

Aproximando-se da “fronteira”: uma reflexão sobre o campo do trabalho social nas favelas do município do Rio de Janeiro

MARIZE BASTOS DA CUNHA*

Este é um trabalho que vêm de longe, resultando de várias fontes. Como é frequente no ofício de pesquisador, é pedaço de uma travessia maior, sendo desdobramento de experiências e encontros acumulados em diferentes espaços acadêmicos e profissionais que possuem um eixo comum: a sociabilidade das favelas do município do Rio de Janeiro e sua relação com o poder público, e diferentes esferas da sociedade.

Trata-se, pois, de uma reflexão que procura avançar exatamente neste eixo comum, através de um esforço de compreensão da forma através da qual foi se forjando a configuração social presente nas favelas, ou seja o “jogo, no sentido que lhe dá Norbert Elias (2008), que envolve a interdependência complexa, e as relações entre diferentes agentes sociais que vivem, e atuam nas favelas, e os padrões relacionais aí criados. Mais particularmente, a configuração que envolve a relação entre moradores, grupos locais, lideranças, com o Estado e diversas instituições da sociedade.

Retomamos, então, parte da reflexão de uma pesquisa desenvolvida entre os anos de 2002 e 2005, que deu origem a nossa tese de doutorado, voltada para o processo de trabalho de educadores comunitários, moradores das favelas, inseridos em programas públicos, e também em ONGs (CUNHA, 2005). A investigação abordou as experiências destes educadores a partir do campo de trabalho social do qual eles fazem parte, que nomeamos fronteira.

Procuramos nos aproximar da fronteira, recuperando alguns dos elementos fundantes de sua constituição histórica e que atualmente ainda marcam práticas e experiências desenvolvidas pelos sujeitos que aí se deslocam. Nesta reflexão, estabelecemos como recorte os dois primeiros períodos abordados na referida pesquisa: o momento que marca a emergência da favela como o que Bourdieu denomina “problema legítimo”, e o período que configura o que chamamos a produção política na fronteira, com a entrada em cena da Igreja Católica. Como fontes para este recorte temporal, recorremos a estudos que indicam e analisam as práticas sociais e políticas nas favelas.

Ao nosso ver, decifrar melhor o que estamos aqui chamando de fronteira constitui um caminho bastante profícuo para melhor compreender a tessitura de um campo desafiante e a desbravar, tanto no que se refere à pesquisa, como também à intervenção social, mas também pleno de armadilhas. Campo, onde se inserem nós pesquisadores, e outros agentes sociais que atuam nas favelas, bem como outros territórios vulneráveis.

* Escola Nacional de Saúde Pública, Fiocruz, Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense, PAPES, Convênio CNPq/Fiocruz

A aproximação com a fronteira

Ao iniciar a pesquisa sobre o processo de trabalho dos educadores comunitários nas favelas do Rio de Janeiro, concebia a perspectiva de que havia um “terreno do trabalho social”, que apresentava uma conformação particular. Tal perspectiva resultava da minha própria experiência pois, procurando explicar e compreender o que se passa no universo das favelas cariocas, de início, fui percebendo este terreno de forma pontual, aqui e acolá, no âmbito dos vínculos de algumas localidades com algumas estruturas *supralocais*.²

Deixar de me debruçar sobre uma ou outra localidade, e passar a acompanhar várias localidades e a organização de diversas estruturas supralocais, me fez interrogar a configuração particular deste terreno, espalhado num ponto de encontro entre as favelas da cidade e diferentes estruturas supralocais. Seria ele um lugar de fronteira, um ponto de cruzamento do global e o local? Da esfera pública e do não público? Reinterpretando a expressão cunhada por Bourdieu, não seria um lugar onde “as estruturas sociais estão em ação” (1997)?

Observava que não é uma fronteira comum que anuncia fins e limites, separação de terrenos distintos. É um terreno de encontro, que configura uma paisagem específica. Para alguns que vivem nas favelas, pode ser lugar de saída. Para outros, que se encontram em estruturas, de entrada. Para outros tantos, situados em diferentes posições deste terreno, lugar de conquista. Para muitos que aí se localizam, de interlocução e pressão, e de tensão. Para todos, de mediação. Um lugar de mediações e tensões onde, em movimento, encontram-se moradores e lideranças das favelas, técnicos do poder público e de ONG’s, líderes religiosos e políticos, pesquisadores, o narcotráfico e a milícia.

