII, Ação Comunitária Brasileira e Secretaria do Trabalho e Serviços Sociais do Estado do Rio de Janeiro. Para atuarem na área de produção de novas habitações: A Companhia de Habitação Popular da Guanabara (COHAB-GB) e a Companhia de Habitação Popular do Rio de Janeiro (COHAB-RJ) (CHISAM, 1969, p. 13).

Percebemos, pelas atribuições da instituição, que ela não estabelecia uma nova política para as áreas faveladas, na verdade, ela canalizava a ação dos órgãos já existentes, ditando as relações entre eles e alterando suas atribuições de poder.

> A CHISAM representou uma intervenção do Governo Federal sobre o Governo Estadual [conforme previa o AI 2], a fim de pôr ordem e concretizar o programa de remoção que a COHAB sozinha não lograra articular, devido a uma forte carência de recursos e de força política [...] Aos poucos, a CHISAM, além de

> sua posição de coordenadora, assumiu as próprias tarefas de planejamento e execução do programa (VALLADARES, 1980, p. 36-37).

Assim, as outras instituições transformaram-se gradativamente em executoras de ordens da CHISAM, o que também atingiu a Fundação Leão XIII. Dentro dessa perspectiva, visando atender as demandas da política de remoção, agora centralizadas pelo referido órgão federal, a Fundação Leão XIII precisou adaptar sua estrutura de trabalho, conforme mencionado no documento da Coordenação de Habitação citado acima. Tais modificações foram iniciadas com o Decreto nº 1059, de 7 de maio de 1968, através do qual foram acrescidas as suas atribuições já vigentes as seguintes funções:

> Art. 5º [...]
> b) promover a triagem e a orientação para a remoção de favelados, quando decidido pela administração superior;
> c) administrar conjuntos residenciais e os Centros de Habitação Provisória do Estado, com exceção daqueles construídos ou a serem construídos pela COHAB, com o financiamento do Banco Nacional de Habitação; [...]
> e) orientar associações de moradores de favelas e as organizações dos conjuntos residenciais e dos Centros de Habitação Social, que não estejam nas áreas da COHAB e da CODESCO;
> f) exercer ação preventiva para evitar a proliferação de favelas, fiscalizando a aplicação de regulamentos;
> g) elaborar normas para serem aplicadas nas favelas, conjuntos residenciais e Centros de Habitação Social (SANTOS, 1969, p. 23).

Assim, além dos trabalhos nos Centros de Ação Social nas favelas que não tinham sido extintas, a Fundação passava a fazer a seleção dos moradores a serem removidos e notificar as famílias, além de reafirmar sua política de "educação dos inquilinos" que seriam conduzidos às novas habitações. As ações de controle físico das favelas e normalização de seus habitantes continuavam presentes, conforme podemos notar nos itens "f" e "g" citados acima. Porém, frente ao vulto da política remocionista, esse aspecto de seu trabalho perdia força em razão das novas demandas que a colocava como mais um instrumento para operacionalização do projeto de

eliminação das localidades faveladas. O conceito de poder disciplinar também auxilia a pensar essa nova dimensão, pois ele também comporta em si essa dimensão mais repressiva. Isso é possível, pois "a penalidade perpétua que atravessa todos os pontos e controla todos os instantes das instituições disciplinares compara, diferencia, hierarquiza, homogeniza, exclui" (FOUCAULT, 2003, p. 153). Para que haja disciplina e normalização é necessário excluir o que não pode ser incorporado ao modelo pretendido.

O item "e", que será reforçado com outro Decreto que a seguir discutiremos, destacava que a "orientação" das associações de moradores, que haviam sido colocadas sob o controle da Secretaria de Serviços Sociais pelo Decreto 870, passava a ser executada pela Fundação. Isso significava que, como entidade também subordinada à Secretaria de Serviços Sociais e executora de suas políticas, foi a Leão XIII que, na prática, tornou-se a fiscalizadora das Associações. Isso ocorreu, pois o referido Decreto 1.059 repassava os encargos relativos ao problema das favelas, até então de responsabilidade da Secretaria, à Fundação.

Dentro dessa fase habitacional do tratamento da questão, a Fundação Leão XIII passou a ter um órgão específico de planejamento, a Divisão de Diretrizes Técnicas, que foi responsável, entre outros projetos, pela "ocupação das unidades transitórias da Cidade de Deus, projeto elaborado por solicitação da CHISAM" (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1989, p. 42).

O cerceamento da liberdade política de organizações associativas seguiu a tendência nacional também nas favelas, tendo seu auge repressivo com a assinatura, pelo governador Negrão de Lima, do Decreto E nº 3330, em 3 de novembro de 1969, que alterou e consolidou dispositivos do Decreto 870.

Em 1969, quando o Decreto "E" foi baixado, o país já estava sob a égide do AI5 que fora imposto em 13 de dezembro de 1968 pelo então presidente Costa e Silva, colocando o Brasil no período de menor liberdade civil e política de sua história, através do fechamento do Congresso,

expurgos no funcionalismo, censura aos meios de comunicação e incremento das práticas de tortura. Naquela conjuntura, a política para as localidades faveladas passou a ter características extremamente autoritárias. Assim, o Decreto 3330 "desencadeou uma política francamente intervencionista pela dissolução das diretorias e formação de juntas governativas, cujos membros seriam designados pelas autoridades governamentais competentes" (DINIZ, 1982, p. 140).

A Fundação Leão XIII teve papel fundamental nessa fase de controle autoritário, pois era responsável pela "orientação comunitária", realizada através das bases físicas de operação em nove favelas, entre as quais estava a Rocinha. A partir da implementação do referido Decreto, passaram a figurar entre as principais atividades da instituição:

> - participação em reuniões com as diretorias para orientação quanto à legislação de favelas, especialmente sobre o Decreto nº 3330 [...];
> - participação em assembléias gerais dos moradores;
> - entendimentos sistemáticos com a Federação das associações de moradores de Favelas e outras entidades locais;
> - assessoramento no trabalho das comissões eleitorais para renovação das diretorias (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, [1979?], p. 65).

A política repressiva do Estado em relação às organizações associativas em favelas seria uma resposta à resistência dos favelados, realizada através de suas entidades representativas, entre as quais se destacava a FAFEG, contra o processo de remoções (DINIZ, 1982, p. 140). Novamente, a Fundação Leão XIII, possivelmente em razão de seu enraizamento local através dos Centros de Ação Social, que a colocava em uma posição estratégica de proximidade em relação às associações de moradores, foi incumbida de controlar diretamente o processo eleitoral e a conduta dos órgãos representativos nas localidades faveladas. A partir dessas atribuições, a Fundação enfatizou claramente sua função política, que sempre esteve presente, porém vinha sendo negada e encoberta por um discurso e práticas assistenciais, que buscavam dar ao órgão um aspecto de neutralidade.

O caráter disciplinar que marcou sua forma de exercício de poder durante os anos em que esteve vinculada à Igreja Católica, foi substituído por um poder mais repressivo, seguindo, como já foi salientado, a então conjuntura política brasileira.

No entanto, o tom político repressivo da Fundação não duraria muito, pois seria transformado em uma ação nitidamente político-partidária, a partir do processo de distensão da Ditadura Militar.

2.6 – A DISTENSÃO DA POLÍTICA DE REMOÇÕES E O SURGIMENTO DE UMA OUTRA RELAÇÃO ENTRE A CIDADE FORMAL E AS FAVELAS

Não analisamos detidamente as políticas de remoção de favelas pois, apesar da Fundação Leão XIII ter sido um importante instrumento para as mesmas, ela não foi um órgão central daquele processo. No entanto, precisamos discutir brevemente as razões que levaram à falência dessa política, ao passo que essa análise é fundamental para caracterizarmos a próxima "fase" da relação da cidade formal com as favelas, que será marcada pelas práticas clientelistas, em que a Fundação terá um papel de destaque[24].

Dessa forma, "como toda operação de planejamento, o programa de remoção gerou mecanismos informais que acabaram por transformá-lo em outra realidade, com características próprias e imprevistas, distante daquela inicialmente idealizada" (VALLADARES, 1980, p. 49). Primeiramente, é preciso destacar que a CHISAM se aproveitou da própria segmentação interna das favelas, marcada pelas disputas dentro das associações de moradores. Utilizou-se da falta de unidade de interesses políticos, cooptando as lideranças locais divergentes para que servissem de

[24] Apesar de discutirmos aqui a falência das políticas de remoção, seguindo os marcos cronológicos apontados pela notória bibliografia secundária sobre o assunto, voltaremos pontualmente a essa questão. Primordialmente porque a realocação de população favelada continuou ocorrendo, apesar de em menor vulto, mesmo após o fim das duas entidades responsáveis pelo programa de extinção de favelas, a CHISAM em 1973 e a COHAB em 1975.

mediadoras na mobilização de clientelas específicas dentro das favelas, para os projetos de remoção. Por sua vez, as Associações se utilizavam dubiamente de seu direito de controle sobre as "comunidades". Por um lado acatavam as ordens da CHISAM, mas, por vezes, contrariando as prescrições da referida instituição, atendiam às demandas dos moradores. Além disso, também utilizavam seu direito de controle para tirar vantagens pessoais para membros da diretoria, vendendo a recém chegados a concessão para construírem barracos, a fim de que fossem incluídos nos planos de remoção (VALLADARES, 1980, p. 50-54). Essas práticas confirmam o posicionamento politicamente ambíguo das associações de moradores, conforme já comentamos, e voltaremos a discutir mais enfaticamente a partir do governo de Chagas Freitas.

Outros elementos precisam ser considerados para que possamos compreender mais densamente as razões que fizeram com que as políticas de remoção não alcançassem os resultados esperados por seus planejadores, criando práticas de distorção do sistema.

Assim, é preciso considerar que o preço das habitações foi mal calculado pelos órgãos oficiais, pois o programa da casa própria para os ex-moradores de favelas pressupôs, equivocadamente, que os futuros mutuários poderiam comprometer por mais de quinze anos a quarta parte de sua renda com habitação. Além disso, partiram da hipótese de que os rendimentos desses indivíduos permaneceriam estáveis durante todo esse tempo, desconsiderando que grande parte daquelas pessoas possuía empregos irregulares, cujos reajustes salariais nem sempre eram regulamentados, dependendo, muitas vezes, de acordos pessoais entre trabalhador e patrão. Além das despesas com as prestações, que sozinhas já representavam um grande ônus para os ex-favelados, a transferência para os conjuntos também significava maior distância de um mercado de trabalho mais promissor, aumento dos gastos com transportes e afastamento das redes de serviços públicos nas áreas de saúde e educação, por exemplo. Assim, "em certo nível, as

remoções criaram mais problemas do que resolveram, traduzindo esse fracasso pela volta ou pela vontade de voltar para a favela" (VALLADARES, 1980, p. 108-112).

Além disso, não podemos esquecer que a operação de remoções foi uma imposição do governo aos favelados, não representando as verdadeiras demandas dessa população. Sendo uma determinação externa, houve resistência de entidades representativas das localidades, conforme já destacamos. Porém, a natureza da atividade política nas favelas mudou com o fechamento político do regime. Assim,

> a favela passou a ser gradualmente, e cada vez mais, "penetrada" por funcionários dos diversos órgãos da administração estadual, os políticos cedendo seu lugar à burocracia: a mediação política deu lugar à mediação administrativa. [...] Compreendendo, progressivamente que nada tinham a ganhar diante das provas de força, sua única alternativa era aceitar a remoção, tirando partido da nova situação sempre que possível. [...] [Dessa forma], a aceitação da operação da CHISAM por parte dos moradores foi uma jogada tática. Perceberam que lhes restava uma margem de manobra dentro do próprio sistema de remoção (VALLADARES, 1980, p. 117-118).

Assim, diante da superioridade da força que o governo podia exercer sobre os moradores, as lideranças comunitárias, por vezes sem opção, tiveram que ceder às pressões remocionistas. No entanto, o caráter de outorga da ação do Estado, fez com que os moradores, não se vendo atendidos por aquela política, buscassem flexibilizar o sistema, através do estabelecimento de relações pessoais com os técnicos da remoção para tirarem vantagens individuais da mudança de residência que lhes era imposta.

Dessa forma, era comum que os mutuários da COHAB, através de contatos com técnicos da instituição, procurassem criar mecanismos para não cumprir com as obrigações de pagamento das prestações contraídas. Em contrapartida, os funcionários da entidade, ao "prestar certos favores" aos moradores, tentavam garantir certo compromisso de realização de serviços, como, por

exemplo, o conserto de algum bem, que era realizado pelos mutuários sem cobrança pelo trabalho. Além disso,

> é preciso considerar também que, apesar de a prática eleitoral ter-se esvaziado em muito, os conjuntos habitacionais ainda representavam redutos eleitorais em potencial, procurando os funcionários da administração, e sobretudo o administrador, assegurar uma clientela que [pudesse] utilizar como garantia de seus interesses políticos pessoais (VALLADARES, 1980, p. 122).

Os elementos apresentados acima acabaram fragilizando o projeto político das remoções, fazendo com que as instituições que o implementaram entrassem em crise financeira e administrativa e fossem encerradas. No entanto, o que nos interessa particularmente é considerar o ônus político de tal projeto, primordialmente no que diz respeito à vida associativa das favelas.

Dessa forma, podemos dizer que três aspectos fundamentais conjugariam-se, a partir da abertura política nos anos setenta, para caracterizar a relação entre a cidade formal e as favelas até a década de oitenta, marco cronológico final de nosso trabalho, podendo dizer ainda que aspectos dessa relação mantêm-se presentes até hoje, guardadas as peculiaridades históricas.

Inicialmente, como já discutimos, os planos de extinção das localidades faveladas estavam perfeitamente articulados com a repressão política e social que caracterizou não só a Guanabara, mas todo o Brasil, durante os anos de Ditadura Militar, o que, indubitavelmente, fragilizou opressivamente as formas de organização política das camadas sociais pauperizadas residentes nessas áreas da cidade. Um segundo aspecto a ser reafirmado é que essa fragilidade política também precisa ser compreendida em razão das precárias condições de vida das camadas pobres residentes em "comunidades", que acabavam não sendo favoráveis à organização por lutas coletivas, conduzindo, ao contrário, a um fazer político, muitas vezes, centrado em ações individuais. Um terceiro elemento, que iremos discutir mais detidamente no terceiro capítulo dessa dissertação, que contribuiria fortemente com os anteriores para a desarticulação política das

localidades favelas, diz respeito à consolidação, no Rio de Janeiro, de "uma dinâmica clientelista, resultante de uma acomodação pragmática dos excluídos às oportunidades existentes num contexto constrangido pelo autoritarismo" (BURGOS, 1999, p. 39).

A respeito do último aspecto, podemos dizer que ele criou suas bases, para a posterior consolidação no final dos anos setenta e início da década de oitenta, com a eleição indireta de Chagas Freitas para o governo do Estado da Guanabara em 1970.

Para compreendermos a montagem da máquina clientelista, que terá forte atuação nas favelas, se utilizando para isso da Fundação Leão XIII, precisamos apresentar, brevemente, os aspectos políticos que possibilitaram a ascensão da liderança de Chagas. Assim, é preciso ter claro que parte dos políticos do extinto PSD formou, durante a vigência do bipartidarismo, uma ala do MDB que optou por uma "oposição possível", evitando enfrentamentos diretos com o regime militar e construindo uma rede de apoios locais , utilizando para tal, inclusive, os jornais de Chagas Freitas, *O Dia* e *A Notícia.* Esse segmento do MDB se aproveitou, para seu fortalecimento, da marcante oposição do eleitorado carioca à ARENA, partido que representava a ala de políticos que apoiavam o golpe (MOTTA, 2000, p. 103-111). Também não podemos esquecer que após a edição do AI 5 a fração mais claramente oposicionista do MDB, que viria a ser chamada de MDB autêntico, estava quantitativa e qualitativamente prejudicada, em razão das cassações políticas.

A vitória de Chagas Freitas para o governo da Guanabara (1971-1975), eleito pelo colégio eleitoral[25] formado por deputados que haviam sido nomeados em 1966, foi possível, fundamentalmente, pois o MDB, diferente da ARENA, "uniu-se em torno de Chagas Freitas, cujo

[25] Essa deliberação ocorreu com a aprovação da Emenda Constitucional nº 1, em 17 de outubro de 1969 (MOTTA, 1999, p.115-116).

capital político o tornava capaz de harmonizar as "antigas" práticas políticas com os "novos tempos"" (MOTTA, 2000, p. 115).

Chagas Freitas assumiu o governo com um padrão político, bem como projeto de liderança, bastante diferente de seus antecessores, Carlos Lacerda e Negrão de Lima. Enquanto os dois últimos estavam muito mais preocupados com o exercício da política em nível nacional, voltados, assim, para a consolidação da condição de "estado-capital" da Guanabara, o projeto de Chagas Freitas limitava-se ao controle de uma política local, pautando seu programa na tentativa de efetivar a "estadualização" da Guanabara (SARMENTO, 2002, p. 214-215). Para ilustra essa diferença e definir o caráter de sua atuação à frente do governo carioca, Chagas utilizava a metáfora da montanha (governo federal) X morro (governo estadual). "Eu não sei o que é montanha; eu sei o que é morro; nunca vi montanha; eu conheço morro" (FRANCO citando FREITAS, *apud*, MOTTA, 1999, p. 20). A consolidação da Guanabara enquanto Estado também seria favorecida naquele momento pela transferência dos principais órgãos decisórios do Estado para Brasília, além do esboço da possibilidade, que seria consolidada em 1975, da fusão entre os Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro (MOTTA, 2000, p. 135).

Dentro da perspectiva da política de "oposição possível", que destacamos anteriormente, Chagas buscou afastar a desconfiança de qualquer setor militar, comprometendo-se em seu projeto de governo com a "condenação ao terrorismo", leia-se: que não seria conivente com os grupos políticos socialistas e/ ou comunistas. Para tal, utilizou a máquina de seus jornais para fazer propaganda das "realizações" do governo do então presidente, o General Garrastazu Médici, e para combater aqueles considerados inimigos do regime (MOTTA, 2000, p. 123-124).

Os aspectos destacados acima foram fundamentais para a consolidação do que poderíamos chamar um certo *modus operandi* que caracterizou a política praticada por Chagas Freitas. Contudo, um deles interessa, particularmente, ao presente trabalho, pois atingirá

diretamente sua relação com as localidades faveladas, qual seja, o estabelecimento de uma política regional, localista, baseada na relação direta com políticos que o apoiavam e clientelas específicas de seu eleitorado.

> Chagas sabia quem era quem em Quintino, quem era quem em Bangu. Era paciente para ouvir o político, gostava de ouvir. Esse governo de bica d'água que ele fazia, como Miro definiu, era feito junto com o político que o apoiava em cada região do Rio, em cada município. As obras eram liberadas através desse político, as nomeações eram feitas através dele [...]. Ele regionalizou (FERREIRA, 1998, p. 229, *apud*, MOTTA, 2000, p. 139).

Essa característica de sua administração foi possível em razão do absoluto controle que o governador exercia sobre o MDB carioca e sobre a Assembléia Legislativa. Além disso, ao contrário de Lacerda, que enfrentou séria oposição da Assembléia, Chagas estabeleceu, como componente fundamental de seu fazer político, vínculos estreitos entre o executivo e o legislativo estaduais.

> A aglutinação dos parlamentares emedebistas em torno da chefia de Chagas Freitas foi o resultado de um bem-sucedido trabalho de articulação de várias redes de clientela, que, estruturadas em torno de políticos que controlavam suas respectivas áreas de atuação, foram tecidas sobretudo com os fios da tradição familiar, da política de bairro e da vinculação com grupos religiosos e corporativos [...]. Formava-se, assim, uma complexa rede clientelista, na qual o deputado, articulando um sistema baseado em uma teia de obrigações recíprocas, tornava-se o mediador dos moradores de bairros, dos membros de corporações e de grupos religiosos junto à máquina governamental (MOTTA, 2000, 142-143).

Essas teias de obrigações recíprocas serão fundamentais para compreendermos a relação que será estabelecida entre o Estado e as favelas após a fusão, fundamentalmente durante administração de Chagas Freitas no Estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 1979 e 1982. Em especial, discutiremos no próximo capítulo quais serão as implicações político-sociais para as

localidades faveladas dessa forma clientelista de atuação, que terá como um dos agentes institucionais fundamentais a Fundação Leão XIII.

3 – "NEGOCIANDO CONTROLE": CONSOLIDANDO O CLIENTELISMO E DIFICULTANDO A SOLIDIFICAÇÃO DOS PILARES DA CIDADANIA NAS FAVELAS CARIOCAS

3.1 – UNIFICAR POR QUE? ANALISANDO O PROCESSO DE FUSÃO DOS ESTADOS DA GUANABARA E DO RIO DE JANEIRO.

Com o encerramento das atividades das principais instituições responsáveis pela implementação do projeto político de remoções de favelas, iniciou-se um período marcado pela ausência de um plano governamental definido para o tratamento dessas localidades. Essa carência abriu espaços para o estabelecimento de relações muito mais pontuais, com uma finalidade nitidamente político-partidária entre governo estadual e "comunidades", que terá seu ápice a partir de 1979 sob administração de Chagas Freitas. Porém, para que possamos compreender como esse novo cenário se estabeleceu, e, o que nos é particularmente caro, qual o papel que a Fundação Leão XIII ocupará na dinâmica clientelista, é fundamental que retomemos eventos conjunturais, local e nacionalmente, que criaram condições de possibilidade para a configuração desse novo panorama da relação entre a cidade legal e as favelas.

Os primeiros anos da década de setenta foram marcados nacionalmente pelo processo de distensão da Ditadura Militar brasileira, tendo como baliza política a indicação do General Ernesto Geisel para a presidência da República em 1973. Geisel foi o primeiro presidente do regime ditatorial escolhido por um Colégio Eleitoral, formado por integrantes do Congresso e delegados das Assembléias Legislativas dos Estados da Federação[26]. A ascensão do general à presidência significou uma derrota da chamada "linha-dura" da Ditadura, permitindo, inclusive,

[26] A criação de um Colégio Eleitoral havia sido prevista em 1967, com a inserção da emenda nº1 à Constituição (FAUSTO, 2000, p. 489).

que o MDB lançasse a candidatura simbólica de Ulysses Guimarães para o cargo de presidente da República.

No entanto, a abertura política que Geisel se propunha conduzir deveria se dar, segundo os próprios termos do General, de maneira "lenta, gradual e segura". Assim, buscava-se evitar que a oposição retornasse ao poder após a recondução ao regime civil, o que significava, na prática, que os políticos que fossem advindos da ARENA, partido que oficialmente apoiava a ditadura, perfizessem a maioria ocupante dos cargos legislativos e executivos quando do retorno das eleições. Outra questão a ser pontuada diz respeito às pressões sofridas pelo regime para que a distensão ocorresse. Entre elas podemos destacar as tensões entre a Igreja Católica e os militares, primordialmente em relação à crítica dos clérigos à manutenção de práticas de tortura de presos políticos. Um outro elemento que fragilizava o regime era a quebra da hierarquia militar dentro dos órgãos de repressão, pois era possível que alguém de patente subalterna, que ocupasse um cargo de comando nessas entidades, decidisse pela vida ou morte dos presos sem a aprovação de seus superiores hierárquicos. Em outros termos, as lideranças dessas instituições de coação acabavam fugindo aos comandos impostos pelo próprio sistema, o que ameaçava a integridade da corporação militar. Poderíamos citar ainda as pressões oriundas dos movimentos sociais pela legalidade, da mídia e de parcela da sociedade civil, como razões para a liberalização da ditadura (FAUSTO, 2000, p. 490). Fundamentalmente por esses fatores, a meta de "democracia relativa" do segmento mais "liberal" do regime, que já estava presente nos discursos do general Humberto Castelo Branco desde o golpe de 1964, foi retomada.

Nessa nova conjuntura, os resultados eleitorais para o legislativo federal, em 1974, surpreenderam o governo, pois deram ao MDB a maioria dos votos, cerca de 59%. Mesmo a ARENA tendo continuado majoritária no Senado, pois apenas uma parcela dos cargos foi renovada, o referido percentual era um indicativo da diminuição da força política da situação.

Esse indicativo se afirmou em 1976, com a vitória do MDB no executivo e Câmaras de diversos municípios, em 59 das cem maiores cidades do Brasil (FAUSTO, 2000, p. 493).

Foi exatamente nesse cenário marcado por transformações políticas que ocorreu a Fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. A integração dos dois citados Estados estava ligada aos projetos políticos dos militares, que sempre tiveram um olhar particular sobre a organização territorial. Em outros termos, as preocupações geoeconômicas orientaram o processo, pois Geisel imaginava utilizar grandes áreas disponíveis do Rio de Janeiro – escassas na Guanabara – para criar um poderoso parque industrial capaz de competir com o Estado de São Paulo. A intenção da Fusão seria técnico-burocrática, ao passo que o governo considerava que cada Estado da federação deveria ocupar um lugar para a otimização econômica do país, ou seja, buscava-se um equilíbrio federativo (MOTTA. **O Globo**, 13/03/2005, p. 2; FERREIRA. **O Globo**, 13/03/2005, p. 2). "A este desenvolvimento econômico deveria também corresponder uma qualificação da representação federal das regiões carioca e fluminense, refletindo no Congresso o padrão deste novo equilíbrio econômico" (SARMENTO, 2002, p. 226-227). Há, no entanto, os que defendem a tese de que havia uma intencionalidade política no processo de Fusão, pois se queria eliminar a resistência do MDB, cuja expressividade maior estava na Guanabara (HIPÓLITO. **O Globo**, 13/03/2005, p. 2).