Acolhi, então, a ideia de me aproximar do conceito de campo de Bourdieu, para compreendê-lo, avaliando que ele respondia ao que vislumbrava neste terreno, ou seja, diferentes agentes sociais em disputa, e tecendo alianças, muitas vezes instáveis. De certa forma, como ocorreu com o conceito de Bourdieu, de acordo com sua reflexão em a gênese dos conceitos (1989), a fronteira se colocou como uma forma de dar direção à pesquisa, indicando o recorte metodológico que usei para enfrentar o tema trabalhado, um recorte que permitia pensar o processo de trabalho dos agentes sociais em questão dentro de um espaço de mediação, que não o reduzisse aos processos de inclusão precária, nem às tramas locais da favela.

No entanto, considerando o que era nosso tema de pesquisa, defrontamo-nos com uma armadilha. Isso porque, enquanto campo do trabalho social, a fronteira constitui-se com um terreno particularmente minado. Porque, lugar de debate e combate aos dilemas de nossa sociedade, ele vem se forjando como palco privilegiado de mediação política, e espaço onde as imagens e representações do mundo social se

² Recorro aos conceitos de localidade e instituições ou estruturas supralocais usados por Alvito (2001), que por sua vez se inspira em Anthony Leeds (1978). O conceito de localidade comporta redes complexas de diversos tipos de relações. Já as estruturas supralocais não têm sua formação governada ou relacionada a uma dada localidade. Neste caso, estão incluídos os partidos políticos, o sistema bancário, o mercado de preços, sindicatos, associações profissionais e, sobretudo, o Estado, que opera através de várias instituições. Alvito chama atenção, em seu estudo sobre Acari, que incluem-se aí ainda, as ONG’s, os *mass media*, a Igreja Católica e o tráfico internacional de drogas.

disseminam, destacando-se como noções naturalizadas, como ocorre com o termo “comunidade”. Emergindo como espaços e grupos com identidades fixas, tais como áreas carentes”, “população carente”, “crianças em situação de risco social”, “juventude” etc. Apresentando-se como dicotomias cristalizadas, como por exemplo, aquelas que opõem: “comunidade X asfalto”, “dentro X fora”. Ou ainda, espalhando-se como “grandes problemas sociais” que aparecem na mídia. O que há em comum em todas estas imagens e representações é que elas tomam formas cada vez mais autônomas, descolando-se do mundo histórico social. Com isso, perde-se a dimensão mais global dos processos subjacentes a sua constituição. E termina-se por transformar agentes sociais em bandidos, heróis ou vítimas que criam os problemas, as respostas a tais problemas, ou a eles reagem passivamente.

Mas há ainda uma outra razão para fronteira ter se apresentado como um terreno particularmente minado. Pesquisando e, na época da mencionada pesquisa, atuando como coordenadora e consultora de projetos sociais, encontrava-me mergulhada neste terreno. Daí, buscar o exercício daquilo que Bourdieu chama *dúvida radical*, procurando seguir um caminho que me permitisse não ser “objeto dos problemas que tomo como objeto” e por em causa minha prática de pesquisa (1989: 34-35). Enfim, aproximar-se historicamente da fronteira:

Para se não ser objeto dos problemas que se tomam para objeto, é preciso fazer a história social da emergência desses problemas, da sua constituição progressiva, quer dizer, do trabalho coletivo – frequentemente realizado na concorrência e na luta – o qual foi necessário para dar a conhecer e fazer reconhecer estes problemas como problemas legítimos, confessáveis, publicáveis, públicos, oficiais: podemos pensar nos problemas da família, do divórcio, da delinquência, da droga, do trabalho feminino, etc. (BOURDIEU, 1989:37)

A gênese da fronteira e a emergência da favela como “problema legítimo”

Os percursos que demarcam a gênese e o desenvolvimento das iniciativas governamentais ou de caráter particular nas favelas, bem como as lutas sociais nestas localidades, podem ser compreendidos a partir do que Martins (1997), recuperando Henri Lefebvre chama de “desencontro entre o econômico e o social”, que faz emergir um conjunto de processos, experiências e dramas sociais, próprios de uma sociedade em tensão, mergulhada num mundo aquém de suas possibilidades. São processos que produzem e reproduzem as fraturas desta sociedade e que vão conformando aquilo que é chamado a questão social. “A questão social é uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura”, nos diz Castel (1998 :30).

Compreendemos que a fronteira vai constituindo-se no esforço de responder a este enigma. Desenvolve-se enquanto um espaço de mediação, fundamental ao controle dos custos sociais produzidos pelo descompasso próprio da sociedade capitalista. Recorrendo a uma perspectiva do mesmo Castel, podemos dizer que ela

nasce abrigoando um conjunto de dispositivos montados para responder ao crescimento contínuo “das franjas mais dessocializadas dos trabalhadores” (1998:31).

Não é à toa que em nosso país a história da intervenção social nas favelas cariocas confunde-se com a história da expansão do capitalismo, sob um modelo urbano industrial e a incorporação da questão social na agenda política do Estado.

Os marcos iniciais podem ser percebidos a partir da segunda metade dos anos 20, quando se assiste à primeira campanha contra a favela. Empreendida junto ao poder público e à imprensa carioca, e ocupando os jornais durante dois anos, a campanha foi levada a frente por Mattos Pimenta, um médico sanitarista, rotariano com atividades empresariais. O papel pioneiro deste personagem é recuperado por Valladares, que destaca o fato de o carro-chefe da campanha ter sido a imagem da favela como “lepra estética” (2000:15)

Mattos Pimenta, munido de sua experiência profissional e suas ideias, que combinavam o discurso médico-higienista, o reformismo progressista e o pensamento urbanístico em ascensão, procura obter apoio do poder público (diretor de saúde, do Prefeito e do chefe de Polícia) e lança sua proposta de solução para o problema das favelas, apontando algumas medidas de “salvação pública”, dentre elas: impedir a construção de novos casebres, estabelecer a fiscalização por parte do poder público e iniciar a construção de casas para proletários e asilos e colônias para inválidos, velhos e crianças desamparadas.(VALLADARES, 2000)

O projeto de construção de habitações populares, que demonstrava a inserção do autor no mercado imobiliário, seria viabilizado através de um contrato de abertura de crédito com garantia hipotecária e obrigação de construir casas populares assinado pelo Banco do Brasil e empresas construtoras. O programa não devia implicar ônus para o Tesouro, nem descontos em folha de pagamento e segundo seu autor, em quinze anos, a juros de 9% ao ano, seria possível oferecer aos moradores das favelas uma construção de cimento armado.

Segundo nos conta Valladares, o plano de remodelação da cidade do Rio de Janeiro elaborado em 1927 por Alfred Agache, urbanista francês, baseou-se em inúmeros trabalhos já existentes e sofreu a influência das ideias e representações de Mattos Pimenta. Os discursos de ambos são próximos, trazendo a imagem da favela como lepra. Referenciados em parâmetros higienistas e estéticos, veiculavam o conceito moderno de urbanismo que tinha a higiene como base e a estética como fim (2000: 17).

A particularidade de algumas ideias de Agache são ressaltadas por Valladares (2000) e também por Abreu (1988). Além de identificar a permanência próxima ao mercado de trabalho como um dos motivos principais para a ocupação dos morros, Agache parece ter sido um dos primeiros a perceber que a burocracia municipal dificultava a atividade de construção pela população pobre da cidade. Junto a isso, sua percepção do social informa uma descrição da favela numa linguagem quase sociológica.

Parece, porém, que foi também a percepção social que deu alimento para que Agache elaborasse as razões para a erradicação das favelas. No quadro social por ele descrito, destaca-se um “princípio de organização social” nas favelas, “o começo de um sentimento de propriedade territorial”, uma sociabilidade baseada em relações de parentesco e vizinhança, que estabelecem costumes, criam pequenos negócios, abrindo espaço à

“sedentarização” da favela. Daí, ser necessário “impedir toda a construção estável e definitiva nas favelas, a qual tornará difícil e onerosa a expropriação total por causa da utilidade pública”.³

O Plano de Agache não inova em relação ao que fazer com as favelas, que iam se constituindo como problema. Propõe sua erradicação. Mas dando atenção à complexidade que já se anunciava no espaço urbano, concebia que ela “devia fazer parte de uma estratégia maior de intervenção do Estado sobre o processo de reprodução da força de trabalho através de políticas setoriais específicas” (ABREU, 1988: 90). A proposta sugeria então a adoção de medidas legislativas sociais e a realização, com auxílio dos poderes públicos, de um programa de construção de casas a “preços módicos”, que compusessem em seu conjunto, as “villas-jardins operárias”, para onde a população residente nas favelas deveria ser também transferida.