Consideramos que as duas hipóteses não são excludentes, tendo ambas contribuído para o desfecho da unificação dos dois Estados.

> A Fusão era item prioritário na agenda do novo governo. No mês de abril [de 1974], o ministro da justiça Armando Falcão, e o líder da ARENA na Câmara dos Deputados, Célio Borja, admitiram pela primeira vez a pertinência da discussão sobre um projeto de Fusão. No mês seguinte, o Ministério da Justiça encaminhou a Geisel a minuta do projeto, sugerindo o mecanismo legal de uma Lei Complementar, que dispensava a convocação de um plebiscito para a definição da questão. Encaminhada ao Congresso no dia 3 de junho, a

> mensagem presidencial completou todos os trâmites regimentais e foi votada, em turno único, no prazo exíguo de 24 dias. Desta forma, no dia 1 de julho, Geisel pôde sancionar a Lei Complementar nº 20, determinando a Fusão dos dois Estados (SARMENTO, 2002, p. 227-228).

O deputado do MDB carioca, Paulo Duque, analisa a Fusão, da maneira arbitrária como foi realizada, como um golpe contra o seu partido, notoriamente hegemônico na Guanabara, o que sustenta a tese, anteriormente citada, da cientista política Lúcia Hipólito.

> A verdade é que a Fusão pegou todo mundo de surpresa. Acho que, quando aconteceu, já estava tudo escolhido, porque, para o Chagas Freitas não saber de nada, ele que era amigo de todos, que tinha um relacionamento poderosíssimo [...] (DUQUE, 1998, p. 112, *apud*, SARMENTO, 2002, p. 229).

Assim, a Fusão pode ser compreendida como uma manobra, que salientava a intervenção direta do executivo federal na dinâmica política dos dois Estados, cujos resultados deveriam produzir formas para uma maior estabilidade no processo de condução da abertura política.

> O texto da Lei Complementar nº 20 havia definido que o primeiro governador da nova unidade federativa [...] deveria ser indicado pelo presidente da República tendo, contudo, que ser posteriormente submetido ao escrutínio do Senado [...]. Este primeiro governador teria o estatuto de um interventor federal, podendo gozar de prerrogativas e atribuições extraordinárias que permitiam uma considerável centralização de poderes sob a sua égide. [Diante dessas atribuições este cargo] passou a ser objeto de cobiça de muitos atores envolvidos no processo de Fusão (SARMENTO, 2002, p. 232-233).

Geisel escolheu para ocupar o cargo de governador do recém criado Estado do Rio de Janeiro o Almirante Floriano Peixoto Faria Lima, que até aquele momento presidia a Petrobrás. O perfil militar de Faria Lima, aliado a uma estreita fidelidade ao presidente, acentuava o caráter intervencionista da opção do general. A escolha de alguém que não fosse político de formação, e que concomitantemente tivesse um passado envolvido com a administração de um órgão com a

importância técnica e econômica da Petrobrás, reafirmava as duas teses sobre as motivações para a Fusão. Ao mesmo tempo em que a opção de Geisel por Faria Lima se mostrava uma decisão prudente para evitar posteriores radicalizações políticas por parte do MDB, o presidente reforçava seus interesses técnico-burocráticos com a unificação dos dois Estados.

O próprio Faria Lima expôs as dúvidas sobre a sua nomeação em depoimento concedido ao CPDOC da Fundação Getúlio Vargas

> Ele [Ernesto Geisel] disse que precisava de uma pessoa de prestígio e que cumprisse a legislação. Segundo, precisava de um governador que não fosse político. Portanto, desde o início o deputado Célio Borja e o ministro Falcão estavam excluídos de suas cogitações. A verdade é que até hoje não esclareci definitivamente as razões do general Geisel; ele morreu, e minha dúvida permanecerá para sempre. Não sei se ele queria a mim ou queria afastar outros pretendentes. Ou ainda, se me queria fora da Petrobrás (SARMENTO & MOTTA, 2001, p. 30, *apud*, SARMENTO, 2002, p. 234).

Entre as atribuições do "governador-interventor" estava a função de indicar o prefeito da cidade do Rio de Janeiro e o político escolhido por Faria Lima para ocupar o cargo foi Marcos Tamoyo (ARENA). Tamoyo contava não só com o apoio militar, mas também com sua anterior experiência administrativa, pois fora secretário de obras do governo de Carlos Lacerda. No entanto, o prefeito não teve o apoio da maioria da Câmara Municipal, porque esta, eleita em 1976, ostentava a maior parte da bancada de políticos do MDB, conforme já destacamos (MOTTA, 2000, p. 156).

Dessa forma, nesse cenário de importantes transformações políticas, caracterizadas por um conservadorismo que concomitou com tensões entre os dois partidos que se opunham à época, MDB e ARENA, órgãos da administração pública tiveram que ser adequados para atenderem às novas demandas do Estado unificado. Veremos, então, quais as adequações pelas quais a Fundação Leão XIII precisou passar, outra vez, para servir à nova administração.

3.2 – O INCHAÇO DA FUNDAÇÃO LEÃO XIII FRENTE ÀS DEMANDAS DO NOVO ESTADO.

Com o advento da Fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, a nova organização administrativa se faria em moldes diferentes. O novo governo estadual estaria baseado na concepção segundo a qual o social não deveria ser objeto e campo de atuação de apenas um setor da atividade governamental (até aquele momento da Secretaria de Serviços Sociais), mas, ao contrário, deveria ser de responsabilidade direta e global do governo, abrangendo todas as Secretarias.

Nesta nova perspectiva, a tarefa de equacionar a política de bem-estar social ficaria sob a responsabilidade de dois órgãos: a Coordenadoria Estadual de Bem-Estar Social (CEBES)[27] e a Fundação Leão XIII. Aquela concentrava sua atuação junto às Secretarias de Estado, levando a elas as demandas sociais para que fossem requeridas providências. Já a Fundação ficava como executora da tarefa de prover diretamente assistência aos grupos populacionais mais carentes, função que esteve presente durante todos os anos de sua existência (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, [1979?], p. 11-12).

A formalização da nova estrutura de política social ocorreu através do Decreto-lei nº 44, de 24 de março de 1975, promulgado pelo governo estadual, que aprovou o Estatuto da Fundação Leão XIII, estabelecendo para a mesma as seguintes finalidades:

> - Prestar assistência social ao velho, ao mendigo, ao migrante e aos grupos de populações carentes de recursos, residentes em favelas, conjuntos habitacionais e centros de habitação provisória;
> - Promover treinamento sócio-educativo e integração comunitária aos moradores em favelas e centros de habitação provisória, preparando-os para aquisição de melhores níveis habitacionais;

[27] A Coordenadoria de Bem-Estar Social do Estado do Rio de Janeiro substituiu as Secretaria de Serviços Sociais daquele Estado e do Estado da Guanabara (VALLA, 1986, p. 116).

- Recuperar socialmente o mendigo, com vistas à sua participação útil na comunidade (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1977, p. 3).

Pelo mesmo Decreto-lei, foram também incorporados à Fundação Leão XIII diversos órgãos da ex-Secretaria de Serviços Sociais do Estado da Guanabara (excluídos aqueles que foram integrados à estrutura administrativa do município do Rio de Janeiro) e todos os que compunham a estrutura da ex-Secretaria de Serviços Sociais do Estado do Rio de Janeiro. Através do Decreto-lei nº 71, de 25 de abril de 1975, foram congregados à Fundação Leão XIII órgãos das ex-Secretarias acima mencionadas, não relacionados no Decreto-lei nº 44, havendo também a extinção da Fundação Anchieta e da Fundação Lar Operário Fluminense, do antigo Estado do Rio de Janeiro. Este Decreto-lei ainda transferiu à Leão XIII os servidores dos órgãos extintos e daqueles que foram incorporados a ela (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1977, p. 3-4).

Precisamos comentar a citação acima sobre as finalidades atribuídas à Fundação Leão XIII a partir de 1975. Inicialmente, nota-se entre os novos grupos clientes da instituição segmentos que, até aquele momento, não eram objetos de sua assistência, quais sejam, idosos, moradores de rua e migrantes. Apesar da manutenção do trabalho com moradores de favelas, o aumento qualitativo e quantitativo dos atendimentos realizados pelo órgão trouxe duas conseqüências aos serviços da Fundação: a diminuição do foco de atuação nos habitantes residentes em localidades faveladas e o agigantamento da entidade, sem que para isso lhe fossem dadas dotações financeiras e organização administrativa adequada, para que fosse possível gerenciar a imensa instituição que passou a ser (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1989, p. 57).

Apesar da manutenção da transferência de moradores das localidades faveladas depois da Fusão (a extinta COHAB-GB passou a ser denominada Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro – CEHAB-RJ), a remoção, enquanto projeto político central para as favelas, perdeu força, conforme destacamos no capítulo anterior. Os resquícios dos planos de eliminação das

"comunidades" podiam ser observados nas finalidades da Fundação, a partir de 1975, o que é possível verificar através do segundo tópico do citado Decreto-lei nº 44. No entanto, seguindo a conjuntura de fragilização da política habitacional para as localidades, a Leão XIII voltou a ser responsável pelos trabalhos de assistência social, mesmo que com a Fusão eles tenham sido descentralizados e enfraquecidos nas favelas. Exemplificando essa fragilização, com a união dos dois Estados e o aumento do raio de atuação da instituição, os Serviços de Saúde oferecidos nos Centros de Ação Social teriam praticamente parado de funcionar e toda a orientação médica superior, que norteava aqueles que atuavam nas bases, teria sido suspensa (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1989, p. 49).

Podemos dizer que a indefinição quanto aos objetivos dessa política de assistência, que oscilava entre a precária concessão de benefícios materiais e o controle político, materializado através do assessoramento das comissões eleitorais das associações de moradores locais, da emissão de permissões para a construção de barracos etc, corroborava a inexistência de um projeto governamental definido para as localidades faveladas naquele período.

Dentro da citada descentralização, a Fundação Leão XIII, agora com jurisdição sobre todo o Estado do Rio de Janeiro, passou a contar em sua estrutura organizacional com três departamentos finalísticos. A esses três setores competia a prestação direta e indireta de assistência social às populações carentes, com clientelas e áreas de abrangência específicas. Assim, havia o Departamento de Serviços Assistenciais, cuja clientela era formada por velhos, mendigos e migrantes, tendo como área de atuação a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. O segundo departamento era o de Serviço Social, responsável pelas populações carentes residentes em favelas, conjuntos habitacionais e centros de habitação provisória, tendo a mesma área de abrangência do anterior. O terceiro e último era o Departamento de Coordenação Regional que ficava responsável pelas tipologias de clientela dos dois departamentos anteriores, porém,

atuando nas demais regiões do Estado do Rio de Janeiro nas quais aqueles departamentos não atuavam (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1977, p. 4).

O Departamento de Serviço Social, que interessa a nossa pesquisa, contava em sua estrutura organizacional com as seguintes unidades finalísticas: Divisão de Conjuntos Habitacionais; Divisão de Orientação a Populações Faveladas; Divisão de Articulação com os Municípios e Serviço de Assistência Jurídica. A segunda Divisão, particularmente cara a esta dissertação, prestava seus serviços às "comunidades" nas antigas bases, os Centros de Ação Social, que, em 1977, eram apenas seis, atendendo as seguintes favelas: Jacarezinho (CAS Carmela Dutra); Rocinha (CAS São José); Salgueiro, Boréu e Formiga (CAS Padre Anchieta); Cantagalo, Pavão e Pavãozinho (CAS Cantagalo), Morro de São Carlos e Querosene (CAS Eurico Gaspar Dutra) e Morro dos Telégrafos, englobando a Mangueira e o Morro da Candelária (CAS Oswaldo Cruz).

Entre os serviços prestados, mesmo que o já citado documento de 1989 aponte que alguns deles estavam praticamente desativados, como o Serviço de Saúde, estavam os cursos semiprofissionalizantes, a assistência médico-odontológica e de enfermagem, atividades de recreação e lazer e assessoramento a associações de moradores. Além dessas atividades, que seriam desenvolvidas diretamente junto à população assistida, havia também a prestação de assistência indireta, composta pelo levantamento sócio-econômico em favelas em processo de extinção, remoção e fiscalização de favelas. Mantinha-se ainda a assistência jurídica, que analisaremos melhor à frente, que passou a ser prestada na sede do Departamento de Serviço Social e, de forma descentralizada a partir de 1976, em regime de plantão nas bases localizadas nas favelas, conjuntos habitacionais e centros de habitação provisória (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1977, p. 13-15).

Percebemos que, apesar do alargamento da área de abrangência da Fundação decorrente da Fusão, o caráter de sua atuação se manteve semelhante. Aliava prestação de serviços diretos, que agora por sua precariedade reforçavam ainda mais seu aspecto assistencialista, às ações de controle político que limitavam a autonomia das associações de moradores.

Assim, a Fusão não promoveu nenhuma melhoria qualitativa na atuação da Fundação Leão XIII. Na verdade, apesar de ter se retomado o discurso da assistência, o que parece ter sido feito na prática foi apenas um aumento de sua clientela e do alcance territorial de sua atuação. Para dar conta desse crescimento foram implantadas, durante o exercício de 1975, seis Coordenadorias Regionais no interior do Estado. Além das sedes das Coordenadorias, foram, gradativamente, instaladas bases físicas de operação de projetos nos outros municípios, correspondendo a um total de aproximadamente 94% de toda a área interiorana (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, [1979?], p. 71). Podemos afirmar que, como o crescimento da Fundação não veio seguido de um sério plano de reestruturação de seus objetivos e métodos, ao invés de melhorar e democratizar sua atuação (seguindo o que era uma tendência possível em razão do processo de abertura do regime político nacional), acabou favorecendo objetivos político-eleitorais do segmento do MDB que "sobreviveu" aos expurgos da Ditadura Militar.

3.3 – PASTORAL DE FAVELAS E A RENOVAÇÃO DA POSTURA DAS POLÍTICAS ECLESIÁSTICAS PARA AS "COMUNIDADES"

Conforme já afirmamos, a Fundação Leão XIII vinculara-se à estrutura administrativa do Estado da Guanabara, em 1962, e com a Fusão passara a ser um órgão executor do Estado do Rio de Janeiro. Contudo, apesar da conexão oficial ao governo, a Fundação sempre manteve o estatuto jurídico de entidade privada o que, formalmente, dava-lhe algum grau de flexibilidade de

ação. No entanto, os anos de regime militar tornaram até pequenas dissensões muito difíceis, principalmente em razão de leis que limitavam e direcionavam a ação dos órgãos públicos. Porém, essas limitações impostas pela Ditadura – por vezes com menor, por outras com maior aprovação dos governos estaduais – começaram a ser distendidas em meados da década de 70, criando brechas para ações em favelas com um diferente caráter.

As intenções da Pastoral de Favelas, pois não temos interesse nem material empírico que nos permita analisar sistematicamente sua atuação, podem ser compreendidas como um indício de que a resistência já era possível e com ela um outro tratamento para o "problema favela". Assim, interessam-nos as questões que não só fizeram com que a Fundação (órgão ligado à Igreja em sua origem) não apoiasse a Pastoral, como colocaram as duas entidades em lados opostos.

O surgimento da Pastoral não foi isolado. A abertura política a partir do governo Geisel favoreceu a reorganização dos movimentos sociais e o fortalecimento daqueles que, mesmo sob forte repressão, não deixaram de existir. Segmentos da Igreja Católica, que apoiaram durante toda a Ditadura o retorno à legalidade e criticaram severamente os métodos utilizados pelo regime, foram fundamentais na organização do movimento de resistência. Lideranças combativas, por exemplo, surgiram no campo sob influência Católica através da Comissão Pastoral da Terra (CPT) (FAUSTO, 2000, p. 498).

As divergências entre uma Igreja conservadora e o que poderíamos chamar de Igreja ligada às questões populares já podiam ser percebidas antes mesmo do golpe de 1964, lembremos as tensões entre Dom Jayme Câmara e Dom Hélder, discutidas no segundo capítulo. Porém, durante os anos de dura repressão, os movimentos católicos engajados na "sacralização do temporal", que propunham debates em torno da questão social, foram desarticulados. Um importante exemplo foi a desestruturação do Movimento de Educação de Base (MEB), que se agravou quando as lideranças do Movimento, em troca de auxílio financeiro da USAID, foram

“orientadas” a anunciar o patrocínio da Aliança para o Progresso. Tal exigência não foi aceita por Dom Hélder e Dom Távora, que estavam à frente do MEB, por julgarem incorreto trocar dinheiro para educação por propaganda dos projetos norte-americanos no Brasil (BANDEIRA, 2000, p. 324-338).

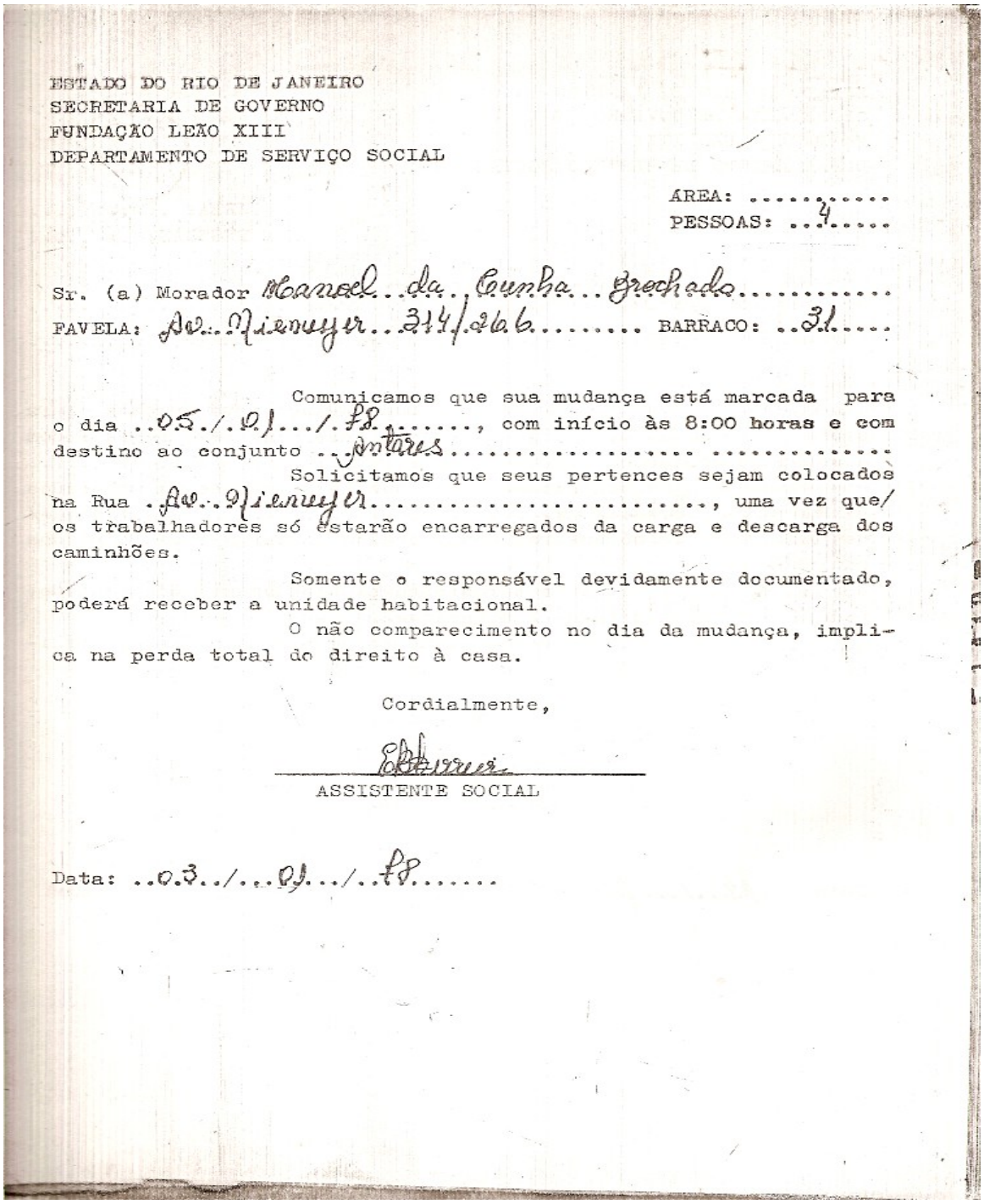
> A Pastoral das Favelas da Arquidiocese do Rio de Janeiro e, posteriormente, o Centro de Defesa de Diretos Humanos Bento Rubião (CDDH-BR) [foram] caudatários dessa história. Atuando no Rio de Janeiro, envolveram-se de forma marcante em diversas ocupações de terras e despejos ocorridos na cidade [a partir da segunda metade da década de 70] (CARVALHO, 1991, p. 37).

Mesmo considerando a antiga presença da Igreja nas favelas, o surgimento da Pastoral esteve ligado à participação eclesial na resistência conjunta aos moradores do Morro do Vidigal contra a ameaça de despejo que sofreram em 1977.

A instituição que esteve à frente do projeto de remoção da favela, sendo a responsável pela “notificação” e convencimento das famílias de que a melhor atitude era não resistir e encarar a mudança como a melhor solução, foi a Fundação Leão XIII. Na prática, a Fundação teria organizado visitas com algumas moradoras às residências nas quais passariam a morar após a transferência, para que elas auxiliassem a instituição, facilitando o processo de remoção.

Vale dizer que o aviso, urgente e sem consulta prévia, dado pela Fundação às famílias que seriam transferidas de favelas da Zona Sul para conjuntos habitacionais e centros de habitação provisória, entre os anos de 1977 e 1978, não se restringia ao Vidigal (ARQUIDIOCESE do Rio de Janeiro, 1979, p. 112). Isso reafirma a manutenção de práticas remocionistas, mesmo após a falência de órgãos centrais desse projeto político do Estado.

Reproduzimos a seguir uma dessas notificações, assinadas por assistentes sociais da Leão XIII, destacando que algumas outras podem ser encontradas no documento do qual esta foi retirada.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE GOVERNO
FUNDAÇÃO LEÃO XIII
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

ÁREA: .....
PESSOAS: ..4.....

Sr. (a) Morador Manoel da Cunha Brochado.....
FAVELA: Av. Nieuwyer 314/266..... BARRACO: ..31....

Comunicamos que sua mudança está marcada para o dia ..05./.01.../.78....., com início às 8:00 horas e com destino ao conjunto ..Antares..... .....

Solicitamos que seus pertences sejam colocados na Rua .Av. Nieuwyer....., uma vez que/ os trabalhadores só estarão encarregados da carga e descarga dos caminhões.

Somente o responsável devidamente documentado, poderá receber a unidade habitacional.

O não comparecimento no dia da mudança, implica na perda total do direito à casa.

Cordialmente,

[signature]
ASSISTENTE SOCIAL

Data: ..03../...01.../..78.....

Documento 1. Notificação de remoção entregue a moradores de favelas pela Fundação LEÃO XIII

Optamos por reproduzir um exemplo destes "avisos" entregues pela Fundação para destacar dois elementos, quais sejam, a distância de dois dias entre a notificação e a data da "mudança" e a forma indiferente e distanciada do documento, parecendo não estar em jogo a transferência compulsória de famílias. Assim, os dois elementos convergem para um mesmo ponto, isto é, a desconsideração das vontades e necessidades dos moradores, bem como sublinham a ausência de diálogos com os mesmos quanto aos termos e prazos mínimos para a efetivação da transferência. Destaque também para o destino que, conforme já foi salientado na análise das políticas de remoção, em razão do afastamento geográfico do eixo Centro-Zona Sul da cidade, acabava gerando problema ligados ao transporte, empregabilidade, acesso à rede pública de educação e saúde etc.

A Pastoral foi oficializada exatamente a partir desses episódios, que seus membros teriam julgado injustos e arbitrários, demandando, assim, não só o repúdio às ações da Fundação Leão XIII como uma contrapartida social diversa do que havia sido proposto pela Igreja até aquele momento. Em termos eclesiásticos,

> os membros da pastoral entenderam que [havia] um *pecado social* – a divisão das pessoas em ricas e pobres – a ser superado. A origem do pecado social não [era] problematizada. O pecado [era] uma situação de fato, e o sujeito-pecador é todo aquele que não se dá conta da sua existência. Os homens, diminuídos em função da miséria, [encontrariam] sua *integridade* através de uma reflexão – *conscientização*, e de uma atuação *comunitária* (CARVALHO, 1991, p. 38. Grifos do autor).