De certa forma, a experiência do Plano Agache já sinaliza as contradições que iam se configurando no debate a respeito das favelas. Constituiu-se no “exemplo da tentativa das classes dominantes da República Velha de controlar o desenvolvimento da forma urbana carioca” (ABREU, 1988: 86). Porém, contrariando os princípios ordenadores da República, e traduzindo uma percepção social e política que se generalizava, indicando os limites do liberalismo, o plano propunha aquilo que a República Oligárquica não podia realizar. É no governo de Getúlio Vargas onde encontramos o marco seguinte, que traduz a projeção da favela na cena nacional, abrindo espaço à sua constituição como problema legítimo: o Código de Obras de 1937. O Código é considerado o documento oficial que reconhece a existência da favela, definida em toda sua diversidade. Nele estão presentes alguns aspectos destacados por Valladares (2000): nesta primeira definição oficial, dois ou mais casebres já seriam suficientes para formar uma favela; este tipo de aglomerado se desenvolve fora da lei; as favelas crescem pela construção de novos casebres ou pela expansão dos mesmos; o aluguel na favela é importante, manifestando-se sob a forma de aluguel de casebres ou arrendamento do solo; a favela apresenta variações, com construções de casebres em terrenos, pátios ou quintais de prédios.

A partir dos anos 40, se dá a definitiva afirmação da favela na cena urbana da cidade: multiplicando-se, tornando-se tema de pesquisas e estudos, objeto de ação política e configurando-se como palco de intervenção social. Voltando ao diálogo com a reflexão de Bourdieu a respeito da necessidade da “história social da emergência” dos problemas, podemos considerar, ainda, que é dentro deste mesmo processo que a favela vai ser constituída como *problema legítimo*. Ou seja, “o problema da favela”, alvo de diferentes ações e reflexões, é resultado de um *trabalho coletivo*, necessário para “dar a conhecer e fazer conhecer” este problema como *legítimo*. Como “confessável”, “público”, “oficial” (BOURDIEU, 1989:37). Neste *trabalho coletivo*, realizado na concorrência e na luta, destacamos alguns momentos fundamentais:

- 1942, foram erguidos os primeiros *Parques Proletários provisórios*, assim chamados já que a intenção era construir habitações calculadas para durar seis anos; os três parques foram inaugurados, abrigando 2500 moradores oriundos de diferentes favelas da cidade (VALLA, 1986: 38); tal iniciativa não se desdobrou em uma política mas definitiva; o que se tornou definitivo mesmo foi o estado de inacabamento das habitações,

³ O texto do Plano Agache citado por Abreu (1988), encontra-se em Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. *Cidade do Rio de Janeiro: Remodelação, Extensão e Embellezamento 1926-1930*, Paris, Foyer, 1930.

calculadas inicialmente para durar seis anos; no lugar das favelas removidas, novas casas; nos parques proletários, surgem barracos.

▪1946, é criado o *Departamento de Habitação Popular*, ligado à Secretaria de Viação e Obras; o Presidente Dutra cria uma Comissão Interministerial para realizar “um estudo extensivo das causas de formação de favelas e suas condições atuais”. (VALLA,1986)

▪1947, a Igreja Católica, reconhecendo que o problema da favela não era apenas fruto do processo migratório e que sua solução dependia de esforços conjugados, conseguiu o apoio do Governo Federal para a criação de uma instituição que atuasse nas favelas; surgiu então a *Fundação Leão XIII*, cuja finalidade declarada era “dar assistência material e moral aos habitantes dos morros e favelas do Rio de Janeiro”, propondo-se então a manter escolas, ambulatórios, creches, maternidades, cozinhas e vilas populares; no desenvolvimento da experiência constitui-se uma nova prática no enfrentamento da questão das favelas; “antes de tudo, é preciso compreender os favelados, ganhar-lhes a confiança, prestar-lhes serviço, desinteressadamente, isto é, sem nenhum outro intuito que não seja o de lhes fazer o bem, e isto não se efetiva senão convivendo com eles, participando de suas ansiedades, lá no seio das favelas, tornando-se amigo deles e lhes apontando caminhos novos para a sua vida atribulada”, diz o relatório da *Fundação* (VALLA,1986)

▪1948, pela primeira vez é realizado um *censo de favelas* no Rio de Janeiro, então Distrito Federal; a população moradora destas localidades começa a entrar nas estatísticas; havia então 105 favelas na cidade, sendo que quase a metade localizava-se na região dos subúrbios, seguida da Zona Sul, e Zona Centro-Tijuca; era uma população predominantemente migrante, proveniente de regiões dos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo e grande parte dos naturais era constituída de crianças entre 0 e 13 anos de idade; a ocupação no setor secundário era então predominante (30% da população favelada) mas 40% localizavam-se na construção civil e serviços domésticos – 20% cada. (ABREU, 1988: 106)

▪1948, o tema da favela ocupa jornais da época, a partir de uma série de artigos, publicados no *Correio da Manhã* pelo político e jornalista Carlos Lacerda, que configuraram a então chamada campanha “Batalha do Rio”; “aqueles que não quiserem fazer um esforço sincero para atender ao problema das favelas, assim como aqueles que preferirem encará-los como caso de polícia, têm uma alternativa diante de si: a solução revolucionária (pois os) comunistas(...) oferecem a expropriação dos grandes edifícios e a ocupação de todo o edifício como solução imediata, redutora e fagueira a quem vive numa tampa de lata olhando o crescimento dos arranha céus”, afirmava então o jornalista; como resultado da *Batalha*, o governo federal e a prefeitura se articulam criando uma série de comissões que deveriam trabalhar a solução do problema das favelas: uma Comissão Central, composta por altas personalidades, e ainda sete subcomissões, sob a direção da Prefeitura (VALLA, 1986)

Esta cronologia não é uma mera exposição factual, ou a apresentação de uma escala de eventos que demonstra o reconhecimento definitivo do lugar da favela na cidade e a série de respostas ao “problema social” que ela encarna. Na verdade, o grau de efetividade de cada uma destas ações parece ter sido bem menor do que se podia esperar. O que importa mesmo é que, juntas, tais ações vão conformando um terreno

de intervenção e debate a respeito da favela, constituído por diferentes práticas, levadas à frente por múltiplos agentes sociais. A *Fundação Leão XIII* incluía desde os representantes mais expressivos da hierarquia da Igreja Católica até profissionais e voluntários responsáveis pelos serviços junto à população atendida. As iniciativas estatais abrigavam personagens do alto escalão dos governos federal e municipal, e também técnicos, responsáveis por estudos e pesquisas. Integravam-se também ao terreno, a imprensa e os políticos. E, a partir dos anos 50, vê-se ainda uma aproximação crescente de segmentos intelectuais de classe média (estudantes, literatos, artistas), que buscam as favelas “a fim de partilhar, entender, e revelar seu estoque de cultura” (BURGOS, 1998:30). E, é claro, incluem-se no terreno os “objetos” de intervenção, estudos e debate: os moradores das favelas.

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

Porém, é importante dar atenção ao fato de que o desencontro por si só não produz a fronteira. Ele cria, para usar a expressão de Castel, o “enigma da coesão”, o dilema que interroga a sociedade exigindo-lhe respostas. As mudanças históricas pelas quais o país passava e a correlação de forças aí presentes é que vão delineando a alternativa encontrada. A este respeito, algumas experiências sociais e políticas da época concorreram para a emergência da fronteira enquanto alternativa ao “problema das favelas”. A redemocratização do país na segunda metade dos anos 40 abre espaço ao debate político, pautado pelo tema do desenvolvimento nacional e aonde, pouco a pouco, a questão da chamada integração da favela vai tomando acento. Em meio a esta retomada do debate político, é fundamental assinalar o então inesperado crescimento do Partido Comunista na Câmara dos Vereadores. Tudo isso num quadro em que, alimentada pela decolagem da acumulação urbano industrial de base concentracionista (e a alimentando), a urbanização avançava a pleno vapor, destacando-se neste processo o expressivo crescimento do número de favelas e da população favelada, conforme apontava as estatísticas da época.