Não nos cabe aqui discutir as limitações impostas pelo suposto de não questionamento da "origem do pecado social", não estamos interessados em fazer uma análise das limitações sócio-políticas da atuação da Pastoral. A ausência de uma crítica sociológica às razões da estruturação e manutenção da desigual ordem social da cidade foi uma marca das intervenções católicas (e

também laicas) em favelas, analisadas nesta dissertação. No entanto, apesar desse elemento convergente, o que a Igreja propôs como projetos de ação para as localidades favelas, a partir da evidente diferenciação que caracterizava (e ainda caracteriza) a peculiar configuração ecológica da cidade do Rio de Janeiro, foi distinto, comparando aqui a Fundação Leão XIII, a Cruzada São Sebastião e a Pastoral de Favelas. Diferentemente da primeira, cuja origem está marcada pela articulação entre o Cardeal Dom Jayme e a prefeitura e da segunda, surgida de uma iniciativa quase particular de Dom Hélder, que buscou auxílio no governo Federal e na burguesia ligada à construção civil, a Pastoral parece ter surgido de uma aproximação mais íntima de setores da Igreja Católica às camadas populares residentes em favelas.

Segundo Steil (1984, p. 114), a reunião de padres com moradores de favelas para discutir os problemas das localidades já ocorreriam com assiduidade desde o ano de 1976. Porém, foi apenas com os episódios do Vidigal que a Arquidiocese reconheceu oficialmente a Pastoral de Favelas. Isso reforça a tese de sua consolidação como diretamente ligada aos movimentos populares favelados.

Visando promover a "integridade dos moradores, através de uma conscientização e de uma atuação comunitária", conforme citação da página anterior, a ação da Pastoral estaria baseada em quatro grandes áreas.

> 1) As Assembléias mensais [...] nos Vicariatos, voltando suas atenções para problemas imediatos [...]. 2) Um Escritório Jurídico para atendimento de casos emergentes de moradores e das comunidades. 3) Articulação das comunidades faveladas com as comissões jurídicas e o Escritório Central para os quais preparam cadastramento, levantamentos estatísticos e informações sobre situações concretas. 4) Atuação sob convocação do conselho Jurídico de alto nível, tanto para estudo de instrumentos adequados à solução do problema da posse do solo urbano, quanto para orientar o encaminhamento de soluções de casos críticos emergentes (Arquidiocese do Rio de Janeiro, 1981, p. 14, *apud*, STEIL, 1984, p, 115-116).

A partir da citação acima podemos perceber que a base do trabalho da Pastoral de Favelas era a assistência jurídica voltada para a resolução de casos emergentes, que visava evitar as ameaças de despejo e remoção. Mas, para além da intervenção em casos mais urgentes, buscava-se criar respaldo legal que garantisse aos moradores de favelas a posse da terra, evitando assim sua transferência para os conjuntos habitacionais em áreas distantes da cidade. A Pastoral sugeria que fossem consideradas, entre outras, as seguintes proposições em relação à população favelada:

> 1 – Que se encare a urbanização de favelas como primeira opção, garantindo o direito às comunidades de opinar e participar de todas as fases do processo de urbanização [...];
> 2 – Que seja estudado cada caso de ocupação de terras, assegurando a posse da terra às comunidades que tenham este direito, ou cabendo-lhes, se for o caso, prioridade para aquisição das mesmas;
> 3 – Que sejam aplicados recursos do governo na desapropriação ou compra das áreas onde se localizam as favelas, a título de interesse social [...];
> 6 – Que sejam abertos canais de participação efetiva dos usuários na formulação e no aperfeiçoamento da política habitacional [...];
> 8 – Que no processo de urbanização sejam executadas as obras de infra-estrutura (água, luz, esgoto, lixo, drenagem etc) como se faz no resto da cidade, em caráter prioritário;
> 9 – Que a associação de moradores, enquanto efetivamente legítimas expressões das Comunidades, assim como a Federação das Associações, tenham garantidos seus direitos de organização, na medida em que realmente representem suas comunidades e assim participem de todo o processo de discussão, projetos e execução (ARQUIDIOCESE do Rio de Janeiro, 1979, p. 158-159).

Percebemos que aspectos que podiam ser identificados na política de atuação do antigo SERFHA, nos anos em que esteve sob o comando de Arthur Rios, e da CODESCO aparecem reeditados a partir dessa nova investida de segmentos da Igreja Católica nos problemas sociais da cidade. Primordialmente no que diz respeito à prioridade dada à urbanização em detrimento da remoção e de um diálogo mais aberto com os verdadeiros interessados, os moradores das favelas, para a implementação dos projetos. Percebemos também, no item 9, um tom crítico ao controle que as associações de moradores e a FAFERJ vinham sofrendo pelo Estado, o que acabava

subvertendo a função política que essas instâncias deveriam ter, qual seja, de serem representantes legítimas, e não apenas legais, das reivindicações dos moradores das localidades faveladas.

Em contrapartida, a Pastoral se afastava tenazmente das instituições remocionistas e também da Fundação Leão XIII. Em relação à última, o afastamento é mais facilmente "justificável" a partir de 1962, pois a estatização da Fundação a transformou em uma representante oficial do Estado, o que diminuiu, e em certos períodos praticamente impossibilitou, ações contrárias à política oficial do governo. No entanto, se compararmos as propostas da Pastoral à primeira fase da Leão XIII (1947-1962) as diferenças também são bastante acentuadas.

Não consideramos que diferenças conjunturais sozinhas sirvam de argumentos para afirmar que seria anacrônica a defesa da manutenção das localidades faveladas pela Fundação naquele período, anterior à consolidação da ameaça remocionista, marcado também por um olhar de provisoriedade a respeito das "comunidades". Entre outras razões, pois não podemos esquecer que a Cruzada São Sebastião, em meados dos anos cinqüenta, com todas as críticas que possamos fazer à entidade e em termos distintos da Pastoral, era desfavorável às remoções e procurou garantir a residência dos ex-moradores de favelas em locais próximos daqueles dos quais eram retirados.

Dessa forma, acreditamos que, guardadas todas as peculiaridades históricas da relação cidade formal/ favelas entre o período de atuação da "Fundação Leão XIII católica" e da Pastoral de Favelas, a diferenciação das propostas reforça os argumentos apresentados no capítulo I, isto é, das intencionalidades políticas presentes no surgimento da Fundação. Além disso, a diferenciação também marca as dissensões internas na Arquidiocese do Rio de Janeiro, fundamentalmente entre uma fração da cúpula Igreja Católica comprometida com as instâncias

representativas da política oficial do governo estadual e um segmento de clérigos envolvidos com as demandas populares.

Ainda é preciso lembrar que, conforme destacamos na página 156, a Fundação Leão XIII mantinha um setor de assistência jurídica, em 1976. Porém, naquele momento, após todas as modificações conjunturais no âmbito político-social, os serviços jurídicos prestados pela Leão XIII permaneciam os mesmos, fornecidos desde 1947, quais sejam, concessão de registro civil, registro de nascimento, de atestados de pobreza etc. A manutenção do caráter imediatista da assistência jurídica prestada pela Fundação nos parece um indício de sua incapacidade, ou desinteresse enquanto órgão estatal, de alterar o caráter de sua intervenção, não respondendo, assim, às novas demandas criadas pela modificação histórica na relação entre a cidade formal e as favelas.

Essas novas demandas, reforçadas pelos anos de políticas de remoções que confirmaram na prática o que sempre se soube teoricamente, isto é, que os moradores de favelas eram vistos como invasores do espaço de outrem e que, como tais, sua maioria não possuía garantias legais de manutenção nas localidades, fez com a criação de mecanismos jurídicos que respaldassem o direito a residir nas "comunidades" se tornasse uma preocupação.

É interessante, fundamentalmente para destacarmos o teor da inovação de aspectos das propostas da Pastoral de Favelas, analisarmos brevemente quais os argumentos utilizados pelos advogados ligados à entidade para garantirem o direito à posse pelos favelados.

Grande parte das petições encaminhadas à Justiça era destituída de amparo legal, pois a posse se opunha ao direito de propriedade que dava aos donos dos terrenos a prerrogativa de expulsar os moradores, vistos por eles e pela legislação como invasores. No entanto, os advogados baseavam seus requerimentos na idéia de "função social da propriedade", através da qual "a terra tem de ser usada, não sendo seu estocamento considerado um uso social. Assim, o

trabalhador que residisse num lote sem ter titularidade estaria dando uso social à terra e não poderia ser retirado de sua moradia" (CARVALHO, 1991, p. 47-48). É importante dizer que

> a posse – que não se confunde com propriedade – no nosso direito, é um conceito subsidiário ao de propriedade. Ela é apenas uma exteriorização da propriedade. Os problemas emergem quando a posse é exercida por quem não tem a titularidade e contra os desígnios de quem a tem. A Pastoral [buscava] uma conceituação autônoma de posse, tentando se libertar da camisa-de-força que reduz o posseiro a esbulhador. Dessa forma, [tentava] ampliar os poucos direitos que ele tem [...]. Seus esforços, na busca de um conceito autônomo de posse, se dão dentro do exercício da prática jurídica. Portanto, num sistema em que o Judiciário não legisla (CARVALHO, 1991, p. 74-75, 77).

Não nos alongaremos na análise da Pastoral, o que fugiria ao nosso objeto, porém, as citações acima merecem atenção. Percebemos que os argumentos utilizados pelos advogados da Pastoral, para garantirem a manutenção dos moradores de favelas em suas residências, demonstram um esforço em flexibilizar a legislação sobre o direito de uso e propriedade do solo urbano, produzindo uma interpretação que desse conta das demandas sociais de parte das camadas pobres residentes em favelas no Rio de Janeiro.

A entidade considerava ainda que o sucesso das ações judiciais necessitava da conscientização dos moradores a respeito da importância em forjar a garantia jurídica de direito à posse (CARVALHO, 1991, p. 46-47). Em outros termos, era preciso que eles compreendessem que não era suficiente impedir a remoção, mas, para que os efeitos desse impedimento fossem de longo prazo era preciso respaldar legalmente sua manutenção nas localidades.

Assim, acreditamos que a proposta da Pastoral dava um salto qualitativo em relação às políticas até aquele momento empreendidas. Adiante discutiremos mais detidamente o caráter dessa transposição e sua relação com a Fundação Leão XIII. Por ora, afirmamos que esse passo à

frente trazia para o âmbito das discussões sobre políticas públicas para favelas a preocupação com a garantia de aspectos fundamentais para a consolidação do Direito Civil.

A Pastoral, diferentemente da Leão XIII, principalmente até 1962, não fundamentava sua atuação na concessão de benefícios materiais, que acabavam servindo como substitutivo precário dos serviços sociais básicos que deveriam ser fornecidos pelo Estado. Ao procurar questionar a legitimidade do direito à propriedade daqueles que não a utilizavam com fins produtivos ou mesmo de subsistência, parece-nos que os advogados da Pastoral de Favelas abriam uma vereda que permitia, concomitantemente: uma "relativização social" do direito à propriedade, um dos sustentáculos do direito civil, mas ao mesmo tempo, e por mais que isso aparente ser um paradoxo jurídico, esse mecanismo visava ampliar para uma camada alijada desse direito uma forma alternativa de ter acesso de fato e de direito à terra[28].

Apesar de sabermos que a pedra de toque do direito civil, em seu formato europeu, seja a liberdade (CARVALHO, 2004, p. 9), em uma cidade como o Rio de Janeiro onde a diferenciação social não só reafirma uma característica nacional, mas também ganha configurações próprias com sua espacialização peculiar através da localização das favelas, o suposto da liberdade civil precisa ser extremamente relativizado. A busca pela flexibilização da legislação de propriedade e uso do solo partia da consideração de que os lados em "disputa" – proprietários e posseiros favelados – não possuíam igualdade de condições. Assim, mesmo que ambos tivessem, em tese, liberdade para agir, o grau de liberdade dos moradores das favelas estava tangenciado e limitado por suas contingências materiais e sociais. Assim

[28] Não temos elementos empíricos suficientes, bem como não é o objeto desta dissertação, que nos permitam avaliar se isso teria sido feito conscientemente ou não. Na verdade, essa afirmação tem o caráter de inferência, que consideramos válida à nossa argumentação, principalmente pois nos auxilia a pensar a questão norteadora do trabalho.

> O que [estaria] em jogo [era] a possibilidade de uma *nova contratualidade* que [construísse] *uma medida de eqüidade* e as *regras da civilidade* nas relações sociais. [...] Ali, onde antes havia apenas o jogo bruto da força, [passaria haver] algo como uma jurisprudência prática ou informal que reinterpreta a lei, transcrevendo demandas antes sem lugar na ordem legal, [construindo] uma nova institucionalidade que redefine o próprio sentido da lei [...] (TELLES, 1994, p. 88-89. Grifos da autora).

Essa breve análise sobre o caráter dos objetivos da Pastoral de Favelas será importante para analisarmos, o que faremos nos próximos itens, as limitações e alguns supostos teóricos da atuação da Fundação Leão XIII, no período histórico em questão.

3.4 – "ADMINISTRAÇÃO POR OBJETIVOS": NOVA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL A SERVIÇO DE VELHOS FINS POLÍTICOS

Com a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro e a conseqüente alteração na estrutura administrava da Fundação Leão XIII ocorrida, para que a entidade pudesse se responsabilizar pela execução da política de bem-estar social do "grande-novo" Estado, a instituição foi substancialmente aumentada. Esta ampliação, porém, acentuou problemas de gerenciamento da entidade, que passou a não mais conseguir se equilibrar sobre suas "próprias pernas", diante de seu grande número de funcionários e quantidade maior ainda de clientela assistida, sem recursos financeiros e qualidade organizacional para tal.

A situação de precarização e a desestruturação foi agravada a partir do Decreto nº 2.033, de 14 de julho de 1978, que aprovou a nova estrutura da Fundação Leão XIII. Segundo o discurso oficial da entidade, a nova organização visava gerar economia e melhorar o desempenho institucional, com vistas à consecução dos objetivos e diretrizes governamentais. A partir dessa

reestruturação, a intenção maior dos técnicos deveria ser atingir os fins ou metas estabelecidas pelo Estado (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, [1979?], p. 13-14).

No entanto, analisando essa nova organização, denominada "Administração por Objetivos", as críticas possíveis são de diversas ordens. Formalmente, o que se fez foi descentralizar as ações da instituição que passaram a ser definidas não mais através das chefias de cada departamento da entidade (Saúde, Assistência Social, Projetos e Obras etc), mas a partir de projetos controlados pela Coordenadoria Geral de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro (COGEPLAN) e com a "orientação técnica" dos chamados Supervisores de Projetos.

Inicialmente, a transferência da coordenação dos projetos para a COGEPLAN reduzia substancial, senão totalmente, a possibilidade de funcionários tecnicamente capazes e politicamente mais isentos formularem e gerenciarem o que seria implementado nas bases. Assim, o primeiro sintoma dessa estrutura foi o empreguismo. "[...] Desde então – 1978 – a Fundação esqueceu de desenvolver uma política social séria, vindo [acentuadamente] a se tornar um instrumento político-partidário, transformando-se em um cabide de empregos [...]" (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1989, p. 58)[29].

Um outro aspecto, fundamental a ser comentado, introduzido pela "Administração por Objetivos" foi a eliminação dos assistentes sociais que exerciam cargos de coordenação junto às bases locais e trabalhavam com os técnicos de execução, inclusive nas favelas. A intenção da medida foi concretizar o projeto de corte de gastos, mas não somente.

> Esta nova estrutura administrativa é péssima. Uma das piores coisas é a falta de chefia técnica nas bases. Nessa nova estrutura não há orientação técnico-administrativa local. [...] O pessoal de nível intermediário não codifica a contribuição dos que trabalham nas bases. O que eu vejo no esquema existente

[29] Lembramos que o teor declaradamente crítico da citação é compreensível, considerando o caráter do documento de 1989 que, conforme apresentamos na introdução, foi redigido em uma fase de abertura política, em que os funcionários da Fundação Leão XIII procuravam questionar as posições institucionais das décadas anteriores.

> é: aquilo que o profissional da base traz se esvazia e o que os de nível intermediário levam para a base não checa com a realidade local. É claro que os dois níveis não se articulam [...]. Esta nova estrutura foi implantada de cima para baixo [...] Você deve estar sabendo o que está ocorrendo aqui – a corrida dos que chegam para tomar as funções gratificadas, despreparados, sem capacidade para o trabalho (Assistentes sociais ao nível de chefia intermediária, *apud*, MELO, 1983, p. 29).

Vários problemas são apresentados na eliminação dos coordenadores de base. De fato, ao suprimir esse cargo, a instituição reduzia seus gastos com funcionários, porém, não havia com isso nenhum ganho qualitativo. Isso porque o Supervisor de Projetos desconhecia as realidades locais e as dificuldades enfrentadas pelos assistentes sociais que estavam em campo. Assim, as demandas desses assistentes eram desconsideradas, bem como as da população que eles assistiam e a qual estavam diretamente ligados em seu trabalho diário. Aumentava-se, dessa maneira, o fosso entre a cúpula institucional e as "comunidades clientes". Além disso, muitas vezes esses Supervisores não possuíam formação técnica que lhes desse condições de coordenar um número substancial de funcionários que, muitas vezes, mesmo que empiricamente, eram mais capacitados que seus chefes. Por último, mas absolutamente não menos importante, a ocupação desses cargos de chefia demandava muito menos atribuições acadêmicas ou técnicas que requisito político. A função capital desses supervisores não era zelar pela implementação eficiente de seus "bons" projetos para as localidades, mas manter a vigilância sobre os funcionários[30].

Lembremos ainda que a partir da Fusão, o Serviço Social, enquanto um setor específico do governo, deixou de existir, em razão do suposto de que o social deveria permear todas as Secretarias de governo. A "Administração por Objetivos" acentuou essa deliberação, extinguindo o Departamento de Serviço Social. Assim reduziu-se a margem de participação dos seus

[30] Discutiremos, na análise de caso da Rocinha, como técnicos que atuavam nas bases físicas nas favelas podiam ser "convertidos" pela sua clientela, gerando uma subversão, nada desejada pela cúpula da Fundação Leão XIII, da política oficial da entidade.

profissionais no controle da própria produção, procedendo-se a uma maior concentração de autoridade na cúpula dirigente da Fundação, mediante uma aparente descentralização.

> Aqui se faz alguma coisa nas áreas quando é de interesse deles [Supervisores de Projetos e Coordenadores]. Vem, então, de cima para baixo como um 'pacote' e, então, não faltam recursos, muito pelo contrário. Se for do interesse da área (população da periferia), se for trabalho sério, de interesse da clientela, não vai [...] (Assistente social de chefia intermediária, *apud*, MELO, 1983, p. 36).

Assim, foram diminuídas as possibilidades desses profissionais de agirem em nome da população que assistiam, além dos mesmos passarem a exercer basicamente o papel de "colaboradores" dos outros departamentos da instituição. Os assistentes sociais reclamavam de perda de função e posição dentro da instituição, que passou a estar muito mais preocupada com a dimensão quantitativa do trabalho, que deveria ser traduzida no número de atendimentos médico-odontológicos, de cursos semiprofissionalizantes ministrados etc. Essa afirmação poderia até ser positiva se avaliada do ponto de vista estritamente técnico, mas isso não é suficiente.

A postura mais crítica dentro do campo do Serviço Social passou a ser assumida por uma parcela de assistentes sociais a partir da conjuntura histórica marcada pelo final da Ditadura Militar, mais especificamente entre finais da década de 80 e início dos 90 (IAMAMOTO, 2004, p. 37), período que extrapola o recorte cronológico da dissertação. No entanto, apesar de se fortalecer apenas a partir daquele momento, a distensão política iniciada na década de 70 abria flancos que possibilitavam ações profissionais mais autônomas, mesmo que pontuais e desarticuladas. Assim, acreditamos que possa ser atribuída à "Administração por Objetivos" a intenção de impossibilitar, ou ao menos dificultar, o diálogo entre técnicos bem intencionados socialmente e moradores, pois essa aproximação poderia gerar resultados nada interessantes para a "nova-velha" política do recém-criado Estado do Rio de Janeiro.

Apesar da "Administração por Objetivos" ter sido implementada a partir de 1978, essa estrutura organizacional foi melhor explorada durante a nova administração de Chagas Freitas. Dessa forma, é fundamental discutir a função que a Fundação Leão XIII ocupou na máquina administrativa do novo governo[31].

Chagas Freitas, novamente eleito indiretamente pelo Colégio Eleitoral[32], retornou ao poder executivo em 1979, porém, agora como governador do Estado do Rio de Janeiro. Apesar de seu regresso, a Fusão tinha sido um golpe em seus planos. Isso porque, após ter montado sua poderosa máquina política no Estado da Guanabara, viu as regras do jogo serem alteradas inesperadamente, obrigando-o a reestruturar toda a sua rede de apoios em um cenário completamente modificado e ampliado, que demandaria sua articulação com o MDB fluminense. Além disso, ele esperava eleger seu sucessor, mas foi surpreendido pela escolha de Faria Lima, do partido de oposição ao seu, para o cargo de 1º governador do novo Estado (SARMENTO, 2002, p. 235).

Apesar das turbulências políticas e dos anos de afastamento, Chagas conseguiu recompor sua rede de alianças, viabilizando sua eleição.

> No entanto, para atender às demandas originadas do conjunto dos seus aliados, e, inclusive, para desenhar o conjunto de suas novas alianças, o governador soube acomodar as demandas de caráter clientelístico às estruturas de cargos de segundo e terceiro escalão da administração estadual [...]. Chagas pôde, na administração do novo estado, consolidar o vínculo com novos aliados a partir da distribuição localizada [do capital político] e do loteamento político das áreas fluminenses entre as lideranças locais assimiladas à máquina.
> A máquina chaguista procurava operar em sintonia com os vínculos estreitos de fidelidade pessoal, que faziam valer, para além da lógica intrínseca ao aparato

[31] Gostaríamos de salientar que não analisaremos detidamente o governo de Chagas Freitas nem a estruturação da máquina clientelista por ele montada nos anos de sua administração. Há, entre outros, dois excelentes trabalhos bastante utilizados por nós que discutem minuciosamente essas questões, quais sejam, DINIZ (1982) e SARMENTO (2002).

[32] Chagas Freitas foi o segundo e último governador do Rio de Janeiro eleito indiretamente. Em novembro de 1982, os brasileiros foram pela primeira vez às urnas, desde 1965, para eleger vereadores e governadores dos Estados (FAUSTO, 2000, p. 508).

> burocrático, a vontade soberana do "chefe". Desta forma, o governador estabelecia claramente o seu controle pessoal sobre as estruturas administrativas do Estado (SARMENTO, 2002, p. 311-312).

A "divisão política" do território do Estado entre os seus aliados partidários e o controle pessoal que mantinha em relação a esses grupos visava maximizar a capacidade de atrair votos com o mínimo de atritos políticos possível, atendendo a demandas distintas, mas que não se chocavam. Para ampliação do raio de atuação do "chaguismo" visava-se não apenas o aumento da distribuição de vantagens pessoais.

> As novas clientelas ligadas às máquinas políticas [eram] constituídas por grupos amplos e diversificados. [Assumiam] o primeiro plano, portanto, não mais os favores endereçados a atores individuais, senão que benefícios que [revertiam] em favor do conjunto de uma categoria (DINIZ, 1982, p. 37).

Nessa arquitetura da dinâmica clientelista, as favelas eram regiões onde havia significativa penetração desse tipo de política. Justamente em razão da deficiência do fornecimento estatal de serviços públicos básicos, essas localidades apresentavam-se como um fértil terreno, pois a promessa de satisfação de suas inúmeras demandas sociais essenciais podia ser utilizada como moeda de troca pelos políticos da máquina clientelista.

> A estrutura de escassez [condicionava] seu universo [das "comunidades"], colocando tais questões como aspecto central dos seus interesses e aspirações. Daí a disponibilidade para atender ao apelo da política de favoritismo e de concessões parciais, que por sua vez, [reforçava] a carência estrutural que [fornecia] o substrato para a engrenagem clientelista (DINIZ, 1982, p. 124).

A resposta a essas necessidades da população que são, concomitantemente, uma das condições de possibilidade e o fomento da lógica clientelista, necessitava do apoio de cabos eleitorais e lideranças locais, sendo eles os elementos que transmitem as requisições do eleitorado

até os parlamentares. Por sua vez, em alguns casos, os deputados e vereadores encaminhavam os pedidos que lhes chegavam até uma Secretaria, ou a outra instância de poder que pudesse sanar a questão. Assim, o mecanismo operava através de mediações diretas com os políticos e não segundo padrões universalistas, o que também expunha a ineficiência dos mecanismos políticos formais e veículos institucionais (DINIZ, 1982, p. 122-123).

A eficiência da política clientelista residia em seu caráter recíproco, pois os mecanismos que permitiam que a máquina fosse engendrada não eram unilaterais. Além do evidente interesse dos políticos em alargar suas bases eleitorais, a população se mantinha fiel a sua figura em troca dos serviços que aqueles podiam lhes prestar. Dessa forma, esse tipo de relação não pode ser compreendida a partir do suposto de uma ingenuidade por parte dos votantes, principalmente no que diz respeito às lideranças comunitárias. O caráter de barganha que sustentava as relações era sabido.