É preciso considerar ainda que, se as mudanças pelas quais passavam o país e a configuração de forças sociais conformam a emergência da fronteira como alternativa ao desafio trazido pela crescente presença das favelas na paisagem urbana, a tessitura deste terreno de fronteira não pode ser reduzida ao quadro social e à conjuntura da época. Ela se constitui buscando alimento na própria experiência histórica da sociedade brasileira, e nas imagens aí produzidas sobre as classes populares e as favelas do Rio de Janeiro, sobre as quais já refletimos na parte anterior. A este respeito, nos parece significativo o fato de que o documento que marca o início da presença da favela nas estatísticas da cidade – o Censo de 1948 – comporte um texto que relaciona a presença de “pretos e pardos” nas favelas ao fato deles serem “hereditariamente atrasados, desprovidos de ambição e mal ajustados às exigências sociais modernas” (ZALUAR & ALVITO, 1998: 13).

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

Indivíduos que não tendo podido, por uma razão qualquer, adaptar-se às necessidades ou conveniências da civilização contemporânea, não encontram lugar em tal civilização. Esses indivíduos formam *le déchet* social que os sociólogos denominam desajustados, os inadaptados sociais. Esse *déchet humain* dos desviados da comunidade social é que constitui os grupos decompostos da comunhão civil para incrustar-se nas favelas, por exemplo. Exatamente, porque nesse *déchet humain* admite-se predominar uma *haine commune* contra a sociedade e avulta a dificuldade na solução do problema. (1986: 40)

O documento público e oficial, bem como o texto veiculado pelo jornal traduzem bem a força de representações produzidas em fins do século XIX e início do século XX, e demonstram que o *trabalho coletivo*, que “deu a conhecer e fez conhecer a favela” como problema legítimo da sociedade, veio atravessado por uma forma de conceber a favela e o espaço urbano, pleno de estereótipos. É, portanto, um trabalho tributário das representações construídas desde o século XIX.

A produção política na fronteira e a ação da Igreja Católica

O lugar do “fazer social” nas favelas possivelmente não é uma invenção do Estado⁴. Mas, sem dúvida, em aliança com a Igreja Católica, ao dar o ponta pé inicial na configuração de um terreno de intervenção social nas favelas cariocas, ele foi personagem fundamental na gênese de uma produção política do “fazer social” e na constituição da fronteira.

A produção política já se anuncia naquela que foi a primeira iniciativa pública em relação às favelas: os *Parques Proletários Provisórios*. Eles foram palco de inúmeras visitas oficiais – do Presidente da Sociedade de Puericultura do Brasil, do Interventor do Espírito Santo e do próprio Getúlio Vargas, Presidente da República – e de diversos eventos, como missas, e festas comemorativas. Em meio à aura mitológica que

⁴ Se a fronteira é lugar de diferentes agentes sociais, uma das questões que me interroguei foi a respeito da presença de outros agentes, desenvolvendo iniciativas sociais nas favelas antes dos anos 40. Há poucas referências na literatura sobre a história das favelas. O esforço de ir na contramão deste vazio encontra o desafio da invisibilidade pública das favelas no período. Existem sinais das trocas entre o morro e o resto cidade, particularmente no campo cultural, mas contamos com poucas pesquisas a este respeito, e nada nos permite conceber a ideia de que estas trocas tenham se desdobrado em formas de intervenção social nestas localidades. O mesmo silêncio encontramos em relação à ação de igrejas de várias orientações no espaço da favela. A ação da Igreja Católica até fins dos anos 40 junto aos moradores destas localidades dava-se através das paróquias. (VALLA, 1986). No entanto, pouco se sabe sobre a presença de outras organizações religiosas, particularmente sobre as espíritas, que sempre possuíram certa invisibilidade pública. Enfim, o que pude concluir até agora é que as iniciativas pontuais do Estado, as ações policiais, as trocas culturais entre o morro e o resto da cidade, bem como as possíveis ações de grupos religiosos não chegaram a configurar um campo de intervenção social. O que não anula sua importância, pois as experiências e visões aí produzidas certamente foram carregadas na bagagem dos diferentes agentes sociais que mais tarde vão passar a atuar sistematicamente nas favelas cariocas.

cerca o Governo Vargas, há ainda registros de que o presidente recebeu as chaves de uma casa popular para seu uso pessoal. (VALLA, 1986).

Esta iniciativa conjunta do Governo Federal e da Prefeitura não foi adiante naquela época, porém veio inaugurar um canal com grupos populares que estavam fora da teia de compromissos do Estado Novo e da complexa montagem que ela envolveu, ao institucionalizar os canais de interlocução política (MENDONÇA, 1990). E neste sentido foi reveladora do lugar que a população favelada ia ocupando no cenário político, e do esforço de dar contornos políticos ao lugar do “fazer social”.

Tal esforço aparece de forma mais clara e contínua, na experiência da Fundação Leão XIII, criada a partir de uma proposta de setores da Igreja Católica, tendo a frente Dom Jaime Câmara, junto ao Governo Federal. Reconhecendo o fenômeno de favelização como tendo “raízes profundas na crise econômica e social” que o país atravessava, a Fundação preconizava novas formas de ação, fundamentadas no “conhecimento da favela” (através do levantamento estatístico, da classificação das famílias e dos indivíduos e os estudos da comunidade) e no “tratamento das famílias” (através de atividades de serviço social, educação, saúde e organização social da comunidade). Considerando esta perspectiva é que se construiu um programa - Centro de Ação Social – CAS-, eixo de todo o trabalho social e que tinha como base o Serviço de Educação (Valla 1986:50). De acordo com o relatório da Fundação, “doenças, analfabetismo, ideologias exóticas, crimes, contravenções, prostituições etc são males de um povo que vem vivendo anos a fio, sem o benefício de uma palavra esclarecedora e amiga.”⁵

A inquietação diante dos “males” vividos pelo povo era clara! E sabemos, que dentre estes males, havia as “ideologias exóticas”. É necessário subir o morro antes que dele desçam os comunistas, afirmava o slogan que se disseminava a cada dia traduzindo a preocupação de grupos e partidos ligados às estruturas de dominação do país (VALLA, 1986)

O esforço de institucionalizar este fazer social deve ser, portanto, compreendido no âmbito das disputas políticas da época e da necessidade de redefinição da relação com os grupos populares, que vão levando a um reposicionamento dos agentes sociais em relação ao tratamento da questão das favelas.

O que mais chama atenção na experiência da Fundação é sua forma nova de enfrentar a questão das favelas, que se dava no sentido de mobilizar os moradores para a resolução de seus problemas, especialmente aqueles relacionados à infra-estrutura urbana, e de incentivar a formação de associações locais.

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

⁵ *Como Trabalha a Fundação Leão XIII*. Notas e relatórios de 1954, Rio de Janeiro, 1955 cit. Valla (1986 : 50)

sendo totalmente banido desse movimento qualquer idéia paternalista ou de protecionismo, mal compreendido e prejudicial à recuperação moral do homem.⁶

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

A Fundação Leão XIII, posicionava-se assim na “vanguarda” da análise do “problema” das favelas – examinado “como tendo raízes profundas” - e das respostas a ele, trazendo uma forma de ação social, onde participação do povo, organização local e responsabilidade individual se misturavam numa equação, que além de ser fundamental ao controle social da população sob intervenção, vinha fundar uma prática política.

Através desta equação, desde seu surgimento até 1954, a Fundação estendeu sua atuação a 34 favelas, implantando em algumas delas serviços básicos como água, esgoto, luz e redes viárias (BURGOS, 1998). Esteve à frente da instalação de bicas, manilhamento de valas e implantação dos serviços de luz em várias favelas da cidade. E, gerenciando a equação, ela foi pouco a pouco assumindo o papel de braço da burocracia estatal dentro dos morros, chegando a controlar o registro das associações locais formadas. Enfim, acaba por ser incorporada ao Estado no Governo Carlos Lacerda, em início dos anos 60 (VALLA, 1986).

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

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

A importância da experiência da Fundação Leão XIII na constituição da fronteira, e das relações de mediação política aí presentes, fundamenta-se em dois elementos:

- É através da equação participação do povo, organização local e responsabilidade individual, mobilizando aqueles que são vítimas das privações produzidas pelo desencontro entre o econômico e social,

⁶ Ibidem, p:27

que se busca conjurar o risco de fratura social; uma equação que, como bem lembra Valla, isenta o Estado e os empregadores das melhorias das moradias e das condições de vida da população favelada (1986 :52)

- A equação demarca a participação dos moradores das favelas, limitando-lhe o espaço (restrito ao local) e conformando-lhe a forma (ação individual mediada pelo próprio canal inaugurado pela Fundação), buscando esvaziar suas relações com outros canais políticos.