> [...] A receptividade ao apelo clientelista não significa necessariamente ausência de consciência quanto à lógica dominante favorável aos estratos superiores. Freqüentemente, esta forma de comportamento decorre de uma avaliação perfeitamente racional da realidade. A análise das condições objetivas e dos cursos alternativos de ação disponíveis pode levar o ator a persuadir-se da vantagem de adotar uma estratégia particularista, ainda que esteja consciente de que faz parte de um sistema opressivo, em relação ao qual aquela estratégia não tem qualquer eficácia (DINIZ, 1982, p. 158).

Concordamos com essa compreensão sobre a reciprocidade nas relações da política clientelista. Guardadas as posições particulares de representantes de organizações associativas específicos, em termos gerais, a participação desses sujeitos nessa relação pode ser entendida como uma atitude tática, ou seja,

> ação calculada que é determinada pela ausência de um próprio. Então, nenhuma condição de fora lhe fornece a condição de autonomia. A tática não por lugar senão o do outro. E por isso deve jogar com o terreno que lhe é imposto tal como o organiza a lei de uma força estranha [...] (CERTEAU, 1994, p. 100).

Mesmo considerando que algumas lideranças comunitárias se aproveitavam da posição de maior proximidade com políticos para conseguir vantagens pessoais, o clientelismo não se sustenta apenas nesse nível, é fundamental barganhar benfeitorias para as localidades que representam. Nesse espaço de negociação política não há igualdade entre as partes, esse lugar "é controlado pelo inimigo", pelo político, pois mesmo que a relação seja fundamental para ambos os lados, as "regras do jogo" não são dialógicas. Por mais que o Outro favelado calcule sua ação, ela não é autônoma, ou melhor, não gera nenhum grau de autonomia, pois o terreno no qual faz suas apostas lhe é imputado. Assim, compreender que o funcionamento da máquina clientelista esteve baseado em mecanismos de reciprocidade, não significa desconsiderar seus efeitos políticos e civis perversos.

Os dirigentes de associações de moradores de favelas eram um importante elemento da cadeia, ao articularem diversos segmentos da população local à organização político-partidária. Porém, como o estilo das relações estimuladas pelo clientelismo era vertical, a participação na máquina, muitas vezes, não se dava em razão de um sentimento de identificação entre as lideranças e os segmentos sociais que deveriam estar representando, pela busca de um fim comum. Isso dificultava a organização de grupos politicamente autônomos com reivindicações legítimas. Não podemos nos esquecer, que essa autonomia política das organizações associativas em favelas foi duramente reprimida pelas legislações coercitivas implementadas durante os "anos de chumbo" da Ditadura Militar.

Foi apenas com a liberalização do sistema, na década de 70, que as instâncias de representação "comunitária" começaram a ter condições de se reestruturarem. A FAFEG fora

dissolvida em 1969, após a tentativa de impedir a remoção dos moradores da favela Ilha das Dragas, e só voltara à atividade em 1972 (VALLADARES, 1980, p. 112-115).

Contudo, as atividades da FAFEG, que naquele momento já se chamava Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (FAFERJ), estiveram imersas em uma esfera de sérias disputas políticas e dissensões a partir da administração de Chagas Freitas no executivo do Estado do Rio de Janeiro, tendo sido a Fundação Leão XIII a entidade estatal fundamental nesse processo.

Apesar do processo de distensão política, a legislação restritiva da autonomia das organizações associativas em favelas continuou a ter validade, porém, a forma como ela era implementada foi alterada. Nessa nova conjuntura, a Fundação assumiu muitas das funções da extinta Secretaria de Serviços Sociais, entre elas transformou-se na

> instância legitimadora do direito de acesso das entidades de representação dos favelados ao Estado, na medida em que o cadastramento de uma associação no departamento competente viria a representar uma das condições necessárias ao seu reconhecimento como porta-voz dos interesses das comunidades faveladas junto aos poderes públicos (DINIZ, 1982, p. 143).

A prerrogativa legal que mantinha um órgão estatal, a Fundação, como reguladora das atividades políticas locais nas favelas era notoriamente um artifício que limitava os direitos políticos dos moradores de favelas. No entanto, a sua manutenção era bastante conveniente à administração de Chagas Freitas, considerando que o segmento do MDB que ele representava era muito mais uma oposição "partidário-formal" do que uma corrente oposicionista autêntica à Ditadura.

Nesse sentido, aspectos da estrutura da Leão XIII, vigentes naquele momento, eram importantes para a consolidação dos planos de Chagas e de seu grupo. Entre eles podemos

destacar, inicialmente o gigantismo do raio de atuação e clientela da Fundação, instituídos a partir da Fusão, que dava ao governo uma possibilidade de cooptação político-partidária imensa, ampliando seus horizontes eleitorais. Um outro elemento que deve ser destacado é a manutenção de apenas seis Centros Sociais, a partir de 1977. Entre as favelas atendidas por esses Centros cinco delas (Jacarezinho, Rocinha, Morro da Formiga, São Carlos e Morro do Salgueiro) eram, respectivamente, segundo dados do Plano Urbanístico Básico da cidade do Rio de Janeiro de 1976 (ARQUIDIOCESE do Rio de Janeiro, 1979, p. 61), as maiores localidades faveladas cariocas do período. Acreditamos que a opção pela manutenção dos CAS justamente nessas "comunidades" não foi gratuita, mas sim uma estratégia para manter maior controle político-partidário sobre os maiores redutos eleitorais favelados em potencial na época. O último aspecto, que gostaríamos de destacar, da estrutura organizacional da Fundação bem aproveitada pelo governador, diz respeito à "Administração por Objetivos", ao passo que ela possibilitava um controle sobre os cargos da instituição, além de um grande direcionamento das políticas realizadas nas bases, dificultando posicionamentos contrários ao interesses do Estado.

Dentro desse confuso cenário marcado pela "abertura política" nacional, mas no qual, no entanto, havia poucas brechas para a construção de uma maior autonomia das localidades, existiam grupos que eram contrários à manutenção do forte controle político governamental sobre as favelas. Assim, o aumento da interferência da Fundação Leão XIII nas atividades associativas das favelas cariocas se constituiu num dos argumentos centrais em torno do qual se desdobrou a cisão que separou o movimento favelado em dois grandes grupos.

> O primeiro, cujos líderes [tinham] o apoio da Fundação, [mantinha] estreitas conexões com alguns políticos integrantes da corrente chaguista, principalmente na Câmara de Vereadores e Assembléia Legislativa. O segundo [apresentava-se] como oposição à situação dominante, questionando suas ligações com a máquina político partidária do governo estadual. Ambos se autoproclamavam

> como representantes autênticos dos interesses da população favelada [...]. As lideranças de cada uma das facções caminhariam para posições cada vez mais divergentes, estendendo-se o confronto para a esfera judiciária, onde um processo foi instaurado em 1979 [...]. O grupo dissidente teria sua defesa a cargo do advogado Bento Rubião [...], enquanto o grupo situacionista seria assistido pelo advogado da Fundação Leão XIII [...] (DINIZ, 1982, p. 144-145).

Dentro da política de utilização da Fundação Leão XIII para os projetos partidários da administração estadual, trezentos funcionários da instituição teriam sido demitidos sem justa causa em 1979, para que indicados pelo governo assumissem seus cargos, o que gerou, inclusive, uma denúncia pública por parte do Sindicato dos Assistentes Sociais do Rio de Janeiro. A denúncia foi apoiada na Assembléia Legislativa, destacando a arbitrariedade das demissões.

> [...] O que nos estarreceu foi a confissão, a declaração, no diálogo mantido pela Sra. Leonor Amorim, Presidente do Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro, com o então presidente da Fundação Leão XIII, José Carlos Machado Costa, quando este confirmava a exoneração, a pedido de S. Exº, o Governador Chagas Freitas, daquelas 300 pessoas, cujas contratações foram efetuadas de janeiro de 1978 a 15 de março de 1979. Isso demonstrava a volta ao passado do carreirismo, do oportunismo, da influência eleitoreira, porquanto nos parece que só haveria motivo de exoneração por parte do Executivo dos contratados pela CLT, na ocorrência de fato que nós, advogados, chamamos de "justa causa", em que tivessem incorrido aqueles contratados, conforme preceituam as Leis Trabalhistas (Pronunciamento do Deputado Ítalo Bruno, na Assembléia Legislativa, Ata da 109ª Sessão Ordinária, realizada em 30 de outubro de 1979, *apud*, DINIZ, 1982, p. 146).

Houve ainda pronunciamento de político, do segmento do PMDB[33] contrário ao chaguismo, a favor da "FAFERJ autêntica".

[33] Na busca da quebra da força que a oposição vinha ganhando, ao passo que o MDB em razão do bipartidarismo conjugava as mais diversas correntes contrárias ao regime militar, o governo obteve do Congresso, em dezembro de 1979, a aprovação da nova Lei Orgânica dos Partidos. A lei extinguia o MDB e a ARENA, restituindo o pluripartidarismo. Nessa nova configuração, a ARENA transformou-se em Partido Democrático Social (PDS) e o MDB passou a ser Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Surgiram, nessa época, ainda o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Popular (PP) (FAUSTO, 2000, p. 506-507).

> Por que, exatamente agora, o Sr. Chagas Freitas e a sua Fundação Leão XIII, e todos os pelegos que anteriormente ocupavam a FAFERJ, estão tão preocupados com a Federação de Favelas, atualmente presidida por Irineu Guimarães, e que tem uma grande Diretoria, combativa e defensora dos favelados e que luta contra a remoção?
> Exatamente, Srs. Vereadores, porque o Sr. Chagas Freitas, governador do Estado e sua Fundação Leão XIII, querem o que existia anteriormente: uma FAFERJ calada. Ele não quer uma FAFERJ lutadora, uma FAFERJ combativa, como é atualmente a FAFERJ que está aí de pé. Uma FAFERJ que lutou contra a remoção do Vidigal [...]. É isso que está incomodando. E é muito mais que isso, porque o Sr. Chagas Freitas sabe muito bem que hoje a Federação de Favelas não está se curvando aos desmandos da Fundação Leão XIII ("Chagas e Leão XIII ameaçam favelados", reprodução do pronunciamento do vereador Antonio Carlos (PMDB-RJ), publicado no Diário da Câmara Municipal do dia 25 de março de 1980, *apud*, DINIZ, 1982, p. 148).

As citações acima expressam uma clara disputa no cenário político carioca, em que as favelas foram palco de destaque para as altercações. Nesse quadro, a linha de atuação da FAFERJ dissidente recebia uma avaliação favorável de muitos dirigentes de associações. A assistência jurídica em casos de ameaça de despejo ou remoção era um dos aspectos positivos salientados em seu trabalho. Já a Fundação Leão XIII bem como a FAFERJ da situação tinham apoio de uma minoria das lideranças "comunitárias", a primeira era claramente acusada de ser mera instância reguladora do governo, pouco preocupada em contribuir para a melhoria das condições de vida dos favelados ou ao menos servir de mediadora entre as localidades e o Estado, sendo "incapaz" de levar as reivindicações legítimas dos moradores às instâncias públicas competentes (DINIZ, 1982, p. 151-155).

Enquanto a posição de moradores e lideranças pode ser vista como tática, a da Leão XIII pode ser pensada através da noção de estratégia, entendida como:

> o cálculo (ou a manipulação) das relações de forças que se torna possível a partir do momento em que um sujeito de querer e poder (uma empresa, um exército, uma cidade, uma instituição) pode ser isolado. A estratégia postula um lugar suscetível de ser circunscrito como algo próprio e ser a base de onde se podem gerir as relações com uma exterioridade de alvos ou ameaças (os clientes ou os

> concorrentes [...]). Como na administração de empresas, toda racionalização "estratégica" procura em primeiro lugar distinguir de um "ambiente" um "próprio", isto é, o lugar do poder e do querer próprios (CERTEAU, 1994, p. 99).

A inserção da Fundação nas favelas, no entanto, não permitia que ela se confundisse com as localidades. Seu lugar era próprio, distinto da exterioridade que a cercava e que ela deveria gerir. A delimitação dessa tópica particular criava uma circunscrição estratégica, que permitia que a proximidade daqueles que deveriam ser assistidos gerasse, paradoxalmente, afastamento. Esse distanciamento político e identitário permitia com que a instituição escrutinasse o espaço a ser estrategicamente "administrado".

Essa relação, talvez o termo mais apropriado fosse "não-relação", entre instituição estatal e localidades faveladas indica "que a arena política [era] pouco permeável aos interesses das favelas" (DINIZ, 1982, p. 157).

Apesar do ressurgimento das organizações associativas de favelas com a distensão da Ditadura Militar, os favelados não conseguiram fomentar um processo "capaz de inseri-los no contexto da transição democrática" (BURGOS, 1999, p. 26) de forma politicamente autônoma. Associado a essa fragilidade de suas organizações políticas, os direitos sociais também não tinham sido, e em sua maioria ainda não foram, garantidos a essas populações. Essas deficiências eram potencializadas pela ausência de uma cultura cívica que tornava os moradores "presas fáceis de todo tipo de mecanismo de subordinação" (BURGOS, 2005, p. 3).

Produziu-se, assim, e a Fundação Leão XIII auxiliou na sua consolidação, um "controle negociado", sendo esse

> um arranjo que só se sustenta graças à tolerância [...] produzida por aquele abismo de poder entre o que a percepção social classifica o "asfalto" e a "favela". Por outro lado, é essa mesma tolerância que parece responder pelo

> sucesso dos disfarces institucionais e simbólicos dessa enorme desigualdade. Acontece que tolerância não se confunde com aceitação, nem com convencimento: de cima para baixo, tolera-se algo que incomoda pouco, e de baixo para cima o que não se tem forças para mudar (SILVA, 2002, p. 235).

O clientelismo buscava esvaziar as mobilizações populares, aproveitando-se do cenário de debilidade de direitos assegurados. A Fundação Leão XIII como um "braço do Estado" nas favelas servia a esse propósito, que era favorecido

> [...] por meio da diferenciação administrativa e funcional [...], fragmentando o interlocutor das demandas populares e transformando-as em simples reivindicações por serviços públicos [...]. Por outro lado, interferindo, por meio desse mecanismo de diferenciação, sobre a formação da auto-imagem dos favelados, mais como clientela ou público do que como uma categoria social com interesses definidos [...] (SILVA, 2005, p. 235).

Ao reduzir os moradores das favelas a clientelas meramente ávidas por terem suas necessidades básicas saciadas, a instituição lidava com os mesmos por meio de uma inscrição negativa, orientada pela noção de carência. Isso lhes privava da reivindicação de direitos, esgotando a intervenção estatal em garantir a essa população pauperizada o acesso ao mínimo vital à sobrevivência.

No entanto, essa perversa "inclusão excludente", reafirmada pela lógica clientelista da qual a Fundação Leão XIII era um "agente", não era homogênea. A dinâmica das localidades faveladas, associada a éticas pessoais de funcionários do órgão em questão, gerou situações atípicas diversas das previstas pela política oficial da entidade, configurando heteronomias institucionais.

Analisaremos a seguir as peculiaridades da favela da Rocinha, através de sua trajetória histórica, buscando compreender afastamentos e aproximações entre o seu estudo de caso e a trajetória oficial até aqui analisada.

3.5 – DIMENSIONANDO O LOCAL: UMA ANÁLISE DE CASO DA FAVELA DA ROCINHA

A região onde se situa a Rocinha começou a ser povoada por volta da década de 20 do século passado. Naquela época, a área era uma grande propriedade pertencente à Companhia francesa Castro Guidon, onde se instalou um núcleo de guardas sanitários para a proteção ambiental das matas da Barra da Tijuca. Apesar da fixação de guardas para proteger o terreno, é importante destacar que naquele momento a área não possuía grande valor comercial, pois a cidade ainda não crescera até aquelas cercanias (CADERNOS da FEEMA, 1980, p. 4.018).

Uma de nossas depoentes confirma a chegada de sua família na localidade nos anos 20, bem como o caráter migrante da população que ali se fixou. “Meu pai veio de Minas ... falava Paraíba do Sul. Ele veio de lá em 1922 e foi direto para a Rocinha” (ESMERALDO, 22/04/2005).

Os guardas também teriam consolidado residência no local e desenvolvido o cultivo de hortaliças, que passaram a ser comercializadas nas regiões próximas da Zona Sul da cidade, fazendo com que a área ficasse conhecida como a “rocinha”. O aspecto rural da região, nas primeiras décadas do século XX, razão para o nome dado à favela, é igualmente presente em depoimentos.

> Era tudo mato. Segundo eles [os pais da depoente], contavam nos dedos os barracos que existiam na Rocinha [...]. Meu pai tinha muita plantação, era grande plantador de aipim, tinha horta e nós vivíamos praticamente das nossas plantações, da venda dessa plantação. Tinha cachoeira, água nascente (ESMERALDO, 22/04/2005). [Meu pai] trabalhava fora, tinha plantação, e cuidava de galinha, de porco [...]. Tudo aqui na Rocinha. Era roça [...] (PENHA, 05/01/2006, p.4).

Havia ainda os que afirmavam que a verdadeira função dos guardas era impedir a construção de barracos no terreno da Companhia. Com o passar dos anos, provavelmente através da cobrança de propina, os guardas começaram a permitir que trabalhadores de áreas próximas

construíssem casebres na região (ROCINHA cresce sem controle e já abriga 100 mil. **Jornal do Brasil**, 23/05/1976, p.34).

No final da década de 20, a Companhia loteou e vendeu o terreno para pequenos comerciantes e operários que trabalhavam em fábricas da Zona Sul. Assim, os lotes voltavam-se para um público de baixa renda e caracterizavam-se por serem periféricos em relação ao restante da cidade. O núcleo central de concentração populacional naqueles anos era às margens da Estrada da Gávea, que, juntamente com a Avenida Niemeyer, era um dos dois únicos acessos à localidade. Assim, esses primeiros moradores pagaram pela terra, recebendo em troca um documento que asseverava a transação. "A Rocinha foi dividida em lotes só de proprietários, meu pai era um dos proprietários [..]. Ele tinha título. E ainda tem, só que aquilo lá foi abandonado, porque houve a invasão. Então ele não pegou o registro, uma coisa assim" (ESMERALDO, 22/04/2005).

O pai da depoente, seguramente não tinha título de propriedade, mas algum documento que atestava que havia comprado o terreno, uma espécie de promessa de compra e venda. No entanto, apesar dos moradores possuírem algum tipo de documentação dos terrenos, o loteamento foi processado em bases irregulares, pois as edificações não obedeceram à legislação de apropriação do solo. Com o suicídio do dono da companhia, na década de 30, em razão de problemas financeiros, os moradores não puderam regularizar a situação de posse da terra e não obtiveram as escrituras de seus imóveis (CADERNOS da FEEMA, 03/1980, p. 4018; SAGMACS, 13/04/1960, p. 20).

Apesar da existência de proprietários entre os primeiros moradores da Rocinha, o calçamento da Estrada da Gávea, em 1938, que tornou o local mais acessível, associado ao êxodo rural, em finais na década de 40 e nos anos 50 – que expulsou levas de população nordestina para

o Sudeste, em busca de vagas no mercado de trabalho –, deram início a um aumento acelerado e não-planejado do local, transformando sua paisagem.

> As áreas em torno na Estrada da Gávea [foram] invadidas, ramificando a favela pelas ruas projetadas no loteamento primitivo [...]. O censo de 1950 aponta o crescimento acelerado da Rocinha [...]. De 1950 para 1960 a favela cresceu consideravelmente, seu aumento populacional foi de 228% e o aumento de domicílios foi de 912% (CADERNOS da FEEMA, 03/1980, p. 4018-4019; ROCINHA cresce sem controle e já abriga 100 mil. **Jornal do Brasil**, 23/05/1976, p.34).

A favelização efetiva da área teria se iniciado no final dos anos 30, expandindo gradativamente o núcleo original de surgimento da "comunidade". Foi nesse período de início do crescimento acelerado da favela que a Igreja Católica estabeleceu uma pequena capela na localidade.

A capela, denominada Nossa Senhora da Boa Viagem, iniciou sua construção em 1937, contando para isso com intensa participação de moradores, que se mobilizaram para conseguir, dos herdeiros do dono da Companhia Castro Guidon, a doação do terreno e fundos para concretizar a obra. Sua inauguração data de 1938, estando subordinada à paróquia Santa Mônica, no Leblon, da qual esteve dependente até 1969 (MANANGÃO, 08/04/2005).

Conta-se que a idéia inicial de construir a capela partiu do frei que rezava as missas aos domingos na localidade e que, muitas vezes, tinha dificuldades em ir do Leblon à Rocinha, principalmente em dias de fortes chuvas. Porém, os habitantes da localidade teriam se mostrado interessados na edificação de uma capela que atendesse as suas demandas religiosas, principalmente, batizados, casamentos, missas fúnebres etc (MEDINA; VALLADARES, 1968, p. 11). Essas informações parecem possibilitar duas inferências, que consideramos relevantes. Inicialmente, o suposto da existência de uma população católica considerável entre os moradores

desses primeiros núcleos de povoamento da Rocinha, em razão das demandas litúrgicas. Em segundo lugar, evidenciam o caráter precário das vias de acesso à localidade e os deficitários, quase ausentes, meios de transporte para se chegar à Rocinha. Essa deficiência ainda era notória décadas depois.

> Em 1947 existia uma linha de ônibus entre o Bar Vinte (final da Rua Visconde de Pirajá, em Ipanema) e a favela da Rocinha [...]. O itinerário dos ônibus era pela Avenida Niemeyer, com ponto final no início da Estrada da Gávea. Depois a empresa Taú Transportes Unidos colocou ônibus até a Rua 1, já na favela. Os poucos lotações obrigam seus usuários a um risco permanente. Superlotados, servem aos 100 mil moradores da Rocinha (FLEURY. **Jornal do Brasil**, 27/05/1977).

A capela teria se tornado um centro de atividades sociais (festas, passeios, futebol e escola primária) e religiosas, congregando os "moradores proprietários" que viviam longe da cidade. O cenário aparentemente "bucólico" passou a ser alterado justamente com o incremento das invasões, principalmente a partir da década de 40, causando inclusive disputas entre os mais antigos e os que chegavam (MEDINA; VALLADARES, 1968, p. 10-15). Essas levas de migração reafirmam os dados fornecidos por Parisse (1969), sobre crescimento das favelas nos anos 40 e 50, conforme apresentamos no 1º capítulo. No caso da Rocinha, o aumento da localidade teria também sido propiciado pela distribuição e venda de terrenos por um político chamado Renato Caruso àqueles considerados seus potenciais eleitores, no ano de 1945 quando se candidatara ao cargo de vereador. Ele dizia ter comprado os terrenos, mas, por não efetuar o pagamento dos impostos ao Estado, teria perdido a área, fazendo com que a favelização tomasse rumos incontroláveis (SEGALA; SILVA, 1983, p. 63, 66; ROCINHA cresce sem controle e já abriga 100 mil. **Jornal do Brasil**, 23/05/1976, p.34). A partir desse acelerado aumento da

"comunidade", conseguir um espaço para a edificação de moradias ficava cada vez mais difícil. O depoimento de Dona Neli, referindo-se ao início dos anos 50, confirma o que foi dito acima.

> Pra conseguir um barraco aqui sabe o que tinha que fazer? De noite, durante a madrugada, você olhava um ponto vazio ... Então, no outro dia que você abria a janela já tinha um barraquinho fincado. Sabe por que? Eles apanhavam as crianças jogavam tudo ali dentro, armava o barraco, colocava telhado de lata e quem ia desmanchar? Com criança dentro ninguém desmanchava. De jeito maneira! Isso acontecia sempre, o pessoal chegava do Norte e fincava logo um barraquinho (FARIAS, 04/02/2006).

Foi nesse momento de expansão da Rocinha que a Fundação Leão XIII, seguindo sua política de instalação de Centro de Ações Sociais em grandes localidades faveladas da cidade, criou o CAS São José, em 1949, em salas no espaço contíguo ao pátio da capela da Nossa Senhora da Boa Viagem. O Centro foi criado através de um convênio firmado entre a Paróquia e a Fundação (MEDINA; VALLADARES, 1968, p 12).

Apesar do imenso crescimento da favela naquele momento, a imagem do CAS na Rocinha[34], ainda mostra uma localidade com aspectos de lugarejo de interior.

[34] O documento do qual foi extraída a imagem não possui referência, porém, por sua data de publicação, a foto deve ter sido tirada em 1949 ou 1950.

Foto 8. Centro de Ação Social São José – Rocinha

É importante destacar que a entrada da Leão XIII na Rocinha não foi gratuita. É relevante o fato de que ela estava entre as cinco maiores favelas da cidade, segundo o primeiro censo realizado nas localidades e publicado pela prefeitura do DF, em 1949. Além disso, em três das outras quatro maiores favelas cariocas, a Fundação também possuía CAS ou Agências Sociais Provisórias, quais sejam, Praia do Pinto, Jacarezinho e Telégrafos[35]. Parecia haver um interesse em atuar em favelas com maior número de habitantes.