Considerações finais: vestígios na fronteira

Os elementos destacados acima, a respeito da experiência da Fundação Leão XIII, acabaram por referenciar as políticas sociais voltadas para as favelas, e se enraizar na história destas localidades, e na própria fronteira. Foram, posteriormente, reelaborados por diferentes instituições como a Cruzada São Sebastião (1955) e o SERFHA (Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Antihigiênicas- 1956). Em seu conjunto, inauguraram uma forma de mediação política que burocratiza as relações entre as favelas e o Estado e delimita o terreno de participação dos moradores destas localidades. Poderia dizer uma forma despolitizadora. Mas que nem por isso deixa de traduzir uma produção política do fazer social. O que acontece é que mais do que uma equação de ação social, estes elementos fundaram fórmulas políticas que acabaram por se assentar na constituição da fronteira, deixando fortes vestígios em sua dinâmica atual.

A principal dimensão desta fórmula política é que ela reforça a liderança local como o canal privilegiado de acesso ao poder público, esvaziando assim as demais experiências coletivas. Tal processo, marcante na consolidação da fronteira em fins dos anos 50, tem particular desdobramento sobre sua estrutura e dinâmica, pois abre espaço a um posicionamento desigual das organizações e grupos locais dentro do terreno do trabalho social, reservando os melhores espaços àqueles agentes sociais da localidade que estão mais próximos da liderança que possui relação direta com o poder público.

Tal como ocorreu com as experiências aqui verificadas, presentes na emergência e na constituição da fronteira, nos anos seguintes, se configuraram práticas sociais e políticas, que contribuem para a constituição da fronteira, como, por exemplo, a ação da Cruzada São Sebastião e da SERFHA, os projetos de urbanização de favelas realizados pela COHAB, como a realizada em Brás de Pina, e as remoções empreendidas pelos governos estaduais e federais, até os anos 70. O melhor conhecimento a respeito de tais práticas é fundamental para que possamos compreender melhor a tessitura do viemos aqui chamando fronteira, a própria configuração social presente hoje nas favelas, em seus conflitos e negociações, e nosso próprio papel neste terreno.

Referências Bibliográficas

ABREU, Maurício. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*, 2^a ed., Rio de Janeiro: Iplan Rio/Jorge Zahar Editor, 1988.

ALVITO, Marcos. *As Cores de Acari: uma favela carioca*, Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2001.

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

_____. (Coord.). 1997. *A Miséria do Mundo*, Petrópolis, RJ: Vozes.

BURGOS, Marcelo B. “Dos Parques Proletários ao Favela Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro”. In: ZALUAR & ALVITO (orgs). *Um Século de Favela*, Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CASTEL, Robert. *As Metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*, Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

_____. 1997. “As Armadilhas da Exclusão” In: BÓGUS, Lucia, YAZBEK, Maria Carmelita & BELFORE-WANDERLEY, Mariangela (orgs). *Desigualdade e a questão social*, São Paulo: Educ.

CUNHA, M.B. “Nos desencontros e fronteiras: os trabalhadores sociais das favelas do município do Rio de Janeiro”. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói. 2005.

_____ & OLIVEIRA Rosely M. 1997. *Relatório Técnico da Pesquisa Construindo indicadores sobre as condições de vida nos bairros e comunidades da região da Leopoldina*, (vol II, parte analítica), Rio de Janeiro: CEPEL/ELOS/ENSP.

ELIAS, Norbert. *Introdução à Sociologia*. Lisboa: Edições 70, 4^a ed., 2008.

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

MENDONÇA, Sônia Regina de. “As Bases do Desenvolvimento Capitalista Dependente: da industrialização restringida à internacionalização” In: LINHARES, Maria Yedda. *História Geral do Brasil*, 5^aed. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1990.

VALLADARES; Lícia do Prado. “A gênese da favela carioca: a produção anterior às ciências sociais”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.15, n^o44, 2000.

VALLA, Victor Vincent (org.) *Educação e Favela: Políticas para as favelas do Rio de Janeiro 1940-1985*, Petrópolis: Vozes/ABRASCO, 1986.