No caso da Rocinha, alguns aspectos auxiliam a compreender essa escolha da instituição. Parecem se confirmar as questões políticas que estiveram presentes nas bases de criação da entidade. Na "Rocinha [...], segundo estimativa de um cabo eleitoral, dos 4300 eleitores, cerca de 2500 seriam comunistas [...]. Na Rocinha, a dúvida gira em torno do vereador. Para deputado e senador o povo vota em quem o PCB indicar" (SAGMACS, 15/04/1960, p. 28). Alguns antigos moradores não concordavam com essa expressiva influência dos comunistas, mas destacavam a importância do PTB na favela.

> Essa coisa [comunismo] tinha aqui na Rocinha. Faziam muita algazarra. Mas era o PTB do velho Getúlio que apitava mesmo aqui [...]. Tinha um tal de Amando da Fonseca [eleito vereador pelo PTB em 1948] que se metia a resolver os problemas em troca de votos para ele e sua cambada. Botou uma bica d'água aqui e foi logo visto como maioral (Sr. Inácio de Almeida, *apud*, SEGALA, 1991, p. 106).

Dessa forma, a influência de cabos-eleitorais na localidade já era marcante, principalmente ao final da Ditadura do Estado Novo. Nesse cenário, a Fundação procurava evitar que eles ganhassem espaço entre os moradores, buscando responder às necessidades básicas dos mesmos.

[35] A reprodução parcial dos dados desse censo pode ser obtida em Parisse (1969, p. 139-142).

A figura de Amando da Fonseca era célebre na Rocinha, sendo sua presença destacada em periódicos e em outros depoimentos. Moradores sem engajamento na política partidária ou comunitária, destacam as "benfeitorias" que o referido político realizava na favela, razão de sua grande popularidade.

> Eu pegava [remédios] lá no posto dele [Amando da Fonseca], é lá onde é o Largo do Boiadeiro [...] ali tinha uns tanques de roupa, as pessoas lavavam, ele botou esse tanques com água (PENHA, 05/01/2006, p.4).
> A população confiava tanto no Amando da Fonseca que ele vinha dobrando lá na Niemeyer e o morro ia receber ele [...]. Ele tratava bem a gente e a gente quer carinho, minha filha. Então, a gente não aceitava outro quando vinha [...]. Qualquer coisa que acontecia com o morador ele resolvia, ele foi lá na 15ª soltar a minha irmã. E isso acontecia com outras pessoas. Dava biscoito pra gente, dava roupa, trazia aquela trouxa e distribuía. Pessoa boa da época! (FARIAS, 04/02/2006).

O aspecto clientelista, que seria reforçado durante os anos 70, já podia ser claramente percebido décadas atrás. A citação explicita o caráter oportunista do político, aproveitando-se das fragilidades e carências da população para angariar votos. Neli Francisco de Farias, por exemplo, é de uma família extremamente pobre, moradora, desde sua chegada na Rocinha, em 1952, da micro-área mais precária da localidade, o Morro da Roupa Suja. Assim, principalmente para os mais carentes, qualquer auxílio era de grande valia.

Contudo, muitos moradores eram conscientes das limitações dos serviços oferecidos por esses políticos, mas, diante da ausência de intervenções públicas que resolvessem seus problemas, até mesmos os mais urgentes, acabavam por recorrer a eles.

> "O Sr. AF [Amando da Fonseca] pode fazer coisas como está fazendo, tanques, abrigos, postes para fios de alta tensão, linha de lotações, mas que ele é um safado todo mundo sabe". Mas esse eleitor ia votar nesse mesmo candidato. "Melhorou minha situação deu um passe de lotação para minha filha". "O bom político" – define um cabo eleitoral da Rocinha – "é o que realiza". "Os moradores não gostam de se comprometer", diz-nos um cabo eleitoral da

> Rocinha, “mas, uma vez comprometidos, levam muito a sério o compromisso assumido” (SAGMACS, 15/04/1960, p. 32).

É possível perceber que as relações de troca entre políticos e moradores não tinham a ingenuidade dos últimos como característica universal. Em muitos casos, dependendo do lugar social e político em que o habitante da favela se encontrava, os termos da barganha eram conhecidos, mesmo que nem sempre seus resultados os fossem.

Dessa forma, podemos dizer que, para além do interesse oficialmente declarado de minorar a precariedade da vida dos moradores locais, a instalação do Centro de Ação Social da Leão XIII na Rocinha também pode ser compreendida a partir de dois principais objetivos. Inicialmente, buscava frear o avanço comunista em uma favela cujo crescimento era muito acelerado, o que parecia representar um grande perigo para os grupos políticos com os quais a Leão XIII compartilhava ideais. Em segundo lugar, é importante dizer que, apesar da instalação do CAS na favela, a Rocinha estava incluída nos planos de remoção.

> Para a realização do subprojeto de melhorias físicas foram inicialmente previstas 52 favelas das quais fazendo parte a que se encontravam sob jurisdição da Fundação Leão XIII, com exceção da Rocinha, prevista no plano de remoção (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1989, p. 34).

Assim, a intervenção de políticos, cuja estratégia de atuação se baseava na troca de favores por votos, acabava facilitando a consolidação da localidade através da permissão para edificação de barracos, melhorias nos já existentes, construção de sistemas precários de fornecimento de água etc, o que contrariava os planos de contenção de crescimento da favela e posterior remoção da mesma. Além da disputa pelo exercício de poder local entre os referidos políticos e a Fundação.

Acreditamos ser relevante salientar também que, apesar da Rocinha ter se expandido para além de seu núcleo original a partir da década de 40, quando a Leão XIII instalou sua base na favela, o centro nevrálgico da localidade ainda era o entorno da Estrada da Gávea. Dessa forma, o posicionamento geográfico da instituição acabava também sendo estratégico, pois a colocava em uma posição privilegiada para o exercício de sua assistência.

O mapa a seguir permite que visualizemos esse importante lugar ocupado pela entidade.

Mapa 1. Favela da Rocinha: acesso e pontos principais.

Assim, o lugar escolhido para a instalação do CAS, além de manter a Fundação próxima a uma capela da Igreja Católica, a qual estava vinculada, otimizava sua função político-assistencial, favorecendo a vigilância, o controle e a correção de sua clientela. Consideramos que a posição da base São José fazia com que a dimensão panóptica da instituição se afirmasse.

> O Panóptico [...] deve ser compreendido como um modelo generalizável de funcionamento, uma maneira de definir as relações do poder com a vida cotidiana dos homens [...]. É polivalente em suas aplicações [...] é um tipo de implantação dos corpos no espaço, de distribuição dos indivíduos em relação mútua, de organização hierárquica, de disposição dos centros e dos canais de poder, de definições de seus instrumentos e modos de intervenção [...]. Cada vez que se tratar de uma multiplicidade de indivíduos a que se deve impor uma tarefa ou um comportamento, o esquema panóptico poderá ser utilizado [...]. O panoptismo é o princípio geral de uma nova "anatomia política" cujo objetivo e fim não são a relação de soberania mas as relações de disciplina (FOUCAULT, 2003, p. 169-170, 172).

O panoptismo objetiva induzir um estado de permanente visibilidade, cuja intenção última é assegurar o funcionamento automático de exercício do poder disciplinar, estando sua produtividade exatamente no fato de buscar uma internalização por aqueles que precisam ser controlados. Em outros termos, a eficácia dessa arquitetura de poder reside em seu caráter não repressivo, em sua não ostensividade, na sutileza de seus métodos.

Esse aspecto corroborava perfeitamente a política oficial da instituição que servia para todas as favelas, já que não havia projetos específicos para cada uma das localidades. Segundo Maria Dayse Costa e Lima, ex-assistente social da Leão XIII, a característica central da instituição sempre foi o assistencialismo.

> Na Fundação, desde os primórdios, a tônica foi o assistencialismo. Quem deu o tom foi a Igreja Católica [...] tanto de os Centros Sociais eram implantados lá dentro, as pessoas não precisavam nem descer. A instituição se articulava, se "integrava" à comunidade, isso acabava aumentando a questão da dependência. Essa visão original permeou ... (LIMA, 07/03/2003, p. 10).

Ainda que dentro dessa lógica, na Rocinha, a Fundação Leão XIII foi praticamente a primeira mediadora entre o "morro" e o "asfalto". Até o final da década de 50, a Igreja, amparada pela ação assistencial da Leão XIII, foi a instituição mais importante da localidade (MEDINA; VALLADARES, 1969, p. 16). A Fundação levou para a favela um conjunto de agentes externos, passando a ser responsável pelas atividades sociais, que antes eram organizadas na capela, além de criar um curso noturno de admissão no Ginásio e oferecer os serviços que eram oficialmente previstos, quais sejam, assistência médico-dentária, assistência social e serviços recreativos. Algumas depoentes destacam os benefícios oferecidos pela Fundação, que acabavam sendo úteis à população, frente à ausência de assistência estatal.

> [...] [a Fundação Leão XIII] dava consulta pra gente que era pobre, não é? Tinha dentista. Eu mesma, as minhas crianças todas pequenas se consultaram muito lá. Aí nessa Fundação. Entrevistador: Era a única coisa que tinha aqui de médico? Depoente: Naquela época era (PENHA, 05/01/2006, p. 17).
> Eu me lembro que a Fundação era um trabalho meio social. Tinha um dentista que nós conhecemos, Dr. Domingos, Dr. Horácio, eram dali, a pediatra era dali, Dr. Helena. Na época, em criança, eu ouvia: - Vamos levar no médico! Aquela coisa toda, Dr. Romeu, que era o clínico geral. Tinha uma lactáreo que davam leite, enxoval de neném. Junto da Igreja tinha aquele trabalho social ... (ESMERALDO, 22/04/2005).

Entretanto, tais serviços eram orientados pelos supostos já discutidos, ou seja, crença na possibilidade de integração e adaptação dos favelados à vida urbana, apresentando-lhes um sistema único de integração e de condutas, no seu próprio espaço e por dentro de suas redes de relações.

A partir de então, teria se ampliado a participação geral dos moradores, principalmente daqueles que eram considerados proprietários e que habitavam os núcleos originais da localidade, nas atividades ligadas à capela. A priori, a Fundação parece ter dinamizado, em certa medida, as atividades sociais locais. Entre elas se destacavam as realizadas pelo Grêmio Cultural e

Recreativo (1946-1955), que oferecia teatro, escola, jornal e time de futebol, a Legião de Maria (1957) e a Juventude Operária Cristã, criada na Rocinha em 1949. No entanto, todos esses grupos estavam ligados a entidades externas, como a Cúria Legionária e a Federação de Jovens Operários do Rio de Janeiro, que inseriam esses moradores em circuitos mais amplos destinados à preparação de lideranças. O problema é que essas lideranças, estando ligadas a entidades supralocais, e sem uma base local sólida e ampla, pois o primeiro núcleo de moradores resistia em se articular às camadas recém-chegadas e mais pobres da favela, tinham um caráter restritivo (MEDINA; VALLADARES, 1969, p. 15-16; SEGALA, 1991, p. 108-109).

Assim, a diferenciação sócio-econômica intrafavela já era claramente perceptível na Rocinha nos idos dos anos 50. Essa alteridade interna acabou, posteriormente, fragmentando as lutas políticas da localidade e fragilizando uma percepção coletiva sobre a mesma.

> Na Rocinha a diversidade ecológica, de habitação, já é nítida, acompanhando uma diferença de camadas sociais. As casas que se situam ao longo da Estrada da Gávea são de alvenaria. Há vários prédios de dois andares bem conservados. A Igreja e as instalações da Fundação Leão XIII ficam perto da Estrada da Gávea, numa quadra própria, bastante ampla. À medida que se entra na favela começam a dominar os barracos de madeira, cobertos de zinco ou telha. Poucas são as casas com WC. A água é apanhada em nascente no morro (SAGMACS, 13/04/1960, p. 23).

Contudo, em 1955, houve uma alteração na direção da Fundação, que teria enfraquecido a relação entre a capela e a entidade. Até que, em 1958, extinguiu-se o convênio entre as duas instituições, que conduziu gradativamente ao fim da articulação entre ambas, culminado com a estatização da Leão XIII em 1962. O fim do convênio entre a Fundação e a Paróquia não teve nenhuma participação dos grupos locais, sendo uma decisão absolutamente supralocal, porém, com o tempo, essa ruptura no âmbito macro reverberou dentro da favela. “A Fundação sempre teve uma briga com a Igreja. Até hoje [final da década de 70] não se sabe de quem é o espaço, se

é da Igreja ou da Fundação. Então, o Frei J., ele não era muito aberto a trabalhos assim mais comunitários" (Cornélio, *apud*, SEGALA, 1991, p. 112).

A interpretação que nos parece a mais acertada é que, a partir do momento em que o convênio terminou e, principalmente, depois que a Fundação passou a ser uma entidade estatal, com interesses que não teriam mais vinculação direta com a Igreja, não era mais conveniente a manutenção da Leão XIII em um espaço que era da Arquidiocese. No entanto, não podemos nos esquecer que a estatização da Fundação Leão XIII, ao que os indícios apontaram, foi um acordo entre Dom Jayme e Carlos Lacerda. Dessa forma, mesmo com o final do convênio, a princípio, não deveria haver maiores problemas na manutenção da instituição no espaço da capela, já que Estado e cúpula da Igreja Católica estavam articulados política e ideologicamente. Assim, os atritos parecem ter sido incrementados a partir de divergências locais entre o pároco da capela e a instituição.

Retomando a citação anterior, Frei J. é o agostiniano José Antônio Echávarri, frei de origem basca que foi responsável pela capela Nossa Senhora da Boa Viagem, provavelmente, entre a década de 60, não conseguimos precisar o ano, e 1980 (MANANGÃO,08/04/2005). Apesar de sua participação em atividades comunitárias na Rocinha, destaque para os mutirões de limpeza das valas na década de 70, ele demonstrava resistência quanto à manutenção da entidade no espaço, tendo sua aversão respaldada pela falta de amparo legal na continuidade da Fundação nas salas da capela.

> A transformação da Fundação Leão XIII, de entidade de caráter religioso, em instituição do governo (mudança a nível estrutural) teve conseqüências na favela. A utilização das dependências da capela por um órgão governamental, constituiu o primeiro grande problema: o Frei reagiu pois os entendimentos tinham sido realizados sem consulta prévia da Paróquia, acarretando, assim, uma inadequação de interesses, ou seja, o Frei que tinha seus próprios planos de utilização das dependências da igrejinha local teve que abdicar em favor da

> Fundação. Da reação do Frei resultou um acordo entre este e a "nova Fundação": de que esta permaneceria no local até um prazo máximo de 2 anos, quando então devolveria à capela as dependências que lhe pertenciam [o que não ocorreu, levando a um agravamento gradativo das tensões entre ambos] (MEDINA; VALLADARES, 1969, p. 204).

Apesar das limitações dos objetivos da intervenção proposta pela Fundação Leão XIII e das divergências com Frei José Antônio, até os anos 60, as atividades desenvolvidas no Centro de Ação Social da Rocinha eram percebidas como uma ação assistencial positiva por parte dos moradores. A alterações mais substanciais de sua linha de trabalho parecem ter ocorrido a partir desse momento.

> Eu estudei na Fundação Leão XIII. Aqui na Fundação tinha uma escola municipal com seis salas, consultório médico, refeitório, biblioteca, secretaria e uma sala de jogos para a rapaziada [...]. E tinha tudo: curso de culinária, curso de crochê, curso de datilografia, tinha jogos, prêmio, quadrilha todo ano [...]. A gente só tinha como área de lazer a Fundação [...]. Em primeiro lugar esses Centros Sociais eram muito ativos nas comunidades faveladas. Em quase todas as comunidades esses Centros Sociais deixaram de ser aquilo que eles tinham que fazer, mesmo passando a exercer uma outra ingerência na comunidade. Passaram a fazer um outro tipo de trabalho, um trabalho mais político-partidário. Deixaram de exercer aquela função de assistência social [...]. Assim a Fundação Leão XIII, há muito tempo aqui na Rocinha, deixou de existir (CANTARIA, *apud*, SEGALLA, 1991, p. 111).

O depoimento do morador Roberto Cantaria reafirma os indícios de que, mesmo limitados e passível de críticas, os serviços prestados pela Fundação possuíram em determinado período características positivas para a população da localidade[36].

[36] É interessante dizer que a memória coletiva dos atuais moradores da favela parece confirmar isso. Hoje, tanto as gerações mais antigas, quanto aqueles que não eram nascidos durante o período em que a Leão XIII atuou na favela – moradores das diversas micro-áreas da localidade – chamam o local, onde funciona apenas a Paróquia Nossa Senhora a Boa Viagem e projetos da Arquidiocese, de Fundação. É comum alguém marcar um encontro na "Fundação" ou dar a "Fundação" como ponto de referência na Rocinha. Isso nos parece um indício da centralidade que a instituição parece ter tido em determinado período da história da favela.

O início dessa ação mais nitidamente político-partidária, desenvolvida a partir da incorporação da Fundação à administração descentralizada do Estado da Guanabara coincidiu, também a nível local, com alterações acentuadas na organização espacial e política da favela.

Em relação às modificações físicas da Rocinha, é importante destacar sua expansão para a área plana, no entorno da auto-estrada Lagoa Barra, que configurou a micro-área denominada Bairro Barcelos e a construção do túnel Dois Irmãos, inaugurado em 1970.

Sobre o primeiro item, toda aquela área, aproximadamente 53.000 m², foi loteada pelos herdeiros da Companhia de Terrenos Cristo Redentor, pertencentes à família Barcelos. Os lotes, medindo 80 m², foram vendidos, porém, a Prefeitura não reconheceu a legalidade das transações, pois alegou que havia problemas jurídicos quanto à herança e que os terrenos não estavam dentro das demandas urbanísticas mínimas (CADERNOS da FEEMA, 1980, p. 4.019; OLIVEIRA, 15/11/2001, p. 13).

Sobre a construção do túnel, sua abertura significou uma melhoria dos acessos à Rocinha, atraindo levas de população de baixa renda, em busca de empregos no promissor setor da construção civil, que se dinamizava naquela região em razão do crescimento da cidade em direção a São Conrado e posteriormente à Barra da Tijuca. Além disso, o surgimento desse novo núcleo de povoamento da localidade, deslocou o "centro da favela" da região no entorno da capela e da Leão XIII para a parte mais baixa do morro.

No âmbito político, também nesse período, em 1961, foi criada na Rocinha sua primeira associação de moradores, a União Pró-Melhoramentos dos Moradores da Rocinha (UPMMR). Em seus primeiros anos de funcionamento, estiveram ligados à associação políticos da UDN na tentativa de Carlos Lacerda de afastar influências do PTB e do PCB. Seu Inácio de Almeida, antigo morador já falecido da favela, recordava:

> a nossa associação na Rocinha foi fundada em 1961 por iniciativa de Lacerda e foi levada por nosso grupo da UDN ligado ao Venâncio Igreja. Quem organizou nossos primeiros estatutos foi o Oliveira Belo, candidato a deputado estadual pela UDN. Começamos com 80 sócios (ALMEIDA, *apud*, SEGALLA, 1991, p. 116-117).

Apesar do atrelamento político-partidário de lideranças comunitárias, o movimento associativo na Rocinha apresentava suas dissidências. As diretorias das associações de favelas estiveram em uma tensão constante entre os interesses dos governos e cabos eleitorais (os quais muitos eram presidentes das organizações associativas), e demandas mais estruturais das "comunidades" e de parte de seus moradores. A dissonância entre os interesses em jogo dificultou (e ainda dificulta) uma política mais autônoma, não baseada em paliativos, que buscasse consolidar reivindicações por direitos da localidade frente ao poder público. Nesse espaço, muitas vezes conflituoso,

> alguns participantes da diretoria tentavam consolidar o espaço político da associação, articulando-se com outras representações comunitárias, como a dos grupos recreativos locais [...]. Buscavam [...] imprimir uma estrutura mais unitária às relações políticas internas, bastante fragmentadas (SEGALLA, 1991, p. 120).

No entanto, a primeira fase de funcionamento da UPMMR foi "interrompida" com a Ditadura Militar e a associação passou a ser controlada pela legislação que cerceava as organizações coletivas de moradores, já discutidas no 2º capítulo. "[...] A associação entrou sob intervenção. Ficou quase dez anos sob Junta Governativa, isso foi lá pra 68, 69" (Silvana de Araújo Porto, 01/06/1981, *apud*, SEGALA; SILVA, 1983, p. 84). Silvana Porto, primeira presidente da UPMMR, conta ainda que os últimos membros da direção da associação, antes de seu esvaziamento durante o regime militar, (o presidente Luiz Lopes e a secretária Dona Antônia), foram denunciados e presos.

> O Seu Luiz Lopes foi o seguinte: denunciaram ele, houve uma denúncia anônima de que ele era comunista, que ele passava panfleto [...]. Agora a sogra do Seu Inácio [Dona Antônia], essa coitada, encapuzaram e botaram ela num carrão. Essa mulher andou por aí tudo sem saber onde é que andava (Silvana de Araújo Porto, 01/06/1981, *apud*, SEGALA; SILVA, 1983, p. 84).

A Associação só voltaria a funcionar em 1977, com eleições realizadas pelo Movimento Organização de Renovação da Associação (MORA) (KNOX, 1994, p.135).

No entanto, apesar do silenciamento político da instância representativa oficial dos moradores, entre o final da década de 60 e a década de 70, a Rocinha foi marcada por movimentos por melhorias das condições de vida e habitação, empreendidos por segmentos específicos de moradores. Essas lutas de habitantes da localidade mudaram o aspecto físico da favela e consolidaram-na definitivamente na cidade. Entre esses movimentos destacaram-se as ações pelo fornecimento de energia elétrica, pela distribuição de água encanada[37], a limpeza de valas para evitar as remoções e a criação de um grupo para discutir os problemas de saúde na favela.

A luta pela canalização das valas da Rocinha começou em meio às reivindicações para a construção de uma passarela que ligasse um lado a outro da auto-estrada Lagoa Barra, ambas ações tiveram à frente a Ação Social Padre Anchieta (ASPA)[38]. A ASPA, que existia há anos na Rocinha, foi reativada através da reorientação de suas atividades pastorais, em 1975, quando a capela Nossa Senhora Aparecida passou a ser de responsabilidade de padres jesuítas. “A linha

[37] Não discutiremos esses dois movimentos nesta dissertação, pois eles não se articulam à Fundação Leão XIII, não auxiliando dessa forma a construção argumentativa. No entanto, eles são de extrema importância na história da Rocinha e fundamentais para o desenvolvimento da localidade. Não há trabalho cujo objeto central seja esses movimentos, entretanto, discussões sobre o tema podem ser encontradas em bibliografia secundária e em documentos específicos, tais como: Segala (1991), Segala; Silva (1983), Pandolfi; Grynspan (2003), Oliveira (15/11/2001), Oliveira (16/04/2005), MORADOR da Rocinha não tem defesa contra preço da luz. **Jornal do Brasil**, 07/11/1977 e EX-presidente da Comissão de Luz da Rocinha nega que tenha desviado CR$ 217 mil. **Jornal do Brasil**, 08/11/1977.

[38] A ASPA, entidade ainda em funcionamento na Rocinha, surgiu no espaço da outra capela existente na favela, a capela Nossa Senhora da Aparecida localizada no Largo do Boiadeiro, estando ligada na época à Paróquia de São Conrado.

essencialmente sacramental e catequética começou a ser questionada, passando a propor-se uma ação mais voltada para os interesses e problemas da comunidade local" (SEGALA, 1991, p. 162). Esteve a frente desse revigoramento das atividades da ASPA o então jesuíta Christian Camerman, o Cristiano, como era conhecido na favela. Em depoimento, ele falou sobre como se deu esse reinício

> Tinha a Igreja lá embaixo, no Largo do Boiadeiro, onde funcionava a ASPA, uma igrejinha quase que caindo. Com o tempo, depois de alguns anos, a gente reformou, construímos uma igreja nova. Encima da igreja construímos um espaço pra marcenaria, em cima da marcenaria outros grupos comunitários e depois, mais em cima, construímos mais um andar para os jovens poderem brincar, porque na Rocinha não tem espaço pra brincar.
> O que eu queria eram grupos que organizassem coisas na Rocinha. Começou com uma creche. Na ASPA tinha um espaço bom que conseguimos comprar, acho que foi logo em 75, fizemos um projeto pra Europa e duas entidades nos apoiaram e nós pudemos construir, tinha um pouco de outros recursos, mas isso foi só por um tempo. Eu, como economista, pensei que as pessoas podiam mostrar auto-sustentação, pra mim fazia parte ... Naquela época, era uma época difícil, era o momento dos militares. Naquela época, às vezes, a gente ia junto com a associação de moradores, junto com a ASPA, junto com outros grupos, a gente procurava alugar um ônibus, a gente ia à Prefeitura e a gente tinha que manifestar "Nós queremos isso, nós queremos aquilo", mas nem podíamos entrar ... (CAMERMAN, 29/03/2005, p.3).

A fala de Cristiano é bastante relevante, pois apesar de também atuar inicialmente em um linha assistencial, como a Leão XIII tinha feito em seu período religioso, a conjuntura não era mais de conciliação entre a Igreja e o Estado, mas de tensão entre as duas instâncias. A Igreja estava orientada pela opção de aproximação mais efetiva aos pobres e não de mediadora entre as populações menos favorecidas economicamente e o Estado, como fizera a Fundação. Além disso, Cristiano indica na citação e em outros momentos de seu depoimento que seu interesse era autonomizar a população assistida pela ASPA, para que não ficassem eternamente dependentes dos auxílios. Idas às instâncias governamentais para reivindicar melhorias também eram comuns,

estimulando assim o senso de participação política dos moradores. Além disso, vale destacar que isso ocorria em tempos de Ditadura, o que dificultava as manifestações.

Dentro dessa perspectiva de estímulo à participação coletiva, contando com apoio da ASPA, os moradores conseguiram, em 1978, após ampla organização popular e produção de substancial abaixo-assinado, a construção, durante a administração do então prefeito Marcos Tamoyo, da passarela na saída do túnel Dois Irmãos. A obra visava, primordialmente, diminuir o número de mortes por atropelamento no local, que chegavam a uma média de três por semana. Houve a tentativa de utilização política da obra, mas logo foi rechaçada pelos moradores.

> Foi deputado chegando aqui, se exibindo [...] dizendo: - Eu fiz a passarela pro povo da Rocinha! Eu botei a passarela! Mas não foi nada disso. Não foi aquela associação, nem deputado. Foi trabalho da comunidade inteira (Maria das Dores de Melo, *apud*, SEGALA; SILVA, 1991, p. 109-111; MORADORES da Rocinha pedem e DER fará passarela na saída do túnel. **Jornal do Brasil**, 25/02/1978).
> Em vez de defender nossos direitos, os políticos estão roubando nosso trabalho. Foi uma vitória nossa dos moradores que muito lutaram pela passarela. Não precisamos de políticos. Agradecemos ao DER (ROCINHA ganha passarela de pedestres e repele políticos que se dizem donos da obra. **Jornal do Brasil**, 30/09/1978).

A outra importante ação coletiva dos moradores no período, os mutirões para a limpeza das valas, precisa ser compreendida dentro da ameaça que as remoções ainda representavam. Mesmo que a política de eliminação das favelas tenha entrado em crise na década de 70, intervenções pontuais nesse sentido ainda ocorriam, até o início da década de 80. Na favela da Rocinha é possível identificar três grandes remoções parciais, a primeira ocorreu em 1968, em razão da construção da auto-estrada Lagoa-Barra. Em 1971, moradores da micro-área da favela denominada Laborioux, às margens da Estrada da Gávea, foram removidos pela CHISAM para o conjunto habitacional Oswaldo Cruz, mas sem poder quitar as prestações das novas casas acabaram retornando para a favela. Em 1975, agora sob o controle da Secretaria de Serviços

Sociais, as famílias anteriormente retiradas na fracassada remoção de 1971 e outras mais, também residentes no Laborioux totalizando quarenta famílias, foram removidas para o conjunto habitacional Fazenda Coqueiro em Senador Camará (REMOÇÃO de 40 barracos dá início ao fim da Rocinha. **Jornal do Brasil**; 16/02/1975, p. 14; ESTADO remove para a Fazenda Coqueiro mais 16 famílias da Rocinha. **Jornal do Brasil**, 20/02/1975).

Apesar das remoções não terem sido muito vultosas na Rocinha, os planos para as mesmas o eram. Em declaração dada ao *Jornal do Brasil*, em 23 de maio de 1976, o então presidente da Fundação Leão XIII, José Bessa, afirmara que levantamentos vinham sendo feitos pela instituição e que aproximadamente dez mil barracos estavam nos planos iniciais de remoção. A prioridade do plano na favela era a eliminação das habitações localizadas nas chamadas encostas instáveis, mas, em segundo lugar, vinham os barracos localizados em áreas de segurança destinadas à execução de obras ou à política de expansão industrial (ROCINHA cresce sem controle e já abriga 100 mil. **Jornal do Brasil**, 23/05/1976, p. 34). A declaração do presidente da Leão XIII reforça a função de reguladora habitacional que a instituição adquirira, em sua fase estatal.

Seu Inácio de Almeida, sintetiza de forma inteligente essa questão, em seus escritos registrados no livro Varal de Lembranças.

> Não tarda muito que os olhos sequiosos dos imobiliaristas, a avidez inesgotável dos políticos comecem luta surda em torno de nossa aglomeração. Os primeiros famintos de lucro, ansiosos por plantarem aí seus espigões expulsando os "descobridores" para o fim do mundo. Os segundos manobrando para a colheita de votos! [...] Antes de sermos favelados somos brasileiros tanto quanto os que nascem e vivem nos palacetes suntuosos, logo, temos direito a um pedaço de chão próximo ao nosso campo de trabalho. Não queremos ser expostos ao terrível cansaço das longas viagens após uma dura jornada de trabalho. Estamos querendo demais? (Sr. Inácio de Almeida, *apud*, SEGALA; SILVA, 1983, p. 106).

Assim, após consulta popular feita pela ASPA na Rocinha, em que se perguntara no final do ano de 1977 qual o "presente" que os moradores gostariam de dar à localidade, a população votou pela limpeza das valas por onde escoava o esgoto da favela (OLIVEIRA, 16/04/2005; Maria das Dores de Melo, *apud*, SEGALA; SILVA, 1991, p. 114). Buscava-se, dessa forma, solucionar um problema crônico nas favelas e mobilizar a população na luta contra a remoção. A limpeza se estendeu pelos anos de 1978 e 1979, e contou com a participação de moradores de diversas micro-áreas da localidade e com religiosos da localidade, inclusive com o frei José Antônio Echávarri, da Nossa Senhora da Boa Viagem.

Além da busca de melhorias imediatas, diminuindo os estragos causados pelas enchentes na favela e de conscientizar a população sobre a importância em não depositar lixo nos valões, os mutirões tinham objetivos mais amplos e definitivos.

Os moradores conseguiram chamar a atenção da mídia para as suas ações (ROCINHA mobiliza moradores para solucionar problemas e começa com o do lixo. **Jornal do Brasil**, 19/02/1978; ROCINHA de pá e picareta faz trabalho do Governo e limpa sujeira das valas. **Jornal do Brasil**, 20/03/1978), evidenciando os problemas trazidos pela ausência de intervenções do poder público na busca por soluções para o esgotamento sanitário na área. "Teve um momento em que apareceu na VEJA nacional, umas seis ou oito páginas. Era realmente original, principalmente tendo sido na época dos militares. O pessoal do local organizando a própria comunidade" (CAMERMAN, 29/03/2005, p. 7). As ações levaram à posterior intervenção do município, que canalizou os principais valões e remanejou a população que moravam sobre as valas, aproximadamente 63 famílias, para a parte alta da favela, o Laborioux (OLIVEIRA, 16/04/2005).

Dessa forma, podemos dizer que as lutas dos moradores na década de 70 foram táticas, construídas pelos mesmos, para pressionar o poder público na tentativa de obter intervenções que respondessem suas demandas. Entendendo táticas como

> "A arte de fazer": consumos combinatórios e utilitários. Estas práticas colocam em jogo uma maneira de pensar investida numa maneira de agir popular, uma arte de combinar indissociável de uma arte de utilizar [...]. As táticas do consumo, engenhosidades do fraco para tirar partido do forte, vão desembocar em uma politização das práticas cotidianas (CERTEAU, 1994, p. 42-45).

A arte de fazer desses "fracos", que são na verdade fortes, além de visar a melhoria das condições habitacionais da favela, buscava construir uma imagem do morador da Rocinha como aquele que conseguia solucionar os problemas de sua "comunidade", consolidando assim o desejo e necessidade de permanência na localidade.

Nessa conjuntura, a associação de moradores inicia sua reestruturação, através do Movimento Organizado de Renovação da Associação. Um dos objetivos do Movimento era recuperar a credibilidade da associação de moradores enquanto órgão representativo dos habitantes da Rocinha, dissociando-a de eventuais diretorias que tiravam proveito pessoal dos cargos.

> Os moradores deveriam ver na associação de moradores um órgão de lutas, que estava ali para lutar pelos interesses da comunidade. Era importante que ela fosse representativa, que ela tivesse uma penetração maior na comunidade [...]. E o MORA fez várias reuniões aqui na Rocinha. Foi crescendo, foi perturbando as pessoas que estavam atrapalhando a comunidade. Mexeu com os brios da Fundação Leão XIII. Quer dizer, o objetivo do MORA era fazer com que crescesse na comunidade um ambiente de discussão política voltado para a associação de moradores e também no sentido de forçar para que houvesse eleição na associação (Roberto Cantaria, *apud*, SEGALA, 1991, p. 327).

O Movimento buscava terminar com a administração de Silvana Araújo, que havia prorrogado seu mandato sem aprovação dos moradores da localidade e tinha como sua assessora

direta a agente externa Eleonora Castanho Ferreira. Eleonora havia chegado na Rocinha em 1973 como militante estudantil (ela era estudante de Sociologia na PUC-Rio) e, apesar de ser formalmente filiada a nenhum partido, havia fortes indícios de sua vinculação com Chagas Freitas e seu grupo.

Inicialmente, ela teria apoiado os grupos internos, mas com o passar do tempo, começara a concentrar excessivo poder, utilizando-se para isso de seus conhecimentos políticos. Um desses episódios, que vale ser brevemente comentado, pois aclara o jogo político interno na Rocinha naquele período, diz respeito a sua participação na disputa pela cessão de terrenos pela prefeitura da micro-área denominada Cachopa. A região, habitada desde aproximadamente 1935, foi alvo de brigas por cerca de dez anos entre moradores e um pastor da Igreja Batista chamado Almir Guimarães. Os problemas se iniciaram quando, em 1969, o pastor comprou os direitos dos herdeiros da Castro Guidon e passou a exigir a saída dos moradores, que ali estavam desde a década de 30. No âmbito dessas disputas Eleonora acusara o grupo do MORA de grilagem e de estar apoiando Almir Guimarães contra os moradores da Cachopa. No entanto, segundo Antônio de Oliveira Lima, membro do MORA e posterior presidente da associação de moradores dissidente da Rocinha, e de acordo com o depoimento de Marina Esmeraldo, naquela época moradora da Cachopa, a versão é outra.

> Na verdade a Eleonora promoveu a invasão da área. Cobrou até cinqüenta mil cruzeiros pelos terrenos. Depois ela saiu fora da área. O que nós fizemos foi colocar um advogado da associação à disposição dos moradores que estavam residindo lá, para acompanhar o processo que o pastor Almir estava movendo contra eles. Denunciamos a invasão de Eleonora, apoiada por determinados políticos ligados ao governo do Estado (Antônio de Oliveira Lima, *apud*, SEGALA; SILVA, 1983, p. 125).
>
> A Cachopa estava sendo invadida pelo pastor que se dizia dono e foi ela [Eleonora] que levou o Miro [Teixeira, então deputado pelo MDB, ligado ao grupo de Chagas Freitas] lá. Então, ela chegou muito falante, em terra de cego quem tem um olho é rei, não é? E as pessoas desesperadas, com medo de perder sua casa [...] e a gente não tinha quem nos defendesse, ai entramos na conversa

> dela de invadir a terra [...]. Mas ela era uma pessoa manipuladora [...] pedia dinheiro para poder dar entrada nos documentos [...]. O Miro Teixeira incentivava a gente a botar mais gente lá, ai brigamos mais ainda com o pastor. Ele [Miro] tinha conchavo com o Chagas Freitas. Ele ligava para o Chagas da minha casa (ESMERALDO, 22/04/2205).

Eleonora, bem como políticos ligados ao governador, utilizaram o episódio para se auto promoverem dentro e fora da Rocinha. Exploraram, inclusive, o episódio na mídia e em panfletos informativos que circulavam dentro da favela (SEGALA; SILVA, 1983, p. 126).

> Ele [Miro Teixeira] levou muitos secretários, teve Bambina Bulci, Tobias Luiz ... muitos jornalistas, que também iam muito a minha casa ... éramos a primeira manchete do jornal ... Era doida que aquilo tudo acabasse ... A gente queria era resultado, segurança para permanecer ali, a intenção não era aparecer na televisão nem no jornal (ESMERALDO, 22/04/2205).

A questão foi finalmente resolvida durante a administração de Israel Kablin (1979-1980), na prefeitura da cidade. Propostas de regularização fundiária de favelas começaram a ser discutidas através da criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, que agiria juntamente com a Secretaria Municipal de Planejamento, contando também com o auxílio da Pastoral de Favelas. Em janeiro de 1980, o prefeito Kablin desapropriou a Cachopa e transformou a região em Área de Interesse Social[39] (Desapropriação na Rocinha põe fim a 10 anos de conflito. **Jornal do Brasil**, 19/01/1980).

Eleonora, como representante da ilegítima UPMMR também esteve contra o trabalho desenvolvido pela ASPA e é apontada como denunciante de integrantes a Ação Social à polícia política do regime militar. Apesar de não citar o nome dela em seu depoimento, Cristiano dá indícios que a denúncia feita ao DOPS teria partido de Eleonora. Ele diz que a razão da acusação

[39] As Zonas de Interesse Social (ZIS) era um projeto, decorrente da alteração do Código de Obras de 1937, que visavam tornar legal a forma de habitar em favelas. Segundo a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, cada ZIS seria objeto de decreto específico que deveria delimitar seus contornos e estabelecer diretrizes básicas de zoneamento e edificação (**Jornal do Brasil**, 04/11/1970, *apud* SEGALLA, 1991, p. 347).

seria a permissão que ele dava a estudantes, alguns vinculados a organizações e partidos de esquerda, entre eles o PCB, para fazerem reuniões em uma sala contígua à Igreja. Porém, deixa claro que ele não possuía nenhum vínculo com a política-partidária, permitia que se reunissem, pois todos desenvolviam trabalhos comunitários na Rocinha, não sendo sua intenção fomentar subversão política, mas apenas ajudar jovens que desenvolviam importantes ações na favela. Sabemos que a "simples" permissão para reuniões já era motivo mais do que suficiente para que alguém fosse acusado de comunista, durante a Ditadura Militar.

> Cíntia: O fato de você ter sido chamado ao DOPS deve ter sido porque os militares achavam que você estava envolvido com alguma organização de esquerda ...
> Cristiano: Era isso. Mas teve uma pessoa, que eu sei mais ou menos quem é, que trabalhava junto à associação de moradores, que era da PUC, mas eu não vou dizer o nome dela ... Diziam que foi ela quem denunciou (CAMERMAN, 29/03/2005, p. 15).
> Quando a associação de moradores foi retomada, teve uma pessoa de fora, estudante da PUC [Eleonora], que se ligou a um grupo de mulheres e retomou a associação, e teve uma briga interna e ela tinha uma divergência política com o Cristiano. Chegou ao ponto, na primeira limpeza do valão, a associação chamar a polícia para impedir ... (OLIVEIRA, 16/04/2005).

Eleonora estaria ligada à cúpula da administração estadual, naquele período sob a liderança de Chagas Freitas, tendo vinculação com a FAFERJ situacionista e com a direção da Fundação Leão XIII. Ela se utilizou desses contatos políticos para impedir a formação de uma associação que buscava autonomia em relação à Fundação Leão XIII e ao governo do Estado.

Na Rocinha, a partir dos decretos de 1968 e 1969, já discutidos no 2º capítulo, que subordinavam as associações de moradores à Fundação Leão XIII, a instituição fomentava a formação de facções representativas – associações paralelas. Identificava-se e apoiava no movimento as lideranças consideradas pelegas – crônicas clientes de favores – que se distinguiam das chamadas autênticas ou de oposição (SEGALA, 1991, p. 356).

> No início era a Fundação Leão XIII que controlava a associação de moradores. Os estatutos eram vistos por ela, quando eu cheguei aqui já existia isso. Era uma forma do governo controlar as favelas. O estatuto era feito com orientação da Fundação Leão XIII (OLIVEIRA, 16/04/2005).
> Lá [na Rocinha], todo mundo se mete. A Fundação Leão XIII diz que o pessoal das chapas [que concorrem à associação de moradores] tem que tirar atestado de antecedentes (NUNES, 1980, p. 146).

Poderia haver, porém, pequenas variações sobre como seria possível nortear a interferência externa.

> O Estatuto da União Pró-Melhoramentos dos Moradores da Rocinha, de 08/10/1979, assim regulamentava o processo eleitoral: (...) Art. 56º A Comissão Eleitoral será composta por cinco sócios eleitos especialmente para esse fim em uma Assembléia Geral que será realizada sessenta dias antes das eleições. § Único – A Diretoria da União poderá pedir à Fundação Leão XIII, a FAFERJ e ao Administrador Regional que designem representantes, os quais funcionarão como assessores (DINIZ, 1982, p. 143).

No entanto, - procurando ir contra essa forte articulação política entre UPMMR situacionista, cúpula da Fundação e governo do Estado -, quando as pessoas ligadas ao MORA foram reativar oficialmente a UPMMR, buscando promover eleições, descobriram que outro grupo, ligado à Eleonora, tinha se apropriado da documentação. Assim, até a administração de Leonel Brizola, quando o Estado resolveu intervir na questão, a Rocinha ficou com sua associação oficialmente cindida. O imbróglio só foi desfeito, com o término formal da divisão da associação, a partir da eleição de um único presidente (Maria Helena), em 1984[40] (OLIVEIRA, 16/04/2005; MONTEIRO, 30/07/2004).

[40] A discussão sobre a unificação da UPMMR ultrapassa nosso recorte cronológico, portanto, não será por nós discutida. No entanto, a acirrada disputa entre Maria Helena e "Zé do Queijo", representante da UPMMR situacionista, foi tensa e confusa. Apesar da vitória da primeira candidata e da reestruturação da unidade da representação associativa na Rocinha, o desfecho dessa querela foi trágico, com o assassinato de "Zé do Queijo", em 1985, e o de Maria Helena, em 1987, ambos até hoje não solucionados. Para mais detalhes sobre os episódios conferir referências citadas e Knox (1994).

A associação ligada à situação utilizava indebitamente seu poder político de diversas formas.

> Algumas das acusações que pesam sobre a situação são gravíssimas e, garante a oposição, estão documentadas. Acusa-se a atual diretoria da União de abuso de autoridade e de poder, exercido de diferentes maneiras, por exemplo, na modificação dos estatutos, prolongando o mandato da presidente, de dois para três anos, sem convocação de assembléia geral. Expurgos sumários de membros descontentes da diretoria, sem consulta. Venda de espaços para a construção de barracos (FRIAS. **Jornal do Brasil**, 31/03/1979, p.4).

A própria presidente de então da UPMMR, Silvana Araújo Porto, acusada pela oposição de ser mera executora das ordens da agente externa Eleonora, confirmara o envolvimento da associação com políticos da situação.

> Nós estamos sempre com o governo. No ano passado votamos com o governo (apesar da proibição estatutária de fazer política partidária, no passado a União fez campanha ostensiva em favor da reeleição do deputado arenista Heitor Furtado). Este ano, estamos com Chagas. Se tem político de fora que me apóia? Olha, a gente tem que ter um político. Mesmo que o estatuto mande não pode ter política, temos que ter um político para dar apóio (FRIAS. **Jornal do Brasil**, 31/03/1979, p.4).

Fica evidente qual era o posicionamento político do grupo situacionista, que confessava, inclusive, desrespeitar os estatutos da associação. Essa postura, cuja ética era amplamente questionável, fez com que o MORA ganhasse legitimidade dentro da localidade, apoiado, entre outros grupos, pela ASPA. No entanto, por não estarem coligados aos partidos e instituições da situação, "à diretoria dissidente seriam negadas as prerrogativas legais de porta-voz da comunidade junto aos poderes públicos" (Entrevista de Antônio Oliveira Lima, então presidente do MORA, concedida à Ester Limonad. In: Um subúrbio ao debate sobre a ação do Estado em

favelas. Rio de Janeiro, 1980. **Espaço e Debates**, Ano 1, n. 2, maio de 1981, p. 1965, *apud*, DINIZ, 1982, p. 151).

As disputas de cúpula acabavam incidindo diretamente sobre o movimento político local que expressava, ao mesmo tempo, as dissensões resultantes das contendas macro-políticas e dissidências próprias das divergências surgidas no âmbito da localidade. Segundo relato de Antônio de Oliveira Lima.

> Alguns moradores foram até desligados do quadro de associados. Tudo manobra política. A gente não podia concordar com isso. Daí, preparamos as eleições. Houve até ameaças de prisão feitas para que os moradores não votassem na chapa do MORA. Assim mesmo, as eleições foram feitas e eu saí eleito. Não foi só aqui. Esse tipo de manobra pra dividir e controlar a organização dos moradores das favelas aconteceu em vários lugares [...]. Também foi notória a fraude e a coação nas eleições na Rua do Bispo para garantir um diretoria controlada pela Leão XIII (Antônio de Oliveira Lima, 20/10/1982, *apud*, SEGALA; SILVA, 1983, 112-113).

Diante da fragmentação do movimento comunitário e da diversidade sócio-econômica que se acentuava na Rocinha, criaram-se associações de moradores para atender demandas de micro-áreas específicas da localidade, quais sejam, a Associação de Moradores e Amigos do Bairro Barcelos (AMABB), voltada para as questões da parte baixa da favela, e a Associação de Moradores do Laborioux, criada para atender as necessidades dos moradores da parte alta da "comunidade". Apesar de sabermos que a Rocinha é uma área enorme, o que acaba fazendo com que suas requisições sejam plurais, a criação de diversas associações acabava fragilizando a luta frente ao poder público. No caso do Bairro Barcelos, teria sempre havido um certo preconceito de seus moradores em relação ao resto da localidade, em razão de se consideraram proprietários. Havia entre os primeiros habitantes a idéia de fazer um condomínio fechado, que separasse a

micro-área do restante da favela. Além disso, houve inclusive, a idéia de se filiar à Federação das Associações de Bairros do Rio de Janeiro (FAMERJ) e a não à FAFERJ.

> Nós fizemos uma pesquisa no Bairro Barcelos sobre quais eram os serviços que as pessoas tinham interesse. Nessa pesquisa, as pessoas falaram sobre o interesse em fundar uma associação para a área do Bairro Barcelos, que foi fundada em 1982. Por ser essa área uma região onde tinha proprietários, as pessoas falavam da idéia que a gente se filiasse à FAMERJ e não à FAFERJ, que é a associação de bairros.
> Eles criaram uma mentalidade que as pessoas que compravam aqui eram diferente do restante da Rocinha. Aí desciam e diziam: - eu tô no Bairro Barcelos, não tô na Rocinha. Aí criavam uma segregação ... quando eu cheguei aqui se falava muito em cercar o Bairro Barcelos. As pessoas tinham promessa de compra e venda.
> A questão da visão maior, ou seja, de que juntando tem mais força diante do Estado, essa questão da unificação ela era e está muito difícil. Claro que quando aperta ... mas no dia a dia cada um cuida de si, não tem uma unificação das lutas (OLIVEIRA, 16/04/2005).

Inegavelmente, a fragmentação do movimento associativo pode enfraquecer a luta por direitos, porém, não necessariamente as lutas advindas desses segmentos isolados são irrelevantes e não devem, assim, ser desconsideradas. No caso do Barcelos, há anos se desenvolvem projetos de regularização fundiária, que foram iniciados naquele período. Diante da irregularidade dos terrenos vendidos pela Companhia Imobiliária Cristo Redentor, os moradores, sob a coordenação de José Martins de Oliveira, começaram a buscar os instrumentos legais que normalizassem a situação dos habitantes do local, validando juridicamente suas promessas de compra e venda dos terrenos[41] (OLIVEIRA, 15/11/2001, p.14).

[41] Os trabalhos para a regularização fundiária na Rocinha continuam até hoje, através do projeto "Papel Passado", aprovado pelo governo federal em 2003 por intermédio ONG Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião. A execução do projeto de cadastramento dos moradores e entrada dos processos jurídicos foi iniciada no Bairro Barcelos e na micro-área denominada Vila Verde, no entanto, segundo o depoimento de José Martins que tem estado a frente da implementação do projeto, a idéia é expandi-lo para o restante da localidade, excetuando áreas consideradas de risco (OLIVEIRA, 16/04/2005).

Apesar das ações em defesa da titularidade, Martins, em uma lúcida avaliação, apontou as limitações de intervenções nesse sentido, quando não conjugadas a uma regulamentação urbanística.

> O título é importante, mas não adianta ter o título da terra encravada onde não tenha uma legislação que diga se eu posso avançar em cima da terra do vizinho. Embora o título seja lícito, porque eu posso dispor do que é meu ... Então, isso não pode andar sozinho tem que ter as duas coisas. A questão da regulamentação urbanística é do município ... Na verdade, eu acho que a titularidade é uma garantia que o cidadão deve ter de que ele pode se servir do que é dele ... O cara de Ipanema pode pegar o apartamento dele e fazer um empréstimo, então, acho que esse título traz também essa condição. O morador da Rocinha sem título, ele vai no banco fazer um empréstimo, mas o que ele dá de garantia? E ele também pode ser igual. Por que o cara de São Conrado tem o título e o outro não tem? Ele tem sempre o estigma de invasor, aí ele pode ser cidadão como todos os outros. O morador, em geral, não tem essa preocupação com o título, mas se fosse há vinte anos atrás, quando a favela estava se consumando, a fila de gente para a regularização seria muito maior, hoje não ... Quer dizer não é uma coisa assim ... Não é uma falta d'água ... é menos imediatista ... Não é a primeira coisa ... Também você tem que ter cuidado para que você não titule o cara que está em uma encosta, porque você vai prejudicar ele. Não posso titular uma área de risco, uma área que tá em cima de uma vala. Eu prefiro que junto com a urbanização se faça já a intervenção, que acho que é responsabilidade do poder público tirar essas pessoas, independente de título. Quando essa pessoa fez a casa, o poder público não se incomodou, deixou fazer, e as pessoas fizeram porque precisavam morar, ninguém quer morrer, a pessoa faz porque não tem outra opção e o poder público tá ali, não faz nada. Às vezes o cidadão trabalha de porteiro, junta um trocadinho, vai investindo ... Conheço pessoas que são quinze anos de luta para construir uma casa, e aí ... Por que na primeira estava que ele colocou lá o governo não falou que não podia? Agora, sinto muito.
> Embora a remoção seja alguma coisa da qual não se fala mais, ano passado, com aquela história da guerra do tráfico, ficou em todos os jornais estampados, alguns empresários "bonzinhos", dizendo que deveria tirar todo mundo daqui, colocar em uma local decente, com uma área verde [tom irônico] ... Se as pessoas tivessem título, no mínimo eles teriam que conversar individualmente com cada um. Agora não, eles fazem uma proposta pro estado que retire, porque as pessoas não têm título (OLIVEIRA, 16/04/2005).

Martins destaca a importância da concessão do título aos moradores, não só por garantir-lhes que não serão retirados da localidade a sua revelia, mas também, pois a titularidade aproximaria a favela da cidade em termos de direitos. Evidentemente, a mera concessão de títulos, ou mesmo se ela vier articulada a intervenções de tipo urbanístico, não alteraria

rapidamente a representação que os habitantes da cidade formal forjou sobre as favela, assim como, não eliminaria instantaneamente a alteridade socialmente construída entre ambas. No entanto, apesar disso, ações nesse sentido são de caráter distinto das meramente assistenciais ou imediatistas, pois visam a construção de um outro olhar sobre a favela, dando a seus moradores autonomia para disporem de suas residências, considerando, para tal, regras coletivas que visem a manutenção e desenvolvimento do espaço coletivo e público. Em outros termos, podemos dizer que a flexibilização dos códigos de ordenação urbanística, fundamentais para assegurar a legalização da propriedade em favelas, já que as construções em localidades faveladas, em sua grande maioria, não seguem as normas exigidas por tais códigos, é fundamental para garantir igualdade jurídica entre os moradores de "comunidades" e habitantes da "cidade oficial". Por paradoxal que a afirmação pareça, afiançar o direito civil aos moradores de favelas passa, necessariamente, por não desconsiderar as diferenças sociais constitutivas desses territórios.

A partir dessa breve apreciação sobre ações mais definitivas na Rocinha, que afirmam a distinção de dois campos de atuação comunitária, um ligado à política-partidária hegemônica do período (ao grupo chaguista) e outro que se aproximava das demandas e anseios populares, apresentaremos heteronomias entre técnicos de execução que atuavam no Centro de Ação Social São José e a cúpula da Fundação Leão XIII, na segunda metade da década de 70.

A manutenção da base da Fundação Leão XIII na Rocinha, como já foi dito, era complicada, desde 1958, quando o comodato entre a instituição e a Igreja Católica havia terminado e a entidade manteve o seu CAS na localidade sem nenhum respaldo legal. Daquele ano em diante, as animosidades entre a instituição e a Igreja foram se agravando. Inicialmente, pois a Arquidiocese foi gradativamente retirando seu apoio irrestrito ao governo, com o avançar dos anos de ditadura. Em segundo lugar, pois o pároco local não via com bons olhos a manutenção no espaço que pertencia a Arquidiocese de uma instituição laica, que nada mais fazia

que promover distribuição precária de auxílios - pois os serviços médico, odontológico etc estavam extremamente incertos -, além de controlar a vida política associativa da favela a mando do Estado (MANGANGÃO, 08/04/05).

É no âmbito de todas as divergências políticas analisadas até então que a assistente social Maryse Antunes Bacellar iniciou seu trabalho na Rocinha, mais precisamente no ano de 1977. Em um de seus depoimentos, ela descreveu as condições do CAS.

> A unidade estava sem manutenção já há muito tempo, portas que não fechavam direito, armários que não podiam ser utilizados, ou porque estavam cheios de entulho ou porque também não abriam ou fechavam. O que encontrei na Rocinha? Uma base praticamente desativada, utilizando salas da Igreja Nossa Senhora da Boa Viagem. A Igreja não ia fazer manutenção em um espaço que não era ela que estava utilizando. Então, eu me lembro bem que um coordenador de colônia de férias, que foi comigo em meu primeiro dia, ficou horrorizado com o estado da unidade. Ele me perguntou: - você vai ter coragem de encarar isso? Eu disse: vou, vou ter que ter coragem [...]. Depois, fez-se a reforma da unidade (BACELLAR, 15/11/2002, p. 6; BACELLAR, 03/04/2004, p. 3).

Esse era o quadro de sucateamento em que se encontravam a base da Leão XIII na Rocinha, segundo a depoente, ainda havia serviço médico, odontológico e de farmácia, porém, os instrumentos e condições de trabalhos eram precários e o atendimento não era diário. Diante da situação encontrada e da desarticulação entre a entidade e os moradores, Maryse e sua equipe resolveram implementar um projeto na área de recreação, visando atrair os jovens e despertar o interesse da população pela instituição. O projeto escolhido foi a criação de uma colônia de férias, para, depois disso, conseguir reativar as atividades de serviço social.

> A idéia era começar com a colônia de férias, que nós tínhamos realizado com muito sucesso no Jayme Câmara[42] [...]. Para introduzir a colônia de férias, nós já introduzimos o Serviço Social, não havia como não entrar com essa ordem

[42] A depoente se refere ao Centro Comunitário Jayme Câmara, que era uma espécie de Centro de Ação Social maior, através do qual a Fundação Leão XIII centralizava o trabalho de diversas bases. Antes de ser transferida para a Rocinha, Maryse trabalhara nesse Centro, localizado no bairro de São Cristóvão.

> cronológica [...]. Nós saímos em campo procurando as lideranças institucionalizadas ou não e começamos a fazer reuniões. Fizemos muitas reuniões de noite, nos fins de semana, porque todos trabalhavam ... para trazer eles para o nosso trabalho (BACELLAR, 23/02/2005, p. 3, 4).

A citação já indica um primeiro elemento diferenciador entre as políticas oficiais da Leão XIII e a proposta do trabalho que começava a ser implementado na Rocinha. O significado do Serviço Social, que Maryse menciona, aproxima-se do desenvolvimento de uma prática baseada na discussão e busca por soluções para as questões sociais estruturais que afligiam a população. Essa perspectiva se insere no âmbito de um Serviço Social mais crítico e renovado, que será fomentado academicamente entre o final da década de 80 e a década de 90. Tal proposta visava superar o messianismo e o fatalismo, que por anos informaram a assistência social, considerada pelos profissionais apenas uma dimensão do campo do Serviço Social, mas não seu sustentáculo (SPOSATI, 2003; IAMAMOTO, 2004).

A linha de atuação da Fundação Leão XIII na Rocinha, bem como em outras favelas, não só tinha superdimensionado a assistência social, pois enfatizava a concessão de benefícios materiais e serviços, como tinha se consolidado como assistencialista, ao reiterar a dependência e visar o controle social e político. Em relação à imagem que os moradores da Rocinha tinham desse passado da instituição, Maryse comenta.

> Eles [moradores e lideranças] chegavam até pra ver que bicho ia dar, porque a Fundação não tinha muito prestígio, aliás, não tinha prestígio algum. Quando a gente voltou a trabalhar, e a trabalhar com eles, o que a gente viu é que até havia um sentimento afetivo saudosista, em relação ao que tinha sido a Fundação, em uma linha paternalista, não tenha a menor dúvida, porque era realmente a proposta da assistência social na época (BACELLAR, 03/04/2004, p. 5).

Além de restituir a confiança dos moradores em relação ao trabalho da Fundação, foi preciso buscar uma aproximação com o frei José Antônio Echávarri

> A adesão do frei José Antônio também se deu muito devagar, mas, no final das contas, até porque já estava indo à Rocinha o movimento da Pastoral de Favelas e ele percebeu que éramos muito bem relacionados com a Pastoral. Digamos que isso foi um passaporte para melhorar um pouco a imagem das pessoas [o grupo liderado por ela] que estavam levando essa proposta (BACELLAR, 03/04/2004, p. 5).

É importante destacar que a aproximação que Maryse e seus colegas de trabalho tinham à Pastoral é mais um elemento de heteronomia com a política oficial da Leão XIII, considerando que a Pastoral possuía propostas avançadas para o momento, conforme já destacamos, que a afastavam da política clientelista do governo do Estado.

Um outro elemento importante discutido por Maryse diz respeito à aproximação em relação a lideranças comunitárias, na tentativa de fazer um trabalho conjunto, articulado em prol da localidade, que, gradativamente, fomentasse a autonomia dos habitantes locais em relação à instituição e não a sua eterna dependência.

> Eles [algumas lideranças locais, a depoente lembrou-se nominalmente de José Martins de Oliveira e de Antônio de Oliveira Lima, já citado aqui, como figuras "de esquerda"] participavam ativamente, principalmente na parte de mobilização da população. Às vezes com recursos também, que era pouca coisa, mas eles pegavam pequenas coisas com o comércio local. Ajudavam a conseguir espaço para realizar as atividades, por exemplo, nós começamos um grupo de esporte na escola Paula Brito e que acho que se tivesse sido a Fundação Leão XIII a pedir esse espaço nós não teríamos conseguido não. Mas os líderes foram lá. Isso é uma coisa que eu tenho muita satisfação, inclusive, em lembrar, porque é a certeza que eu tenho de que a população realmente percebeu aquele trabalho como a ação deles próprios. Nós saímos e quase todos os projetos continuaram. Isso quer dizer que não dependia mais do técnico para conduzir, ou induzir, as ações (BACELLAR, 03/04/2004, p. 5).

Essa busca por autonomia era exatamente o que o governo estadual e a cúpula da Fundação Leão XIII pareciam não querer, porque ela significaria o fim das dependências que faziam com que a máquina política da troca de favores por votos fosse azeitada continuamente.

Uma assistente social, funcionária da Fundação no período, confirmava essa postura oficialmente defendida.

> Você não leu nos jornais a declaração do novo chefe, dizendo que não cabia à Fundação trabalhar com as organizações locais, com Conselhos ou Associações?! A informação que eu tenho é de que há desprestígio do assistente social no Município e no Estado. Ele não é mais apaziguador não está, então interessando ao governo. Só falta proclamarem que é um profissional perigoso (Assistente social de execução, *apud*, MELO, 1983, p. 34).

Assim, o assistente social ficava em uma delicada situação, tendo que obedecer às deliberações vindas da instituição a qual estava profissionalmente vinculado e, ao mesmo tempo, impelido por uma postura de ordem ética a comprometer-se com a população para a qual prestava assistência e com quem buscava estabelecer um diálogo. Essa postura profissional crítica que procurava, concomitantemente, ser dialógica com os moradores, mas a partir desse diálogo fazer com que os agentes assistenciais não fossem mais necessários para a população assistida, é presente na fala de Maryse.

> Não adianta você chegar de cima para baixo não, você pode ter sucesso no primeiro encontro, porque as pessoas vão estar curiosas, vão querer saber o que está acontecendo ali, mas se elas não sentirem que elas de alguma maneira contribuíram para aquilo, elas não vão mais não, vão se escasseando (BACELLAR, 03/04/2004, p. 7).
> O grande impacto quanto ao nosso papel lá [na Rocinha] foi que estávamos procurando mostrar às lideranças locais que tinha uma porção de coisas que elas podiam tocar sem a tutela do Estado [...] Por que não é isso que a gente quer? Que a população se invista de seus direitos e deveres [...]? (BACELLAR, 15/11/2002, p. 3)

Parece-nos que a intenção última era retirar o morador de seu lugar de cliente que, em razão de suas inúmeras deficiências materiais, deveria ser grato ao Estado pelos "favores" que este lhe prestava. Ao contrário de ver a população como uma clientela receptora de "serviços",

deveria-se estimular sua organização para passassem a ser vistos pelo Estado como agente, que requisitavam direitos e não caridades. Não estamos dizendo com isso, absolutamente, que essa intenção era objetivamente consciente, nas próprias palavras de Maryse, "eu posso até ser muito honesta com você, elas [as ações desenvolvidas na Rocinha] foram muito mais intuitivas que científicas" (BACELLAR, 03/04/2004, p. 7).

No entanto, isso não parece invalidar a análise. Tanto porque a "ausência de consciência" dos técnicos da Rocinha, quanto ao grau de diferenciação de seu trabalho em relação às diretrizes institucionais, não evitou a retaliação do Estado.

Uma mobilização importante narrada por Maryse diz respeito à formação de um grupo, constituído por moradores e lideranças, e com participação direta dela e dos técnicos que ela chefiava, para construir uma agenda de reivindicações da Rocinha na área de saúde. Segundo seus depoimentos, as discussões foram originadas em meio às mobilizações por saneamento, que culminaram com a limpeza das valas da favela. As articulações em prol da melhoria das condições de saúde partiram de uma ampla campanha de prevenção do câncer ginecológico, promovida pelo Centro Social. Após meses de ações pontuais e de levantamentos parciais para identificar os problemas, resolveram convocar uma assembléia com a população para que votassem quais as demandas deveriam ser encaminhadas ao poder público.

> Do grupo de saneamento partiu para o grupo de saúde, que ficou tão grande, tão importante e tão organizado que acabou sendo o motivo do sentimento de grande ameaça de nosso trabalho. Porque a essa altura nós tínhamos combinado uma assembléia, para fazer uma listagem de reivindicações da área de saúde, para as autoridades competentes. Havia sempre aquela turma de puxa-sacos, os cabos eleitorais do Miro [Teixeira], que se infiltravam por ali, e tomaram aquilo como uma ameaça à segurança e à estabilidade da área.
> Entrevistador: Por que a Fundação, na área de saúde estaria ameaçando esse grupo?
> Maryse: Não! Não era a Fundação na área de saúde, era o prestígio, digamos, que nós tínhamos com as lideranças locais, que eram majoritariamente de esquerda (BACELLAR, 15/11/2002, p. 7).

Assim, a aproximação dos então agentes locais da Fundação às lideranças combativas da Rocinha, em sua maioria vinculada a grupos de esquerda, foi mais um elemento ameaçador à facção chaguista, entre eles Eleonora. Apesar de tudo indicar que possuía ligação direta com a diretoria da Fundação, ela colocava-se contra os técnicos locais da instituição e ignorava as prerrogativas do Centro Social da Rocinha. Era função da base da Leão XIII estudar a viabilidade da construção de novas casas na favela, mas a UPMMR situacionista ignorava os técnicos locais e concedida a revelia dos mesmos licenças para novas edificações, segundo acusações, o que se dava através da cobrança de taxas (FRIAS. **Jornal do Brasil**, 31/03/1979, p.4). Em matéria publicada no *Globo*, Eleonora pedia a demissão dos assistentes sociais da Rocinha.

> As associações de moradores da Rocinha, Timbáu, Catumbi e Baixa do Sapateiro distribuíram nota ontem, defendendo a atual direção da Fundação Leão XIII [...] a propósito dos funcionários demitidos da Fundação. [Declaração de Eleonora]: sei que a saída desses funcionários só vai ajudar a Fundação. Falta agora a demissão dos assistentes sociais da Rocinha, que só lutam contra nós (FAVELAS apóiam Fundação Leão XIII. **O Globo**, Rio de Janeiro, 09/11/1979).

A referida reportagem reafirma a articulação política das associações de moradores, chamadas por Lygia Segala de pelegas, à direção dos órgãos do governo, bem como indicia que as heteronomias entre a cúpula e a base das instituições, guardadas todas as especificidades que nesta dissertação não temos condições de analisar, presentes em outras localidades faveladas.

Assistentes sociais, que pareciam ter uma posição semelhante à de Maryse, pontuavam essa questão da seguinte maneira,

> "A instituição não está interessada em contribuir para a solução dos problemas da "clientela", mas há espaços a conquistar dentro da instituição e só quem os descobre é quem tem linguagem para conscientizar-se da situação". [Outra assistente social, no entanto, ponderava]: "o assistente social envolvido no trabalho voltado para a população está arriscando-se, todo o dia, a perder o

> emprego. Tem que ter maturidade para escolher estratégias, pois tem que sobreviver. Se tiver a população a seu lado, sua posição não é ideal, é realista" (Assistentes sociais de execução, *apud*, MELO, 1983, p. 29).

Maryse talvez não tenha sabido escolher suas estratégias, ou melhor, suas táticas. Não soube jogar ardilosamente "no campo de visão do inimigo". Assim, acabou sofrendo sanções por sua inexperiência política e interessantes intenções sociais.

> Então essa reunião do grupo de saúde foi proibida assim, em uma sexta-feira às quatro horas da tarde, já no horário final do nosso expediente, pra um encontro que seria no dia seguinte. Ali tinham duas coisas que estavam pesando muito pra nós, uma era o compromisso com a população, afinal de contas nós tínhamos feito uma grande divulgação, isso era o fecho de uma etapa do nosso trabalho, onde nós íamos levantar quais seriam as propostas da população da Rocinha pra uma melhoria das questões de saúde na área. Nós íamos fazer um documento, levado pelo líder pra um encontro com o secretário de saúde, então havia essa parte do compromisso. Mas, havia também uma parte filosófica, quer dizer, se você acata a proibição significa que você estava realmente pensando em fazer uma grande subversão na área. Eu brincava com o Oliveira e com Martins, depois que eu saí da Rocinha, "Sabe que a gente podia ter feito uma revolução, porque se eles acreditavam que a gente tinha força pra isso é sinal que a gente tinha mesmo e não sabia (rs)". Aí eles conseguiram a sala de uma igreja no Bairro Barcelos, uma igreja evangélica, e, olha, tinha gente sentada pelas janelas, tinha muita gente. Nós fizemos uma reunião muito boa, não houve agitação, não houve desordem, não houve nenhum problema daqueles que eles tinham alegado pra impedir o encontro (BACELLAR, 03/04/2004, p. 8).

Apesar de clara e direta quando ao fato de que, na época, não tinha nenhum envolvimento com a política-partidária, com o que só veio a se envolver anos depois, não era isso que os grupos representantes do governo do Estado achavam. Maryse conta, inclusive, que entre amigos seus já havia boatos de ela estava sendo chamada de comunista. Relata também história de que seu telefone estaria grampeado. Frente a sua trajetória pessoal e familiar e dos elementos apresentados por ela em seus depoimentos, acreditamos que a melhor interpretação para as pressões sofridas é de que sua postura profissional estava em desacordo com os preceitos político-institucionais da Fundação Leão XIII.

> Eu diria que nossas ações não foram bem interpretadas pois estávamos tirando espaço daquela ação clientelista, daquela coisa assistencialista, porque estávamos discutindo com a população como ela podia encaminhar a tentativa de resolução para seus problemas (BACELLAR, 15/11/2002, p. 13).

Em razão do aumento das pressões políticas e acusações vindas da cúpula, as relações com o pároco local, que vinham sendo melhoradas também foram estremecidas.

> Todo o processo que tivemos de "conquistar" o frei José Antônio foi sofrendo certo desgaste. Porque ele sabia das pressões que a gente estava sofrendo e deve ter começado a achar que a gente era comunista mesmo e isso poderia afetar a igreja dele, porque o local era a nossa sede de trabalho (BACELLAR, 15/11/2002, p. 13)

As tensões políticas foram se acirrando, pois apesar de saber dos boatos quanto às suas vinculações partidárias e da ameaça que seu trabalho parecia representar, Maryse não interrompeu as reuniões com grupos representativos da Rocinha e as tentativas de encaminhar as reivindicações dos moradores à esfera pública. No entanto, essa resistência custou sua transferência para um Centro de Ação Social no morro do Cantagalo, cujo funcionamento estava praticamente sendo interrompido, em dezembro de 1979.

> Entrevistador: Essa determinação [de transferi-la da Rocinha] veio direito da Leão XIII?
> Maryse: É, direto da Leão XIII. Agora, você me perguntou quem me tirou de lá, eu não vou dizer o nome, mas ele era diretor de Promoção Social da Região Metropolitana e era da campanha do Miro Teixeira (BACELLAR, 15/11/2002, p. 13).

A transferência seria uma espécie de punição, pois, em pouco tempo de reestruturação, nas palavras de Maryse "nós conseguimos ser um órgão catalisador da ação social dentro da Rocinha. As coisas que aconteciam na Rocinha na área social partiam do nosso grupo ou vinham

ao nosso grupo" (BACELLAR, 15/11/2002, p. 17). Em um de seus depoimentos, José Martins confirma a ativa participação de Maryse e de seu grupo, durante o tempo em que esteve na favela (OLIVEIRA, 16/04/2005). A própria Maryse, no entanto, destaca em seus depoimentos que as ações sempre partiram de iniciativa pessoais e de grupo. Maria Dayse, também ex-assistente social da Fundação, destacara essa característica do trabalho exercido na instituição.

> Pra mim, a descontinuidade administrativa gera descontinuidade nos efeitos do trabalho e da proposta da instituição [...]. [As iniciativas são] quase individuais, dependem muito da equipe, dependem muito do profissional, porque não é encampada pela política assistencial do governo e a Fundação tem que estar coerente, tem que estar dentro desse esquema, porque senão ela não serve mais (LIMA, 07/03/2003, p. 11-12).

Após a sua saída da Rocinha, houve a interrupção definitiva do trabalho social na base da favela, que culminou praticamente dois anos depois no fechamento do Centro São José.

> Eu tenho uma amiga que ficou lá e, inclusive, ficou assim, arrochada, disseram a ela: - "Acabou todo o trabalho de grupo na comunidade, se você quer permanecer aí, se quer manter o trabalho da Fundação nesse local, você se desliga de todos os grupos". Ela ainda conversou comigo, estava preocupada sobre o que fazer, mas a barra pra mim tinha ficado muito pesada (BACELLAR, 15/11/2002, p. 14).

A base foi fechada em 1982, não sendo permitodo a seus funcionários nem retirar seus pertences pessoais. Além dos claros motivos políticos para a desativação da base, não podemos desconsiderar as querelas entre a Igreja e a Fundação Leão XIII, que foram reativadas por essas contendas políticas, mas que já vinham se desenvolvendo desde 1958.

> A Fundação Leão XIII foi criada pela Igreja, depois o Estado incorporou. Depois disso ficou aquilo, Fundação Leão XIII sai amanhã, sai depois ... E a Igreja sempre pedindo o espaço e era uma coisa de cima, não era uma coisa local. É claro que acaba revertendo pro local, porque o técnico tá aqui. O técnico

> tem que responder às ordens que recebe de cima e o padre também. Chegou uma hora que a diocese disse: "- Não, eu quero o espaço!". Resultado, eles tiveram que sair, expulsos. Depois de vários anos de negociação, mas a Fundação nunca tomou uma posição, ai a Igreja foi radical (OLIVEIRA, 16/04/2005).
> Eu me lembro que eu fui trabalhar e não podia entrar. Eu tava de férias e voltei das férias pra trabalhar, quando entrei na Fundação estava lacrado, dois oficiais de justiça ...
> Cíntia: Eles estavam onde, os oficiais de justiça?
> Marina: Eles estavam lá com o advogado da Fundação, também na porta, e ninguém podia trabalhar. Muitos meses depois, a gente ainda ia na sede assinar ponto e pra saber onde a gente ia ser lotado (ESMERALDO, 22/04/2005).

Achamos relevante destacar que procuramos, durante o tempo de duração de nossa pesquisa, estabelecer contato com a referida amiga de Maryse, bem como com outras assistentes sociais que teriam vivido com ela essa experiência na Rocinha.

Entretanto, tivemos três tipos de respostas as nossas tentativas de coletar depoimentos. Com algumas não obtivemos contato, pois haviam mudado de residência e não as localizamos. Com outro grupo de pessoas, e isso não incluíu só as assistentes sociais, mas também o frei José Antônio, não houve nenhum interesse em conceder entrevistas, alegando que havia nada a declarar sobre o período que pudesse ser de alguma serventia ou, simplesmente, nossas mensagens requisitando retorno, diversas vezes deixadas com terceiros ou em secretárias eletrônicas, não foram respondidas.

No entanto, a amiga a quem Maryse se referia, que nos pareceu muito importante, por ter sido a assistente social que esteve com ela naqueles anos e que saiu da Rocinha quando do fechamento do Centro Social, alegou curiosa razão para não conceder entrevista. Não revelamos seu nome, pois não tivemos permissão para tal, entretanto, acreditamos ser importante registrar que ela se negou a dar entrevista, alegando que a experiência de pressão política que sofrera havia sido tão traumática que, desde então, não falava sobre o assunto, pois isso não fazia bem a ela. Disse-nos, inclusive, que havia tido um bloqueio de memória em relação àqueles anos. Não julgamos se sua declaração foi verdadeira ou não, pois isso seria leviano e não auxilia a

construção argumentativa. O que deve ser dito é que, assim como uma quantidade enorme de documentação oficial da Leão XIII foi simplesmente "lançada ao lixo", segundo funcionários atuais da instituição aos quais recorremos durante a pesquisa, as lembranças da referida assistente social, possivelmente, também tiveram que ser "jogadas fora".

Assim, consideramos que o trabalho social desenvolvido diariamente junto à população assistida, que permitia uma real aproximação de suas demandas e anseios, conjugado a um inegável interesse pessoal de um grupo pequeno de funcionários em desenvolver ações, cujo pressuposto estava no diálogo, como, aliás, deveria ser toda e qualquer intervenção pública ou privada em localidades pobres, afastou a base da Rocinha das diretrizes oficiais da Leão XIII.

Em oposição à cúpula da Fundação, que estava naquele momento a serviço da máquina chaguista, servindo de sentinela política da população favelada, o direcionamento profissional daqueles funcionários do Centro de Ação Social São José, mesmo que não possuíssem uma elaboração teórico-política clara sobre isso, encaminhou ações de luta pela reivindicação por direitos sociais na favela. Do mesmo modo, não acreditamos ser equivocado afirmar que seus trabalhos também acabavam corroborando o revigoramento do direito político, que procurava se reestruturar lentamente na Rocinha, além de parecer indicar a tentativa de inscrição de seus moradores no âmbito da frágil, ou quase inexistente, esfera dos direitos civis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A narrativa construída procurou contemplar duas hipóteses de pesquisa, que acreditamos terem sido validadas. Inicialmente, compreendemos que, apesar de embasar suas práticas nos discursos de inclusão dos moradores das localidades faveladas à cidade, a política oficial da Fundação Leão XIII, estando verdadeiramente orientada para o exercício de um poder disciplinar e por uma lógica assistencialista, que não objetivava garantir à população assistida um lugar autônomo e isonômico, consolidou-se como um instrumento de controle e vigilância sócio-política daqueles indivíduos. A segunda hipótese que procuramos defender foi que, não obstante as referidas diretrizes oficiais, isso não impossibilitou que na Rocinha funcionários da Fundação, que atuavam no Centro de Ação Social dentro da favela, tenham procurado promover uma intervenção preocupada com melhorias não paliativas das condições de vida dos moradores, que tangenciaram ações em prol da conquista por direitos.

Apesar do objeto desta dissertação ter delimitações espaço temporais definidas, o que faz com que suas características sejam peculiares às conjunturas históricas nas quais foi pensado, acreditamos que é possível observar aspectos que compuseram os discursos e práticas da Fundação Leão XIII em políticas contemporâneas de intervenção em localidades faveladas, sejam elas públicas ou privadas.

Destacamos, principalmente, o caráter não dialógico e impositivo de algumas políticas atuais, que continuam considerando que os moradores de favela, além de suas carências materiais, possuem uma certa inferioridade sócio-cultural, que faz com que eles não sejam capazes de avaliar aquilo de que realmente necessitam. Assim, continua-se acreditando que as prerrogativas da definição das diretrizes das políticas para as localidades faveladas devam vir de

fora, de órgãos políticos especializados, que saberiam o que é verdadeiramente prioritário, sem uma interação verdadeira com os habitantes das áreas assistidas.

Dessa forma, a favela continua sendo definida por sua falta, não só pelas evidentes precariedades materiais que marcam seus territórios, mas pelas ausências forjadas pelo "asfalto" que não só não diminuem a distância em relação ao "morro", mas que acabam, muitas vezes, acirrando a suposta alteridade, que se pretenderia eliminar. Assim, o velho discurso disciplinar da Fundação Leão XIII ainda ecoa nos "modernos" e "científicos" projetos de assistência aos territórios favelados.

A manutenção desse indesejável aspecto ocorre pois, tanto hoje como outrora, a "tolerância continua, equivocadamente, sendo a base para a relação de alteridade entre a cidade formal e as localidades faveladas" (SILVA, 2002, p.235). A tolerância com esses Outros que se quis, mas não se conseguiu eliminar, fez com que os objetivos da intervenção fossem, no máximo, uma suposta inserção subordinada política e socialmente, em razão de suas bases restritivas e correcionais. "Assim, mais do que os déficits de direitos sociais, são os déficits de direitos civis e políticos que permanecem como principais obstáculos à integração da cidade" (BURGOS, 1999, p. 26).

No entanto, para além dessa dimensão institucional oficial da Fundação Leão XIII, heteronomias foram possíveis. Assim, acreditamos que a atuação local possa ser pensada como uma assistência que procurou abrir espaços para a conquista de direitos sociais e esboçou timidamente a preocupação com uma introdução cidadã dos moradores da Rocinha na cidade. A construção de fóruns de discussão sobre os problemas da favela, buscava fazer com que a população avaliasse suas carências e procurasse solução para as mesmas, não apenas no âmbito comunitário, mas na esfera pública. Dessa forma, estimular-se-ia a percepção da política social,

não como um privilégio, mas como um direito, e, assim, devendo ser visto como benéfico para todos (CARVALHO, 2004, p. 114-115).

Questionar-se-ia, desse modo, a lógica da política clientelista historicamente empreendida pelo poder público nas favelas. Isso porque os benefícios concedidos aos favelados não deveriam ser resultado de barganhas políticas, mas, ao contrário, precisariam ser entendidos como direitos sociais. Deveriam assegurar uma igualdade mínima entre os indivíduos, diminuindo os efeitos das desigualdades entre os diversos segmentos da sociedade, através da garantia do acesso à educação, à saúde, ao trabalho etc (CARVALHO, 2004, p. 10).

As reflexões a respeito do trabalho ao nível local, desenvolvido por técnicos da Fundação Leão XIII nas bases dentro das favelas, sugerem a complexificação da análise histórica da instituição. A introdução da escala micro-analítica traz à tona aspectos insuspeitos, quando da investigação da política oficialmente defendida pela direção da Leão XIII.

Consideramos que os objetivos normalizadores estavam presentes em todos os níveis de intervenção, posto que os técnicos acabavam produzindo em alguma medida julgamentos sócio-culturais sobre a população assistida, baseados nas suas origens sociais e econômicas. Contudo, o pressuposto da integração pretendida se alterava, quando proposta pela cúpula da entidade ou por determinados assistentes sociais executores locais da política da Fundação. Podemos dizer que a referida integração caracterizava-se como outorga, desconsiderando as demandas e anseios da população assistida, quando relacionada à política oficial da Fundação Leão XIII, defendida pelos integrantes da cúpula da instituição. Ao contrário, a assistência poderia ser caracterizada como uma conquista, resultante da expressão das demandas dos moradores, em que os assistentes sociais colocavam-se como parceiros técnicos e mediadores da relação Estado/ favela.

Entretanto, consideramos que, apesar das dissonâncias em relação ao discurso oficial da Fundação Leão XIII, podemos dizer que essas ações foram fruto de éticas individuais. Isso,

absolutamente, não diminui o valor daquele trabalho, porém, sem dúvida, transforma-o em expressão desarticulada, quase solitária, da luta de profissionais que buscavam vencer as limitações políticas impostas. Essas ações teriam sido, então, fundamentais, mas insuficientes.

Retomando, portanto, a questão proposta em nossa introdução, podemos afirmar que, apesar de ter pretendido inaugurar uma nova relação entre a cidade formal e as favelas, ao substituir práticas repressivas pela assistência social, a Fundação Leão XIII não foi capaz de repensar o padrão vigente de sociabilidade urbana do Rio de Janeiro. Não obstante a modificação na tipologia de serviços oferecidos, a imagem da favela e de seus moradores não foi subvertida, tendo apenas sua representação sido substituída: o favelado deixava de ser o criminoso por excelência, para se transformar em expressão da imoralidade/ amoralidade. A apreensão dos moradores de localidades faveladas como categoria subalterna, considerados, assim, expressão e mecanismo de uma cidadania restrita (SILVA, 2002, p. 224) embasou os discursos e práticas oficiais da Leão XIII. A relação de alteridade entre a "cidade legal" e as favelas não foi modificada pela política institucional da Fundação em razão desta relação, tomada em seus aspectos políticos e sociais, ter permanecido como uma "não-questão".

REFERÊNCIAS

ALBERTI, Verena. **Manual de História Oral.** 2 ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.

ARQUIDIOCESE do Rio de Janeiro. **Moradia do pobre no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1979. (Cadernos de Pastoral)

BANDEIRA, Marina. **A Igreja Católica na virada da questão social (1930-1964)**. Rio de Janeiro: Vozes/ EDUCAM, 2000.

BOURDIEU, Pierre; CHARTIER, Roger. A leitura: uma prática cultural. Debate entre Pierre Bourdieu e Roger Chartier. In: BOURDIEU, Pierre; CHARTIER, Roger (Orgs.). **Práticas da leitura**. 2. ed. São Paulo: Liberdade, 2001.

BURGOS, Marcelo Baumann. Cidade, territórios e cidadania. **DADOS**: revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.48, n. 1, p. 189-222, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/ Acesso em: 28/05/2005.

_____. Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (Orgs.). **Um século de favela.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

CARDOSO, Ciro Flamarion; VAINFAS, Ronaldo. História e Análise de Textos. In: CARDOSO, Ciro Flamarion; VAINFAS, Ronaldo (Orgs.). **Domínios da História**: Ensaios de Teoria e Metodologia. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1997.

CARVALHO, Eduardo Guimarães de. **O negócio da terra**: questão fundiária e a justiça. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1991.

CARVALHO FILHO, Silvio de Almeida. **A ovelha perdida e o bom pastor: o reverso das parábolas**. (Igreja, Estado e camadas populares na cidade do Rio de Janeiro, 1921-1945). Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 1983.

CARVALHO, José Murilo de. **A cidadania no Brasil**: o longo caminho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CASTRO, Marcos de. **Dom Hélder, o bispo da esperança**. Rio de Janeiro: Graal, 1978. (Coleção "Eu")

CENTRO de Estudios – Economía y Humanismo. Murio el padre Lebret. **El Tiempo,** jul 1966. Bogotá, Colombia. Disponível em: http://www.geocities.com/centrolebret/tiempo.html. Acesso em: 28/01/2007.

CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano**: artes de fazer. v.1, 9.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

COIMBRA, Cecília. **Operação Rio**: o mito das classes perigosas: um estudo sobre a violência urbana, a mídia impressa e os discursos de segurança pública. Niterói: Intertexto, 2001.

COSTA, Jurandir Freire. **Ordem médica e norma familiar**. 3 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

DETIENNE, Marcel. **Comparer l'incomparable**. Paris: Seuil, 2000. p. 41-49.

DINIZ, Eli. **Voto e máquina política**: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

DONZELOT, Jacques. **A polícia das famílias**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

DULLES, John W. F. **Carlos Lacerda**: a vida de um lutador: 1960-1977. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp/ FDE, 2000.

FAVELAS cariocas, um tema comum a Dodsworth e Lacerda. **Rio Estudos**, n. 144, jan. 2005. Disponível em: http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/. Acesso em: 03/07/2005.

FERREIRA, Marieta de Moraes. Fusão 30 anos, **O Globo**, Rio de Janeiro, 13/03/2005. Suplemento especial, p. 1-12.

_____. História, tempo presente e história oral. **Topói:** revista do Programa de Pós-Graduação em História Social da UFRJ, Rio de Janeiro, 7 Letras, n. 5, p. 314-331, set. 2002.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: Ed. NAU, 1996.

_____. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. 27 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

FREIRE, Américo; OLIVEIRA, Lucia Lippi (Orgs.). **Capítulos da memória do urbanismo carioca**. Rio de Janeiro: Folha Seca, 2002.

GAWRYSZEWSKI, Alberto. **Agonia de morar**: urbanização e habitação na cidade do Rio de Janeiro (D.F.) – 1945-1950. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas- Departamento de História, Universidade de São Paulo, 1996.

GUTIERREZ, Exequiel Rivas. **De Leão XIII a João Paulo II**: cem anos de Doutrina Social da Igreja. São Paulo: Paulinas, 1995

HIPÓLITO, Lúcia. Fusão 30 anos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 13/03/2005. Suplemento especial, p. 1-12.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 16.ed. São Paulo: Cortez, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2004.

KNOX, Winefred. **Representação, participação e poder local**: um estudo das relações de poder de uma favela através de suas lideranças. Dissertação (Mestrado em Antropologia e Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1994.

LACERDA, Carlos. **Depoimentos**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978.

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

MAINWARING, Scott. **A Igreja Católica e a política no Brasil (1916-1985)**. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1989.

MARINS, Paulo César Garcez. Habitação e vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras. In: SEVCENKO, Nicolau (Org). Col. Dirigida por Fernando Adauto Novais. **História da vida privada no Brasil**. República: da Belle Époque à era do rádio. V. 3. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. pp. 132-214.

MEDINA, Carlos Alberto de; VALLADARES, Lícia do Prado. **Favela e religião, um estudo de caso** (inserção e socialização de crianças e jovens nas atividades religiosas católicas). Rio de Janeiro: CERIS, 1968. Mimeografado.

MELO, Maria Lúcia Macedo. **Unidade e divisão no espaço da pobreza**. São Paulo: Cortez, 1983.

MELO, Victor Andrade de; ALVES JUNIOR, Edmundo de Drummond. **Introdução ao lazer**. Barueri, São Paulo: Manole, 2003.

MELO, Victor Andrade de. Lazer e Educação Física: problemas historicamente construídos, saídas possíveis - um enfoque na questão da formação. In: WERNECK, Christianne Luce Gomes; ISAYAMA, Hélder Ferreira (Orgs.). **Lazer, Recreação e Educação Física**. 1 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003, v. 1, p. 57-80.

MONTEIRO, Marcelo. **DNA das urnas**, 30/07/2004. Disponível em: http://www.favelatem memoria.com.br Acesso em: 19/06/2005.

MOTTA, Marly da Silva. Frente e verso da política carioca: o Lacerdismo e o Chaguismo. **Estudos Históricos**: Cultura e Política, Rio de Janeiro, Ed. FGV, n. 24, 1999.

_____. Fusão 30 anos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 13/03/2005. Suplemento especial, p. 1-12.

_____. **Saudades da Guanabara**: o campo político da cidade do Rio de Janeiro (1960-1975). Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.

NEVES, Lucilia de Almeida. 2000. Memória, História e sujeito: substratos da identidade. **Revista da Associação Brasileira de História Oral***,* São Paulo, ABHO, n.3, p.109-127, jun. 2000.

NUNES, Guida. **Favela – resistência pelo direito de viver**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1980.

PARISSE, Lucien. **Favelas do Rio de Janeiro – evolução – sentido**. Rio de Janeiro: Centro Nacional de Pesquisas Habitacionais (CENPHA), 1969.

PERLMAN. Janice. **O mito da marginalidade**: favelas e política no Rio de Janeiro. 3.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

PILETTI, Nelson. **Dom Hélder Câmara entre o poder e a profecia**. São Paulo: Ática, 1997.

POLLAK, Michel. Memória e Identidade Social. **Estudos Históricos**: Teoria e História, Rio de Janeiro, Ed. FGV, n.10, p. 200-213, 1992.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; LAGO, Luciana Correa do. La oposición favela – bairro em el espacio social de Río de Janeiro. In: LAGO, Luciana Correa do et al. **Territorios e transición: políticas públicas y transformaciones metropolitanas**. Rosario: UNR, 2003.

ROCHA, Adair. **Cidade Cerzida**: a costura da cidadania no morro Santa Marta. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2000.

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

SARMENTO, Carlo Eduardo Barbosa. **O espelho partido da metrópole**: Chagas Freitas e o campo político carioca (1950-1983): liderança, voto e estruturas clientelistas. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

SEGALA, Lygia. **O riscado do balão japonês**: trabalho comunitário na Rocinha (1977-1982). Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social/ Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1991.

SILVA, Luiz Antônio Machado da. A continuidade do "problema favela". In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (Org.). **Cidade: Historias e Desafios**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.

SILVA, Maria Lais Pereira da. **Favelas Cariocas, 1930-1964**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

SILVA, Tomaz Tadeu da Silva (Org.). **Identidade e Diferença**: a perspectiva dos estudos culturais. 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

STEIL, Carlos Alberto. **Relações entre Igreja, Estado e Favela na atuação da Pastoral da Arquidiocese do Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Teologia) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1984**.**

TELLES, Vera. Pobreza e cidadania: precariedade e condições de vida. In: MARTINS, Heloísa de S. & RAMALHO, José R. (Orgs.). **Terceirização**: diversidade e negociação no mundo do trabalho. São Paulo: Hucitec: CEDI/ NITS, 1994, p.85-111.

THEML, Neyde; BUSTAMENTE, Regina Maria da Cunha. História comparada: olhares plurais. **Phoinix**, Rio de Janeiro, Ed. Mauad, n. 10, p. 9-30, 2004

VALLA, Victor Vincent et al. **Educação e favela**: políticas públicas para as favelas do Rio de Janeiro, 1940-1985. Petrópolis, RJ: Vozes/ABRASCO, 1986.

VALLADARES, Lícia do Prado. **A gênese da favela carioca**. A produção anterior às Ciências Sociais. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 5-34, out. 2000.

_____. **A invenção da favela**: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

_____. **Passa-se uma casa**: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

VENTURA, Zuenir. **Cidade partida.** 12ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

DOCUMENTAÇÃO ESCRITA

ARAGÃO, Maria Luiza Moniz de. **Informe sobre as atividades da Fundação Leão XIII**. Teses apresentadas ao primeiro congresso de Serviço Social. São Paulo: [s.n.], 1947.

_____. Favela – vivem ou vegetam as 1.111 famílias da Barreira do Vasco? **Revista de Serviço Social**, [S.I.], ano IX, n. 54, p. 65-75, 1949.

AS FAVELAS são núcleos de desagregação social. **Vanguarda**, Rio de Janeiro, 13/12/ 1947, p. 8.

CADERNOS da FEEMA. **Relatório do Projeto de Eco-desenvolvimento**: Favela da Rocinha. v.4, março de 1980, p. 4018- 4022.

CAVALCANTI, Iêda. Ano novo...Vida nova! **O Globo**, Rio de Janeiro, 05/01/1961, p.2.

CHISAM – COORDENAÇÃO de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio. **Origem – objetivos – programas – metas**. [S.I.:s.n.], 1969.

DESAPROPIAÇÃO na Rocinha põe fim a 10 anos de conflito. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 19/01/1980. 1º Caderno.

DISTRIBUÍDAS 495 casas da Vila Aliança. **O Globo**, Rio de Janeiro, 30/10/1962, p. 6.

ESTADO remove para a Fazenda Coqueiro mais 16 famílias da Rocinha. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 20/02/1975.

EX-PRESIDENTE da Comissão de Luz da Rocinha nega que tenha desviado Cr$ 217 mil. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 08/11/1977.

FAVELAS apóiam Fundação Leão XIII. **O Globo**, Rio de Janeiro, 09/11/1979.

FAVELA política. **Diário de Notícias**, Rio de Janeiro, 24/12/1964.

FLEURY, Sergio. Na Rocinha,o sucesso dos velhos lotações. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 27/05/1977.

FRIAS, Lena. Rocinha, cidade aberta: à luta, à vala e ao mutirão. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 31/03/1979. Caderno B, p.4.

FUNDAÇÃO LEÃO XIII. **Conhecer para integrar**: relatório do 1º encontro de estudos da Coordenadoria do RJ-II. Rio de janeiro: [s.n], 1989.

_____. **Documento Informativo trigésimo aniversário de criação**. Rio de Janeiro: [s.n], 1977.

_____. **Favelas um compromisso que vamos resgatar**. Rio de Janeiro, G.B: [s.n], 1962. Mimeografado.

_____. **Morros e favelas**: como trabalha a Fundação Leão XIII – notas e relatório de 1949. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1950.

_____. **Morros e favelas**: como trabalha a Fundação Leão XIII – notas e relatório de 1947 a 1954. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1955.

_____. **Relatório de atividades – 1975/1978**. Rio de Janeiro: [s.n., 1979?].

GOVERNO removerá favelas: são convites para a morte. **Diário de Notícias**, Rio de Janeiro, 20/01/1966.

LACERDA na favela: Padre que vá para Igreja. **Diário de Notícias**, Rio de Janeiro, 23/12/1964. Primeira Seção, p. 2.

LACERDA reuniu favelados para explicar o plano de urbanização e saneamento. **O Globo**, Rio de Janeiro, 05/06/1962, p. 2.

LOPES, Valdecir Freire. Duas favelas do Distrito Federal. **Revista Brasileira dos Municípios,** Rio de Janeiro, ano VIII, n. 32, p. 283-298, out./dez. 1955.

MORADOR da Rocinha não tem defesa contra preço da luz. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 07/11/1977.

MORADORES pedem e DER fará passarela na saída do túnel. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 25/02/1978.

NEGRÃO adota os planos de Lacerda e remove favelas. **Diário de Notícias**, Rio de Janeiro, 16/01/1966.

PANDOLFI, Dulce Chaves; GRYNSPAN, Mario (Orgs.). **A favela fala**: depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003, p. 31-56.

REMOÇÃO de 40 barracos dá início ao fim da Rocinha. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 16/02/1975. 1º Caderno, p.14.

ROCINHA cresce sem controle e já abriga 100 mil. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 23/05/1976. 1º Caderno, p.34-35.

ROCINHA ganha passarela de pedestre e repele políticos que se dizem donos da obra. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 30/09/1978.

ROCINHA mobiliza moradores para solucionar problemas e começa com o do lixo. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 19/02/1978.

ROCINHA de pá e picareta faz trabalho do Governo e limpa sujeira das valas. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 20/03/1978.

SAGMACS – SOCIEDADE de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais. Aspectos humanos da favela carioca. **O Estado de São Paulo***,* São Paulo, 13 e 15 abr.1960. Suplemento especial.

SANTOS, Délio. Fundação explica o crescimento das favelas do Rio. **Agente**, Rio de Janeiro, ano III, n. 9, p.21-26, fev. 1969.

SEGALA, Lygia; SILVA, Tânia (Orgs.). **Varal de Lembranças**: histórias e causos da Rocinha. Rio de Janeiro: União Pró-Melhoramentos dos Moradores da Rocinha/ Tempo e Presença/ SEC/ MEC/ FNDE, 1983.

DOCUMENTAÇÃO ORAL

BACELLAR, Maryse Antunes. Depoimento concedido à Cíntia Aparecida Almeida Ramos e Silvio de Almeida Carvalho Filho. Rio de Janeiro (residência da depoente), 15/11/2002. Mimeografado e fita-cassete.

_____. Depoimento concedido à Cíntia Aparecida Almeida Ramos. Rio de Janeiro (residência da depoente), 03/04/2004. Mimeografado e fita-cassete.

CAMERMAN, Chistian. Depoimento concedido à Cíntia Aparecida Almeida Ramos. Rio de Janeiro (ONG Centro de Assessoria ao Movimento Popular – CAMPO), 29/03/2005. Mimeografado e fita-cassete.

ESMERALDO, Marina da Silva. Depoimento concedido à Cíntia Aparecida Almeida Ramos. Rio de Janeiro (residência da depoente), 22/04/2005. Fita-cassete.

FARIAS, Neli Francisco de. Depoimento concedido a Cíntia Aparecida Almeida Ramos. Rio de Janeiro (residência do depoente na favela da Rocinha), 04/02/2006. Fita-cassete.

LIMA, Maria Dayse Macedo Costa e. Depoimento concedido à Cíntia Aparecida Almeida Ramos. Rio de Janeiro (Fundação Leão XIII), 07/03/2003. Mimeografado e fita-cassete.

MANANGÃO, Manuel de Oliveira. Depoimento concedido à Cíntia Aparecida Almeida Ramos. Rio de Janeiro (Palácio São Joaquim), 08/04/2005. Caderno de campo.

OLIVEIRA, José Martins de. Depoimento concedido a Silvio de Almeida Carvalho Filho e Eneida Maria de Carvalho. Rio de Janeiro (favela da Rocinha), 15/11/2001. Mimeografado.

_____. Depoimento concedido a Cíntia Aparecida Almeida Ramos. Rio de Janeiro (residência do depoente na favela da Rocinha), 16/04/2005. Fita-cassete.

PENHA, Maria da. Depoimento concedido a Silvio de Almeida Carvalho Filho e Cíntia Aparecida Almeida Ramos. Rio de Janeiro (residência da depoente na favela da Rocinha), 05/01/2006. Mimeografado e fita-cassete.

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo