

Laboratorios de modernización: el programa BEMDOC en Río de Janeiro y el desarrollo comunitario en la Guerra Fría¹

Leandro Benmergui²

Resúmen

Este artículo examina el efímero Programa Brasil–Estados Unidos de Desarrollo y Organización de la Comunidad (BEMDOC), implementado en Río de Janeiro entre 1964 y 1966 en el marco de la Alianza para el Progreso. Lejos de ser un simple experimento de mejoras puntuales, BEMDOC funcionó como una “zona de contacto” transnacional donde expertos, instituciones y residentes de favelas negociaron modelos de autoayuda, participación comunitaria y modernización en el contexto de la Guerra Fría. A partir de un corpus diverso de fuentes el artículo reconstruye el funcionamiento del programa en cuatro favelas: Vila da Penha, Morro da Liberdade, Jacarezinho y Nova Brasília. El estudio detallado de Vila da Penha muestra cómo asambleas vecinales, proyectos de salud y capacitación laboral se convirtieron en arenas de negociación entre medicina popular y atención institucional, liderazgos locales y autoridades externas, y visiones contrapuestas de ciudadanía y pertenencia urbana. El artículo sostiene que BEMDOC condensó las promesas y los límites del desarrollo en la Guerra Fría: al tiempo que promovía pedagogías cívicas y planificación técnica, reconfiguraba relaciones de poder, moldeaba identidades profesionales y buscaba formar una clase media democrática y productiva. En última instancia, BEMDOC revela cómo la modernización se fabricó cotidianamente en acuerdos precarios, fricciones persistentes y negociaciones constantes entre los actores involucrados.

Palabras claves

Desarrollo comunitario; Guerra Fría; Favelas; Historia transnacional; Alianza para el Progreso

Laboratórios da modernização. O programa BEMDOC no Rio de Janeiro e o desenvolvimento comunitário na Guerra Fria

Resumo

Este artigo analisa o breve *Programa Brasil–Estados Unidos de Desenvolvimento e Organização da Comunidade* (BEMDOC), implementado no Rio de Janeiro entre 1964 e 1966 no âmbito da *Aliança para o Progresso*. Longe de se tratar apenas de um experimento de melhorias pontuais nas favelas cariocas, o BEMDOC funcionou como uma “zona de contato” transnacional em que técnicos, instituições e moradores negociaram modelos de autoajuda, participação comunitária e modernização no contexto da Guerra Fria. Com base em um corpus diversificado de fontes, o artigo reconstrói a atuação do programa em quatro favelas: Vila da Penha, Morro da Liberdade, Jacarezinho e Nova Brasília. O estudo mostra como assembleias de moradores, projetos de saúde e cursos de capacitação se transformaram em arenas de negociação entre medicina popular e atenção institucional, lideranças locais e





autoridades externas, bem como entre visões opostas de cidadania e pertencimento urbano. O artigo argumenta que o BEMDOC condensou as promessas e os limites do desenvolvimento na Guerra Fria: ao mesmo tempo em que promovia pedagogias cívicas e planejamento técnico, reconfigurava relações de poder, moldava identidades profissionais e buscava formar uma classe média democrática e produtiva, **enquanto revelava as tensões entre o planejamento concebido “de cima” e as práticas cotidianas, demandas e formas de vida “de baixo”**. Em última instância, o BEMDOC revela como a modernização dos programas realizados em parceria entre agências internacionais e instituições locais foi construída no dia a dia, em meio a acordos precários, fricções persistentes e negociações constantes entre os atores envolvidos.

Palavras-chave

Desenvolvimento comunitário; Desenvolvimento na Guerra Fria; Favelas; História transnacional; Aliança para o Progresso

Laboratories of Modernization: The BEMDOC Program and Community Development in Cold-War Rio de Janeiro

Abstract

This article explores the short-lived Brazil–United States Community Development and Organization Program (BEMDOC), implemented in Rio de Janeiro between 1964 and 1966 in the context of the Alliance for Progress. Far from being a mere experiment in favela improvements, BEMDOC functioned as a transnational “contact zone” where experts, institutions, and favela residents negotiated models of self-help, community participation, and modernization in the context of the Cold War. Drawing on a diverse corpus of sources, the article reconstructs the program’s operations in four favelas: Vila da Penha, Morro da Liberdade, Jacarezinho, and Nova Brasília. A detailed study of Vila da Penha reveals how neighborhood association meetings, health initiatives, and vocational training became arenas of negotiation between popular medicine and institutional care, local leaderships and external authorities, and competing visions of citizenship and urban belonging. The article argues that BEMDOC condensed both the promises and the limits of Cold War development: while promoting civic pedagogies and technical planning, it reconfigured power relations, shaped professional identities, and sought to foster a democratic and productive middle class. Ultimately, BEMDOC demonstrates how modernization was produced in everyday life through precarious agreements, persistent tensions, and ongoing negotiations among the actors involved.

Keywords

Community development; Cold War development; Favelas; Transnational history; Alliance for Progress

Artigo recebido em julho de 2025

Artigo aceito em agosto de 2025

Introducción

Los preparativos del gobierno norteamericano para la visita del senador Robert Kennedy a Río de Janeiro en noviembre de 1965 incluyeron la posibilidad de recorrer un centro de capacitación en carpintería para más de 150 jóvenes (varones) de la favela Morro da Liberdade.³ La elección del lugar no fue al azar: el centro había sido inaugurado recientemente como parte de un proyecto de desarrollo comunitario impulsado por el gobierno de Estados Unidos en acuerdo con el Estado de Guanabara, en el marco de la Alianza para el Progreso. Este programa de cooperación, lanzado por Washington en 1961, buscaba promover el desarrollo económico y social en América Latina como parte de la estrategia de contención del comunismo durante la Guerra Fría.

Unos meses antes, en agosto de 1965, el embajador norteamericano en Brasil Lincoln Gordon había encabezado la ceremonia de apertura del centro vocacional, que coincidió con el cuarto aniversario de la Alianza. En su discurso afirmó:

“...el Morro da Liberdade, a través de sus propios proyectos de autoayuda (self-help) y la cooperación de toda la comunidad, es una viva demostración de lo que es posible conseguir cuando la gente trabaja en conjunto para resolver sus propios problemas en común.”⁴

La puesta en escena fue cuidadosamente planificada. Participaron de la ceremonia altos representantes de los gobiernos de Estados Unidos y de Guanabara, miembros del empresariado y de la Iglesia Católica (entre ellos Frei Cassiano de Villarrosa, del Serviço Social São Sebastião, muy respetado por los residentes), ejecutivos de fábricas vecinas como União Suburbana e Brasil Holanda y OCA, dirigentes de organizaciones como el SESC (Serviço Social do Comércio), el SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), el Ministério da Educação e Cultura (MEC) y la SURSAN (Superintendência de Urbanização e Saneamento Popular), además del Rotary Club da Tijuca y autoridades regionales de Tijuca y Rio Comprido⁵.





El mensaje era claro: Estados Unidos estaba dispuesto a colaborar con el gobierno de Guanabara, el empresariado y la Iglesia para integrar socialmente a las favelas a la vida urbana moderna, a fin de fomentar la armonía social mediante la formación de ciudadanos productivos. Pero esa integración debía producirse a través del propio esfuerzo de sus habitantes, a quienes se alentaba a identificar sus necesidades y a transformar sus actitudes, hábitos y habilidades. El marco institucional para hacerlo era un programa piloto de desarrollo comunitario: el Brasil-Estados Unidos Movimento de Desenvolvimento e Organização de Comunidade (BEMDOC).

BEMDOC fue un proyecto experimental de desarrollo comunitario urbano, fruto de un acuerdo bilateral firmado en 1964 entre el gobernador Carlos Lacerda y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), creada en 1961 por John F. Kennedy como una de las principales agencias de la Alianza para el Progreso. El financiamiento provino de fondos generados por el programa de ayuda alimentaria *Food for Peace* (PL 480), por un total de 424 millones de cruzeiros, y USAID tuvo un papel activo en su dirección⁶. Por parte del Estado da Guanabara, la ejecución estuvo a cargo de la Fundação Leão XIII (FLXIII), dependiente de la Secretaría de Serviços Sociais.

Concebido como una experiencia piloto con una duración de siete años, el plan se focalizó en cuatro favelas: Vila Proletária da Penha, Jacarezinho, Nova Brasília y Morro da Liberdade. Su objetivo era identificar las técnicas más eficaces para promover el *self-help* mediante la alfabetización, la capacitación laboral, la creación de centros de empleo y la implementación de pequeñas obras de infraestructura realizadas por los propios moradores bajo el sistema de autoconstrucción (*mutirão*). También buscaba fortalecer a la FLXIII a través de la incorporación de equipos interdisciplinarios de sociólogos, trabajadores sociales, arquitectos, economistas y educadores. En ese marco participaron voluntarios de los *Peace Corps* y se tradujeron y adaptaron materiales teóricos y prácticos sobre desarrollo comu-

nitario producidos en Estados Unidos, que buscaron contribuir a la expansión de esa práctica profesional en Brasil. BEMDOC funcionó, así como nodo de una red transnacional de circulación de saberes en el contexto de la Guerra Fría.

Sin embargo, el programa fue abruptamente interrumpido en enero de 1967, apenas dos años después de su inicio. Para ese entonces, BEMDOC ya había superado su primera evaluación integral como parte de su carácter experimental, y que había recomendado su ampliación con ciertos ajustes operativos. El cierre ocurrió en medio de tensiones entre el gobierno local y la dictadura militar, fricciones entre USAID y la FLXIII, y conflictos operativos que pusieron en evidencia los límites de la cooperación técnica en un contexto de disputas ideológicas y lucha por el control de la política social en un contexto autoritario.

Este artículo analiza la breve historia de BEMDOC y la sitúa dentro de un proceso histórico más amplio de la formación y circulación de conocimientos sobre pobreza, desarrollo y modernización en América Latina durante la Guerra Fría. En otros trabajos analicé la política urbana y habitacional del gobierno de Lacerda, que se benefició de capital y asistencia técnica estadounidenses a través de la USAID (BENMERGUI, 2009; 2018; 2021). Aquí el foco se desplaza de la erradicación de favelas y la construcción de conjuntos habitacionales a las políticas de desarrollo comunitario dentro de las propias favelas, orientadas a poblaciones consideradas no aptas para acceder a la vivienda social en propiedad.

Proponemos entender el proyecto BEMDOC como una *zona de contacto* en el sentido definido por Gilbert Joseph, tomando de Mary Louise Pratt, para el estudio de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina: un espacio de interacción asimétrica donde ideas, técnicas y agendas políticas se negociaron, adaptaron, disputaron y reformularon en el marco de la Guerra Fría (Joseph, 1998; Pratt, 1992). En este caso, se encontraron técnicos y científicos sociales de distintas procedencias, funcionarios públicos de Brasil y Estados Unidos,





y flujos de capital y saberes que circularon entre ambos países. El proyecto se convirtió así en un espacio de encuentro de saberes, intereses y expectativas sobre cómo debía integrarse la población de las favelas a la ciudad y a la vida moderna y a las necesidades de la economía en desarrollo.

La experiencia de BEMDOC ha recibido escasa atención en la historiografía. El primero en mencionarlo fue el antropólogo Anthony Leeds, figura central en la consolidación de los estudios urbanos y de favelas en los años sesenta. En *A sociologia do Brasil urbano* (1978), escrito junto a Elizabeth Leeds, vinculó las políticas de Lacerda tanto con la construcción de grandes conjuntos habitacionales (como Vila Kennedy, Vila Aliança, Vila Esperança y Cidade de Deus) como con la experiencia de desarrollo comunitario del BEMDOC. No obstante, su relación con el proyecto fue más estrecha: en 1966 fue contratado por USAID para evaluarlo formalmente, lo que le permitió producir un análisis crítico de la cooperación internacional y sus efectos sobre la vida popular en Río.

Otros autores retomaron el tema de forma puntual. Vincent Valla, en *Educação e favela* (1986), dedicó una sección crítica al BEMDOC en el marco de su reflexión más amplia sobre políticas educativas y desarrollo comunitario en favelas⁷. Licia Valladares también lo mencionó brevemente en *A invenção da favela* (2005), al analizar cómo las ciencias sociales comenzaron a tematizar la favela como objeto de estudio, subrayando la influencia del propio Leeds en esa agenda. El trabajo del antropólogo norteamericano se convirtió en una referencia fundamental para quienes abordaron los estudios urbanos en Río de Janeiro, la cuestión habitacional y la cooperación internacional en esas décadas (Perlman, 1977; Gonçalves, 2013; Brum 2012; Fischer, 2008, 2014; Benmergui, 2009; 2018; 2021; Amoroso, 2011).

Más recientemente, la llegada del archivo personal de Leeds a la Casa Oswaldo Cruz permitió a Rachel Viana, quien contribuyó en su organización y catalogación, desarrollar un valioso análisis comparati-

vo de BEMDOC con otras experiencias de desarrollo comunitario urbano y rural, como las promovidas por la ONU y Ação Comunitária do Brasil, situándolo dentro de una genealogía más amplia inaugurada por Serafina Ammann (Viana, 2023a, 2023b; Ammann, 1980).

Basado en estas contribuciones, este artículo reconstruye los orígenes y la breve trayectoria del BEMDOC a partir de los fondos de la oficina de USAID en Río, localizados en los National Archives de Estados Unidos, y del archivo personal de Anthony Leeds (Smithsonian Institution, EE.UU. y Casa de Oswaldo Cruz en Río)⁸. También se apoya en la tesis doctoral de Louis Arthur Ruybalid, coordinador del programa por parte de USAID, quien transformó su experiencia en Brasil —y las notas de campo de los técnicos locales— en su investigación defendida en la Universidad de California, Berkeley, en 1970 (Ruybalid, 1970).

Entendemos el BEMDOC como parte de los circuitos transnacionales en los que expertos, políticos y diplomáticos debatieron y actuaron sobre programas de desarrollo y modernización en América Latina y en el mundo descolonizado durante la posguerra, y especialmente en el contexto de la Guerra Fría. En las dos últimas décadas, la historiografía ha abordado la cuestión urbana, la vivienda, la planificación y los programas de desarrollo desde una perspectiva regional para América Latina. Este artículo retoma ese marco, como lo hizo Adrián Gorelik en sus estudios sobre la producción de la ciudad latinoamericana como parte del imaginario de expertos e intelectuales entre las décadas de 1940 y 1970 (Gorelik, 2022). También dialoga con trabajos más recientes, como los compilados en el volumen colectivo dedicado al Centro Interamericano de la Vivienda (CINVA), institución que reunió a numerosos profesionales y produjo un caudal significativo de conocimientos sobre vivienda rural y urbana, autoconstrucción y programas de desarrollo comunitario (Offner, 2019; Healey, 2020; Montoya Pino; Ramírez Nieto; Aaravecchia-Botas, 2021).

La experiencia del BEMDOC puede leerse a la luz de las críticas más amplias al discurso y las políticas de desarrollo formuladas desde





los años noventa. Como argumentó Arturo Escobar (1995), el discurso del desarrollo produjo categorías, prácticas y sujetos específicos que presentaron a la modernización como un destino inevitable y al llamado “Tercer Mundo” como un espacio carente, atrasado, y necesitado de guía por parte de los países y organizaciones del Norte Global. En un sentido similar, Ferguson (1990) analizó cómo los proyectos de asistencia internacional tendían a despolitizar los conflictos sociales para convertirlos en problemas técnicos y administrativos. Timothy Mitchell (2002), por su parte, argumentó que la modernidad y el desarrollo no deben entenderse como procesos universales o puramente técnicos, sino como construcciones históricas y políticas. Mitchell argumenta que lo que consideramos “experiencia técnica”, “progreso económico” o “racionalidad moderna” es en realidad el resultado de formas específicas de gobernar y organizar la vida social; lo que él llama “tecnopolítica”. Es decir que el saber experto no solo describe la realidad, sino que la constituye como objeto de intervención y gobierno. Se convierte en una forma de **tecnopolítica** en la que el conocimiento especializado crea las condiciones mismas de su ejercicio de poder. Más recientemente, Muzaffar (2024) ha destacado cómo el modernismo arquitectónico en el mundo poscolonial funcionó como una especie de “sombrero mágico” capaz de prometer desarrollo sin capital, encubriendo las limitaciones materiales con la ilusión de formas y procedimientos. Visto desde esta perspectiva, BEMDOC fue tanto un dispositivo de gobierno como un laboratorio de modernidad: pretendió producir sujetos capaces de autogestionarse, legitimó la autoridad de los expertos y proyectó una imagen de progreso que trascendía sus modestos logros materiales.

Esta perspectiva de circulación y encuentros se refleja en experiencias como los programas de desarrollo rural impulsados por la ONU en los años cincuenta (Ammann, 1980; Lima e Maio, 2010). En Brasil, varias figuras desempeñaron un papel clave como facilitadores de estos procesos. Por ejemplo, el sociólogo José Arthur Rios,

formado en sociología rural en EE. UU. y vinculado a T. Lynn Smith, organizó el primer relevamiento sistemático de las favelas cariocas con la SAGMACS, institución vinculada al padre Lebreton y a su movimiento Economía y Humanismo, y ocupó el cargo de secretario de Servicios Sociales de Lacerda (Lopes, 2020; Viana, 2023; Ramos de Angelo, 2021). Del mismo modo, Maria Josefina Albano, pionera del trabajo social en Río, articuló redes internacionales a través del CINVA y la ONU, y contribuyó a la circulación transnacional de saberes técnicos y profesionales que confluían en proyectos como el BEMDOC (Gonçalves; Benmergui, 2022).

El BEMDOC fue, al mismo tiempo, producto de la coyuntura brasileña de mediados de la década, marcada por el golpe de Estado de 1964, las políticas de erradicación de Lacerda y la llegada de su sucesor y opositor, Negrão de Lima, y eslabón de redes hemisféricas de expertos, fondos y lenguajes técnicos forjados desde la posguerra. En ese doble registro, BEMDOC condensó los vocabularios de la modernización (autoayuda, participación, capacitación), los dispositivos de una gubernamentalidad aplicada al “mundo en desarrollo” y a los sectores más pobres en clave de Guerra Fría, y la constitución de una comunidad profesional de “expertos” que circuló entre oficinas estatales, organismos internacionales, fundaciones y universidades. Más que un simple programa de desarrollo en favelas, fue una de las múltiples *zonas de contacto* entre demandas locales y protocolos internacionales, entre el cotidiano popular y racionalidades planificadoras, entre saberes situados y tipificaciones estadísticas, entre promesas de integración y tecnologías de control.

En las páginas que siguen reconstruyo, en primer lugar, los orígenes del BEMDOC a través de la exploración de las negociaciones que lo hicieron posible en el contexto político brasileño de mediados de los años sesenta y en los circuitos transnacionales de la Alianza para el Progreso. En segundo lugar, examino el proyecto en acción, sus objetivos, metodologías y prácticas. Si bien BEMDOC desplegó su acción en





cuatro favelas de Río de Janeiro, será en Vila da Penha donde pondré el foco principal. Allí las tensiones entre necesidades comunitarias, saberes populares e intervenciones técnicas se expresaron con especial claridad. Los otros casos, Morro da Liberdade, Jacarezinho y Nova Brasília, serán considerados de manera más breve, a modo de contraste, para mostrar que cada favela produjo configuraciones particulares de esa misma dinámica. Finalmente, en la tercera sección, analizo el BEMDOC como zona de contacto en la Guerra Fría, subrayando sus tensiones, límites y legados en la historia de la modernización, el desarrollo y la circulación de saberes en América Latina.

Los orígenes del BEMDOC

La cronología de los orígenes de BEMDOC está atravesada, a nivel local, nacional e internacional, por el golpe de Estado de abril de 1964, que redefinió el juego político en un marco autoritario y de Guerra Fría. Sin embargo, las conversaciones sobre la viabilidad de un programa de desarrollo social en favelas habían comenzado antes, en 1963, cuando el gobierno de João Goulart y sus reformas de base generaban alarma tanto en el gobierno de Lacerda como en Washington. La agregada del área de Bienestar Social de la embajada norteamericana y el director de la Oficina de Planificación de Programas de USAID plantearon entonces la posibilidad de ensayar nuevos métodos de intervención mediante un plan piloto que generara nuevos conocimientos prácticos y pudiera replicarse en otras favelas y ciudades del país y de la región⁹.

Para evaluar la viabilidad de un plan de este tipo, la embajada invitó a John D. Mezirow, oficial de Desarrollo Comunitario de la Oficina de Desarrollo Institucional de USAID para América Latina y especialista en desarrollo institucional¹⁰. Mezirow recorrió Río, São Paulo y Recife entre octubre y noviembre de 1963, y elaboró un diagnóstico que justificaba la inversión. Su informe partía de una premisa clara: las favelas continuarían existiendo durante décadas, y el modelo de autoayuda (*self-help*) ofrecía una solución más económica y eficaz

que la construcción masiva de viviendas sociales. En lugar de promover soluciones estructurales inmediatas, se trataba de activar a los mismos residentes como sujetos de su propia transformación, a través de la capacitación, la organización y la implementación de pequeñas obras de infraestructura.

Del lado brasileño, el proyecto encontró a una impulsora decisiva: Sandra Cavalcanti, entonces secretaria de Asistencia Social de Guanabara, quien aseguró el aval político y el encuadre institucional necesarios¹¹. La FLXIII fue designada como organismo executor. Para USAID, esta elección resultaba estratégica, ya que la FLXIII contaba con experiencia en diversas favelas a través de sus centros asistenciales y gozaba de cierta legitimidad entre la población de las favelas como organización de raíces religiosas. Creada en 1947 por la Iglesia Católica para disputar lo que se percibía en sectores católicos como influencia comunista, la FLXIII acumulaba casi veinte años de presencia en los morros (Gianotti; Gonçalves, 2020; Gonçalves, 2013; Fischer, 2014).

Esa autonomía, sin embargo, era más aparente que real. Cavalcanti buscaba reforzar la gestión del gobernador Lacerda, un político conservador como ella, en particular en lo relativo a las favelas. Desde su llegada al poder, Lacerda había transformado a la FLXIII en una agencia estatal funcional a su proyecto urbano, que combinaba mejoras puntuales en ciertos asentamientos con un agresivo plan de erradicación.

En paralelo a las negociaciones con USAID para lanzar BEMDOC, Lacerda avanzaba con la construcción de grandes conjuntos habitacionales en la periferia (Vila Kennedy, Vila Aliança, Vila Esperança y, poco después, Cidade de Deus), financiados con recursos del programa *Food for Peace* (PL 480) (Benmergui, 2009; 2018; 2021). Durante los primeros años de su gobierno había dejado la Secretaría de Servicios Sociales a cargo de José Arthur Rios, quien promovía políticas de desarrollo comunitario con orientación participativa y negociaba proyectos de mejora con los moradores. Pero a partir de 1962, cuando se firmó el acuerdo con USAID para la construcción de los conjuntos,





el enfoque se endureció y Lacerda reemplazó a Rios por Cavalcanti, quien comenzó una política agresiva de erradicación¹².

Las resistencias no tardaron en llegar. En diciembre de 1964, los habitantes de la favela Brás de Pina, con el apoyo de la Federación de Asociaciones de Favelas del Estado de Guanabara (FAFEG) y sectores de la Iglesia, organizaron protestas contra las remociones forzadas. En uno de estos episodios, el propio Lacerda fue increpado públicamente. La prensa ya había bautizado a él y a Cavalcanti como los *matamendigos*. En ese clima tenso, el acuerdo con USAID ofrecía a Lacerda una carta política útil: podía mostrar que su gobierno no solo removía, sino que también promovía el desarrollo humano y la integración social. Para la FLXIII, el BEMDOC significaba recuperar protagonismo frente a la Companhia de Habitação Popular (COHAB), creada como parte del acuerdo con USAID para gestionar las “vilas” y que había relegado a la FLXIII a tareas de asistencia y erradicación. Además, el financiamiento de USAID le proveía un presupuesto abultado.

Tras algunas dificultades para encontrar un director, Mezirow reclutó en marzo de 1964 a Louis Arthur Ruybalid, quien trabajaba como consultor en un proyecto de desarrollo comunitario en Venezuela. Juntos viajaron a Río para evaluar la viabilidad del proyecto, elaborar su diseño y gestionar su aprobación. Sin embargo, el calendario fiscal norteamericano impedía iniciarlo antes del 1° de julio. Fue en ese mes cuando regresaron para redactar el acuerdo formal y establecer vínculos con AID y funcionarios brasileños. De regreso en Washington, Mezirow fue informado de que el proyecto había sido suspendido temporalmente por la Oficina de USAID en América Latina, a la espera de una redefinición de la política de asistencia a Brasil tras el golpe de 1964.

Para sortear este obstáculo, Mezirow presentó el proyecto como piloto de demostración, no como un programa de asistencia técnica directa. Esa distinción no fue meramente formal; al presentarse como una iniciativa experimental, acotada en escala y duración, su implementación resultaba políticamente más viable en el contexto

de incertidumbre abierto por el golpe. A diferencia de un programa de asistencia técnica tradicional, el piloto implicaba un compromiso menor en plazos y recursos, pero generaba aprendizajes replicables en otras favelas y ciudades.

El carácter experimental era conveniente también para USAID más allá de Brasil. Al concebir el BEMDOC como un laboratorio de aprendizaje, la agencia no solo respondía a las necesidades locales, sino que también generaba experiencias trasladables al frente interno de Estados Unidos, en un momento en que el país “descubría” a sus propios pobres: comunidades afroamericanas, puertorriqueñas e indígenas históricamente marginadas. La *War on Poverty* impulsada por Lyndon B. Johnson inscribía estas políticas en el escenario doméstico, de modo que las experiencias brasileñas y estadounidenses se reflejaban mutuamente (Goldstein, 2012).

El Programa: objetivos, desarrollo de comunidad y lo realizado

El 18 de agosto de 1964, el director de USAID en Brasil, Jack Kubisch, firmó el acuerdo que dio inicio formal al BEMDOC. La ceremonia reunió al embajador Lincoln Gordon, autoridades de la Secretaría de Serviço Social de Guanabara, la FLXIII y la Comisión Coordinadora para la Alianza para el Progreso (COCAP). En el registro administrativo de la USAID, el programa fue catalogado como “512-11-810-125 (Rio Favelas) Urban Community Development” y definido como un proyecto piloto orientado al desarrollo comunitario urbano en favelas.

El acuerdo establecía un programa integrado de investigación, coordinación, capacitación e inserción laboral y mejoras comunitarias mediante el método de autoayuda (*self-help*). COCAP aportaba una suma inicial de Cr\$ 424 millones, provenientes del PL480 (Food for Peace), mientras que USAID financiaba el arranque y el salario del director. El Estado de Guanabara debía asumir gradualmente los costos, previa evaluación al cabo de dos años, con posibilidad de extender el financiamiento hasta siete años.



Los principios de autoayuda (*self-help*) y “necesidades sentidas” (*felt needs*) constituían el núcleo metodológico del programa, en sintonía con la ideología del desarrollo comunitario promovida por USAID y otras agencias durante la Guerra Fría. Según Ruybalid, se trataba de trabajar con los habitantes de las favelas para que identificaran sus propias demandas y participaran en su resolución, lo que les permitiría convertirse en agentes de su propia transformación. Esa lógica suponía una mediación técnica: trabajadores sociales, sociólogos, economistas y arquitectos que canalizaban las necesidades expresadas en diagnósticos, proyectos y recursos institucionales.

Los principios de “autoayuda” (*self-help*) y de “necesidades sentidas” (*felt needs*) articularon el andamiaje ideológico y metodológico del desarrollo comunitario impulsado por USAID y organismos afines durante la Guerra Fría. Estas nociones dialogaban con un marco intelectual marcado por el estructural-funcionalismo y las teorías de la modernización y la marginalidad, que tendían a representar las favelas no como barrios urbanos consolidados sino como “aldeas rurales” en la ciudad. En esa lectura, los residentes reproducían hábitos y valores tradicionales, considerados obstáculos para la integración en una sociedad urbana y moderna. (Gorelik, 2005, 2022; Benmergui, 2009; Viana, 2023).

Según Ruybalid, director del BEMDOC hasta 1966, “el proyecto piloto, mediante la utilización de los principios y métodos del desarrollo comunitario, trabajaría junto con la población de las favelas, ayudándola a estudiar y resolver algunas de sus necesidades básicas, con énfasis en la autorrealización de cada individuo en relación con los grupos sociales de los que forma parte” (Ruybalid, 1971, p. 69). El principio de las “necesidades sentidas” partía de la premisa de que las demandas debían ser definidas por la propia comunidad y no por diagnósticos externos. Así, la participación activa de los moradores era presentada como la base de la transformación social, con cada individuo concebido a la vez como sujeto de cambio personal y como agente de modernización colectiva.

Para que esas “necesidades sentidas” se volvieran inteligibles, organizables y finalmente traducibles en acciones concretas, era indispensable la mediación de saberes técnicos y la *expertise* del personal. El desarrollo comunitario descansaba precisamente en ese puente: entre la comunidad que expresaba sus carencias y el aparato institucional que proveía recursos, capacitación y orientación. Los técnicos encarnaban esa mediación. No bastaba con conocimientos en sociología, servicio social o economía: debían también desplegar habilidades de interlocución, liderazgo y, en muchos casos, una “vocación de servicio” que legitimara su autoridad en el terreno. De allí que el éxito del BEMDOC dependiera tanto de la calidad y orientación de su personal técnico como de la selección de las favelas en las que se aplicaba el programa.

Esto exigía especial cuidado en el reclutamiento, la selección y la formación del personal. La FLXIII tenía la responsabilidad de designar al director brasileño del programa, quien debería trabajar en coordinación con el director técnico de USAID, Louis Ruybalid. Ambos supervisarían la selección, capacitación y evaluación de los equipos profesionales. La estructura se organizó en cinco frentes funcionales: (1) colocación laboral; (2) capacitación; (3) relaciones públicas; (4) investigación; y (5) equipos de campo en las favelas. Para nutrir esos equipos, se recurrió a instituciones académicas como las escuelas de Serviço Social de Río de Janeiro, en particular la Pontificia Universidade católica (PUC-Rio), que fueron invitadas a recomendar egresadas con experiencia en comunidades populares. La PUC-Rio había sido pionera en la formación de trabajadoras sociales y contaba con figuras de gran proyección como Maria Josefina Albano, referente central en la profesionalización del Serviço Social en Brasil desde los años 1940. Su trayectoria ilustraba la vinculación del trabajo social carioca a las redes transnacionales: Albano fue asesora de organismos internacionales como la OEA y la ONU, y fue central en el área de desarrollo comunitario en el CINVA (Gomes, 2020; Gonçalves; Benmergui, 2022)¹³.





Voluntarios del *Peace Corps* también participaron en el trabajo comunitario, encarnando la “nueva frontera” civilizatoria que Estados Unidos buscaba proyectar al mundo (Azevedo, 2007). La presencia de estos jóvenes norteamericanos fue central en el “descubrimiento” de las favelas en los años 1960, al articular redes entre estudiantes de ciencias sociales, investigadores internacionales y líderes comunitarios (Azevedo, 2007; Valladares, 2005; Viana, 2023). El rol de los *Peace Corps* en el BEMDOC estuvo lejos de ser marginal. Colaboraron activamente en tareas de organización comunitaria, acompañamiento educativo y apoyo cotidiano a los equipos técnicos brasileños, en particular a trabajadoras sociales y sociólogos. En varias evaluaciones internas, técnicos de USAID subrayaron la necesidad de ampliar su participación, argumentando que, aunque muchos profesionales locales contaban con sólida formación académica, carecían de experiencia práctica en el trato directo con la población favelada. En ese sentido, los voluntarios aportaban una dimensión de proximidad y de trabajo de base que complementaba la labor de los especialistas¹⁴.

Los grupos interdisciplinarios de técnicos locales y voluntarios del *Peace Corps* operaban en las cuatro favelas donde BEMDOC tenía presencia: Vila da Penha, Morro da Liberdade (ex-Turano), Jacarezinho y Nova Brasília, experiencias todas muy distintas entre sí. Para identificar las necesidades más urgentes expresadas por los propios residentes, los equipos aplicaban instrumentos cuantitativos y cualitativos propios de la sociología moderna, aún novedosos en el estudio de las favelas cariocas tras el relevamiento pionero realizado en 1960 por la SAGMACS bajo el encargo del padre Lebreton y dirigido por José Arthur Rios. El trabajo incluía encuestas, visitas domiciliarias y reuniones constantes con líderes comunitarios y asociaciones de moradores. A partir de ese diagnóstico, el siguiente paso era la planificación de proyectos concretos y la organización de actividades de autoayuda, que podían abarcar desde la construcción de escaleras, cloacas y desagües, hasta campañas de recolección de residuos o mejoras en los accesos internos de las favelas.

Paralelamente, el programa otorgaba gran centralidad a la capacitación vocacional. Muchos de los cursos fueron impartidos en colaboración con el SENAI y el SESC, orientados a la formación de mano de obra calificada para su incorporación en la industria local. En Jacarezinho, por ejemplo, la cercanía con fábricas e industrias ofrecía la posibilidad de absorber trabajadores con preparación/formación técnica, motivación y hábitos adaptados a la disciplina fabril. Para las mujeres, en cambio, la oferta formativa reforzaba roles tradicionales vinculados a la esfera doméstica, a través de talleres de cocina, economía del hogar, costura y reparación de prendas. Así, mientras el programa buscaba integrar a los residentes al mercado laboral formal, también reproducía jerarquías de género y promovía formas de disciplina social que inscribían a la población favelada dentro de los marcos normativos de la modernización¹⁵.

En suma, BEMDOC combinaba diagnósticos técnicos, pedagogías cívicas (entendidas como la enseñanza de prácticas de organización colectiva, hábitos de cooperación y valores de ciudadanía moderna) y obras de autoayuda con el objetivo de integrar a las favelas en la “ciudad formal”. En la práctica, sin embargo, esos principios se desplegaron en un terreno de fricciones y negociaciones constantes, donde técnicos, líderes comunitarios, instituciones y residentes se disputaban significados y espacios de poder. BEMDOC funcionaba, en ese sentido, como una auténtica zona de contacto: un laboratorio donde se encontraban y se negociaban saberes populares, agendas estatales y modelos transnacionales de desarrollo. El caso de la Vila Proletária da Penha ofrece una entrada privilegiada para observar esa dinámica en detalle.

La micropolítica del desarrollo comunitário: el caso de la Vila Proletária da Penha

El caso de la Vila Proletária da Penha permite observar con nitidez cómo esos principios de diagnóstico técnico, pedagogía cívica y autoayuda se traducían en la práctica cotidiana. Allí, el BEMDOC





no sólo impulsó obras materiales y capacitaciones, sino que abrió un espacio de negociación permanente entre necesidades comunitarias, intereses institucionales y liderazgos locales. En esta favela, el *self-help* no se redujo a la construcción de escaleras o centros de salud; se convirtió en un terreno donde se disputaban soberanías sobre el territorio, legitimidades políticas y hasta concepciones contrapuestas de la salud y la vida comunitaria¹⁶.

El barrio se levantaba al pie del santuario de Nossa Senhora da Penha, en un terreno que había pertenecido a la Irmandade da Penha y que originalmente se había destinado a un cementerio. Desechado ese proyecto, la tierra fue ocupada por migrantes del interior y nunca desalojada. Hacia mediados de la década de 1960, cuando los técnicos del BEMDOC realizaron su relevamiento, la favela albergaba 11.001 habitantes distribuidos en 1.995 viviendas y 47 calles cortas, con una densidad altísima de 5,5 personas por casa.

Las condiciones materiales eran precarias: un 61% de las viviendas estaba construido con adobe seco y el resto con madera de descarte; menos de la mitad contaba con conexión cloacal; la basura se arrojaba en pozos abiertos entre las casas donde los cerdos hurgaban. El agua llegaba solo a través de un grifo colectivo que obligaba a largas filas de niños con cubos, mientras que la electricidad, cuando existía, provenía de conexiones ilegales y ofrecía una luz débil e inestable. La población era mayoritariamente migrante, con un peso fuerte de los llegados desde Minas Gerais y el Nordeste, lo que reforzaba rasgos culturales y prácticas comunitarias propias de esas regiones en un entorno urbano frágil y estigmatizado.

El ingreso de BEMDOC en la Vila da Penha se dio a través de un acuerdo con la Secretaría de Servicios Sociales, que preveía una retirada progresiva de la COHAB del área. En la práctica, sin embargo, esa transición requirió cuidadosas negociaciones para evitar superposiciones institucionales y, sobre todo, para no generar confusión entre los residentes acerca de quién era responsable de qué.

La memoria colectiva de la favela estaba marcada por experiencias anteriores de políticas “verticalistas”, en las que las agencias gubernamentales habían intervenido de manera autoritaria, sin participación real de la comunidad. Ese recuerdo alimentó rumores de que el “nuevo proyecto” podía ser, en realidad, una operación de erradicación impulsada por el gobierno de Lacerda.

Para contrarrestar esas sospechas, el equipo de BEMDOC convocó a una asamblea comunitaria desde el inicio. La reunión fue masiva y dio lugar a una intensa participación. El micrófono abierto se transformó en un espacio de catarsis colectiva: los habitantes denunciaron las condiciones de vida, cuestionaron a las autoridades y pusieron a prueba los liderazgos locales. Los aplausos o los silbidos marcaban los límites del turno de cada orador.

De acuerdo con las notas de campo de los trabajadores sociales:

“Surgieron preguntas provocadoras. La gente quería saber qué relación tenía este plan con el gobernador Lacerda y con COHAB. Nuevamente se enfatizó la independencia del proyecto respecto a conexiones políticas. El proyecto no prometía milagros: sería lo que la gente hiciera de él, “sin ataduras”. Querían saber de dónde salía el dinero para este plan y murmuraron, casi incrédulos, cuando se dijo que era un plan cooperativo entre USAID y Brasil. Parecieron entender mejor el Fondo de Trigo y el programa Alimentos para la Paz. El Administrador Regional y el ingeniero de COHAB fueron criticados abiertamente y se defendieron de acusaciones sobre fondos malgastados y mala planificación.” (Ruybalid, 1971, p. 87-88).

La segunda reunión estuvo marcada por un intento de boicot enviado por el caudillo local que proyectó un film sobre Lacerda. El episodio derivó en discusiones, una amenaza con revólver y la suspensión forzada por la lluvia. Trasladados al patio de la escuela, y entre un clima de desconfianza, el equipo de BEMDOC improvisó la proyección de un cortometraje propio e intentó mantener el diálogo con los vecinos. Los rumores corrían rápido: que el BEMDOC era





“falso”, que desalojaría una fila de casas para levantar su sede y que destruiría la *quadra* (campo de juego) de fútbol para construir un centro vocacional. La escena, confusa y cargada de tensiones, dejó una enseñanza estratégica para los técnicos: además de atender las “necesidades sentidas” de los residentes, era necesario reconocer y gestionar las “necesidades de estatus” de los líderes locales. Un proyecto de esta envergadura, por más que se presentara como comunitario, inevitablemente alteraba equilibrios de poder y podía ser percibido como una amenaza por los caudillos territoriales. Avanzar requería, entonces, un delicado juego de negociaciones.

Con el impulso de las primeras asambleas, se fueron formalizando las prioridades: la construcción de un centro de salud, la creación de un centro de capacitación y la mejora de la *quadra* (campo de juego). Los expertos de BEMDOC asumieron el mandato de la asamblea como la expresión de las “necesidades sentidas” más urgentes y propusieron un esquema organizativo para garantizar que la planificación y ejecución no quedaran en manos de unos pocos, sino que involucraran a la comunidad en su conjunto. Para eso, la favela se dividiría en cuatro zonas, cada una con un Consejo de Área encargado de articular la participación de sus vecinos. Cada consejo cubriría unas diez calles y elegiría tres representantes para integrar un Consejo General de la favela, órgano con autoridad para hablar en nombre de todos y tomar decisiones colectivas. Los Consejos de Área contarían con el apoyo técnico de un trabajador social asignado, pero serían autónomos para nombrar a sus líderes y definir sus prioridades. Su función era doble: debatir los problemas inmediatos de su zona y movilizar a los vecinos para ejecutar las obras de autoayuda aprobadas colectivamente, comenzando por el propio centro de salud.

Para reforzar este esquema, el Departamento de Estudios Científicos de BEMDOC realizó un relevamiento de las habilidades presentes entre los residentes: albañiles, carpinteros, plomeros, electricistas, costureras, parteras. Este inventario fue puesto a disposición de los

Consejos de Área y permitió aprovechar capacidades locales, de manera de convertir la propia favela en el principal recurso para su transformación. La organización en consejos y la valorización de saberes cotidianos buscaban, en conjunto, enseñar a los residentes a “practicar” ciudadanía: deliberar, elegir representantes, trabajar en común y asumir responsabilidades colectivas.

La aparente unanimidad inicial en torno a la construcción de un Centro de Salud pronto comenzó a mostrar fisuras. Para confirmar si seguía siendo una prioridad real, el equipo de campo emprendió una serie de visitas domiciliarias. Lo que encontraron revelaba un paisaje sanitario complejo, en el que coexistían saberes médicos populares transmitidos por generaciones con prácticas institucionales más recientes y tensión entre lo tradicional y lo moderno.

Muchos recién llegados del interior confiaban en la *curandeira* como primera opción de atención para dolencias cotidianas. La mayoría de las mujeres había dado a luz con la ayuda de *curiosas* (parteras tradicionales), no por falta de alternativas sino por preferencia: el parto hospitalario se percibía como impersonal, frío y ajeno a los rituales de cuidado comunitario. En contraste, el parto en casa estaba acompañado de rezos, afecto y un régimen alimenticio específico para la recuperación.

Las notas de campo detallan este repertorio de prácticas: masajes prenatales con aceite y hierbas, baños calientes para estimular el parto, cordones umbilicales cortados con tijeras desinfectadas en alcohol, cuidados posparto a base de sopa de gallina y vino, y oraciones a San Jorge para alejar el “mal de ojo”, prevenir el “útero caído” (94-96) o rociar agua sobre la cabeza del recién nacido “para acostumbrarlo a la lluvia”. El valor social de las parteras iba más allá de la técnica: su intervención, que incluía plegarias y símbolos religiosos, era también espiritual. Varias *curiosas* también realizaban abortos, confirmando el alcance de esta red de atención paralela, ya que llenaba espacios que la medicina asistencial institucionalizada no cubría. “Eso en el hospital no lo hacen”, explicaban.





Sin embargo, el escenario fue cambiando, de acuerdo a Ruybald. La llegada de una escuela financiada por la Fundación Ford introdujo nuevas rutinas de higiene entre los niños y sus familias e incrementó las consultas médicas. Las mejoras en saneamiento, conexión de cloacas y construcción de baños, reforzaron la aspiración a ser reconocidos como parte de la “ciudad formal” de Penha. La oferta de la FLXIII de dotar al futuro centro con médicos y dentistas fue recibida como una oportunidad concreta para obtener un servicio más eficiente y prestigioso, similar al modelo ya aplicado en la favela Barreira do Vasco.

El proyecto del Centro de Salud se convirtió así en un campo de negociación entre dos universos: el de la medicina popular, cargada de simbolismo y proximidad afectiva, asociada a lo rural y tradicional, y, por otro lado, el de la medicina institucional, vinculada a la modernidad, higiene y estatus urbano. La autoayuda, en este terreno, no era solo levantar paredes: era mediar entre concepciones divergentes de la salud y, al hacerlo, redefinir qué significaba “progreso” para la comunidad.

La salud no fue el único terreno de disputa. Otras prioridades comunitarias también dieron lugar a conflictos abiertos. Un grupo de hinchas del equipo de fútbol local, Unidos da Vila, reclamó con insistencia que el arreglo de la *quadra* y su equipamiento había quedado relegado frente a la construcción del Centro de Salud. Ese espacio no era solo un espacio recreativo: condensaba prestigios locales, articulaba sociabilidades barriales y representaba una forma de “estatus” colectivo. Para los residentes vinculados al club, no ser escuchados equivalía a ser marginados de la comunidad imaginada por BEMDOC.

Los trabajadores sociales buscaron canalizar estas tensiones hacia los procedimientos institucionales y derivaron el reclamo a la sede central del programa, y sugirieron que se presentara formalmente ante el Consejo General de la favela. Pero la maniobra no siempre alcanzaba para neutralizar frustraciones: cada postergación alimentaba la sensación de que las jerarquías de necesidades se definían más desde fuera que desde dentro. El proyecto, que requería la participación

activa de la población para sostener el principio de autoayuda, corría el riesgo de ser percibido como un mecanismo selectivo que validaba unas voces y desestimaba otras.

Si Vila da Penha permite ver con detalle la micropolítica de las negociaciones entre saberes, instituciones y liderazgos, los otros tres casos en los que BEMDOC intervino (Morro da Liberdade, Jacarezinho y Nova Brasília) muestran variaciones significativas en la forma en que se desplegaron los mismos principios. Cada uno de estos territorios planteó condiciones específicas de ingreso, distintos grados de organización previa y diferentes articulaciones con el entorno urbano. Mirarlos en conjunto permite entender tanto la plasticidad como los límites del programa, y observar cómo la noción de self-help adquirió sentidos diversos según la historia, los actores y las tensiones de cada favela.

En Morro da Liberdade, la implementación del BEMDOC encontró un terreno fértil gracias a la existencia de un entramado asociativo previo y al liderazgo carismático de Frei Cassiano, fraile franciscano que desde fines de los años cincuenta se había convertido en una figura central de la organización comunitaria. Su presencia otorgaba legitimidad a la intervención externa y facilitaba la articulación entre técnicos, líderes locales y vecinos. A diferencia de Vila da Penha, donde el ingreso estuvo marcado por la desconfianza y los rumores de erradicación, aquí el proyecto pudo presentarse rápidamente como un aliado de las aspiraciones colectivas. La existencia de asociaciones religiosas y cívicas activas ofreció un canal ya consolidado para la movilización vecinal, lo que permitió que las iniciativas de autoayuda se desplegaran con mayor fluidez.

El caso se convirtió en una vitrina privilegiada para BEMDOC: las asambleas se llenaban, las obras comunitarias avanzaban con rapidez y las actividades de capacitación adquirían una dimensión simbólica que trascendía lo inmediato. El centro de carpintería inaugurado en 1965, el que se planteó como espacio para la visita de Robert Kennedy, condensaba esta dinámica. No era solo un espacio de formación téc-





nica para jóvenes, sino también un signo tangible de que la favela podía convertirse en ejemplo de progreso y cooperación. En Liberdade, la retórica de la autoayuda encontraba respaldo en resultados visibles, y el propio Frei Cassiano emergía como un mediador capaz de traducir el lenguaje de la modernización en clave comunitaria.

En Jacarezinho, el BEMDOC desplegó su presencia en diálogo con una geografía marcada por la proximidad industrial. A diferencia de Liberdade, donde la fuerza estaba en el tejido asociativo religioso, aquí la favela estaba atravesada por la cercanía a fábricas, talleres y, sobre todo, a la planta de General Electric, que ofrecía una promesa de empleo formal para quienes contaran con la capacitación adecuada. Esta particularidad orientó las prioridades del proyecto: la formación técnica y vocacional se convirtió en el corazón de las actividades comunitarias.

Los cursos impartidos en coordinación con el SENAI y el SESC no solo buscaban dotar a los jóvenes de habilidades prácticas, sino también disciplinar hábitos de puntualidad, higiene y responsabilidad, considerados indispensables para el trabajo industrial. En este sentido, Jacarezinho fue un laboratorio donde la noción de self-help se tradujo en la producción de una mano de obra adaptada a las exigencias de la modernización. La favela era reimaginada como cantera de trabajadores potenciales, capaces de integrarse a la economía formal. La recepción de estas iniciativas no estuvo exenta de tensiones. Para muchos residentes, los talleres representaban una oportunidad concreta de ascenso social, mientras que para otros la insistencia en la “disciplina laboral” evocaba formas de control externo sobre la vida cotidiana.

En Nova Brasília, el desafío principal no fue tanto la formación técnica ni la movilización religiosa, sino la fragmentación social del territorio. A diferencia de Liberdade o Jacarezinho, aquí el BEMDOC encontró un tejido comunitario débil y atravesado por rivalidades internas que hacían difícil convocar a una asamblea representativa o sostener liderazgos estables. El trabajo de los técnicos y voluntarios se orientó, entonces, a construir confianza poco a poco, a través de proyectos concretos de

infraestructura y saneamiento (mejoras en accesos, cloacas, escaleras y desagües) que mostraran resultados tangibles y facilitarían la adhesión de los vecinos. La idea era que cada pequeña obra de self-help sirviera como demostración pedagógica de lo que podía lograrse colectivamente de manera de crear un círculo virtuoso de participación.

Para sostener esas mejoras, BEMDOC promovió la organización de brigadas locales y referentes de secciones, encargados de velar por el mantenimiento de los servicios y de transmitir las demandas de cada sector a los equipos técnicos. Estas figuras, que no necesariamente eran líderes tradicionales de la favela, terminaron por ocupar un lugar clave como mediadores entre la comunidad y el aparato institucional. En Nova Brasília, más que en otros casos, se puso en evidencia el carácter experimental del plan: la sostenibilidad de las acciones dependía no solo de los recursos invertidos, sino de la capacidad de BEMDOC para inventar formas de representación y confianza en un espacio marcado por la precariedad y la sospecha. Fue un laboratorio de paciencia política y de micro-negociaciones, donde la participación debía construirse desde cero, casi al mismo ritmo que las cloacas y las escaleras que transformaban el paisaje físico.

En suma, el recorrido por Vila da Penha, Liberdade, Jacarezinho y Nova Brasília muestra que el BEMDOC fue mucho más que un conjunto de intervenciones puntuales: constituyó un espacio de mediación y disputa donde se redefinían cotidianamente las fronteras entre favela y ciudad, tradición y modernidad, autonomía local y agendas externas. Los casos revelan que el self-help no era solo una metodología de trabajo, sino un dispositivo de poder que reorganizó liderazgos, jerarquías de saber y formas de ciudadanía. Como laboratorio transnacional, el programa puso en circulación conocimientos técnicos, lenguajes de participación y modelos de intervención social que respondían simultáneamente a objetivos de política local, de modernización hemisférica y de formación de expertos. Esa densidad de significados, tensiones y apropiaciones hace del BEMDOC una experiencia privilegiada para





pensar cómo se producían, negociaban y disputaban las políticas de desarrollo comunitario en el marco de la Guerra Fría.

BEMDOC como zona de contacto en la Guerra Fría

Leer BEMDOC únicamente como un programa de mejoras puntuales en las favelas sería perder de vista su dimensión más interesante: la de un laboratorio transnacional en el que se cruzaron lenguajes, saberes y expectativas de muy distinto origen. Fue un producto de la coyuntura política brasileña de mediados de los sesenta, marcada por el golpe de 1964, el endurecimiento de la política de remociones de Carlos Lacerda y la reorientación de Negrão de Lima, pero también una pieza dentro de una red hemisférica de expertos, fondos y métodos de intervención que se había ido tejiendo desde la posguerra. En ese espacio, la modernización no era solo un objetivo político o económico, sino también un lenguaje común que combinaba la autoayuda, la participación comunitaria y la capacitación laboral con tecnologías de gobierno propias de la Guerra Fría. En ese mismo proceso no solo se moldeaba al “otro”, el pobre urbano que debía ser integrado, sino también al “yo” profesional y experto que reclamaba autoridad para guiarlo.

El clima que hizo posible BEMDOC no era exclusivamente local. A nivel global, la posguerra había inaugurado una carrera por definir y “mejorar” lo que se empezó a llamar el “Tercer Mundo”. La descolonización abrió enormes espacios para la competencia geopolítica, y organismos como la ONU, la OEA, el Banco Mundial o el BID ofrecieron soluciones presentadas como racionales, técnicas y apolíticas para el “subdesarrollo”. Entre esas soluciones, la autoayuda se convirtió en una palabra mágica: podía significar construir escaleras en un morro, alfabetizar adultos o formar carpinteros; también servía para medir el éxito de un programa y justificar la inversión. Brasil no fue ajeno a este proceso. En Río, experiencias previas como el Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERPHA) o la Cruzada São Sebastião ya habían probado fórmulas de organi-

zación local y pequeñas obras apoyadas por técnicos y funcionarios. BEMDOC heredó esa lógica, pero la llevó más lejos: lo convirtió en un proyecto piloto con duración definida, evaluaciones intermedias y la promesa de replicarse en otros lugares.

La noción de autoayuda que impulsaba BEMDOC, sin embargo, iba más allá del trabajo colectivo local. Era una forma de gobernar, porque convocaba a las comunidades a organizarse, a responsabilizarse de su bienestar y a comportarse de manera “productiva”. Si el programa no funcionaba, la responsabilidad recaía sobre ellas mismas. La participación era así, al mismo tiempo, una puerta para dar voz y un marco que limitaba lo que podía decirse y hacerse. El corazón metodológico del programa, identificar y responder a las “necesidades sentidas”, tenía un costado problemático: esas necesidades eran cambiantes, a veces conflictivas, y su traducción a proyectos concretos colocaba nuevamente a los técnicos en el lugar de intérpretes legítimos. Como muestra la experiencia de Vila da Penha, lo que parecía un consenso en torno a la construcción de un centro de salud terminó revelando tensiones entre la medicina popular y la institucional, entre prácticas sanitarias cargadas de afecto y ritualidad y protocolos formales de higiene y atención. Satisfacer esa “necesidad sentida” implicó reorganizar la vida política de la favela, crear consejos de área, negociar con autoridades externas y redefinir quién podía hablar en nombre de todos.

En ese sentido, BEMDOC no solo moldeaba a la comunidad, también moldeaba a quienes intervenían en ella. Como mostró Barbara Weinstein para el caso de São Paulo, los programas de asistencia y capacitación del SENAI y el SESC desde sus inicios buscaron modelar a los trabajadores, vistos por las organizaciones patronales como atrasados e improductivos, para los requerimientos productivistas de una sociedad en vías de industrialización (Weinstein, 2000). Al hacerlo, también ayudaban a construir la identidad de los propios planificadores, trabajadores sociales y técnicos como actores con legitimidad y autoridad moral. En BEMDOC, esa figura del experto se forjaba en el





trabajo diario: encuestas, inventarios de habilidades, cursos diferenciados por género y planes de obra. El saber técnico no se limitaba a describir la realidad: la configuraba. Las favelas se volvían legibles a través de indicadores, tipologías y cronogramas, y esa legibilidad implicaba también una definición de lo que era un liderazgo legítimo, un comportamiento adecuado o una comunidad “lista” para integrarse.

Nada de esto se improvisó. BEMDOC estaba insertado en una red más amplia de circulación de saberes. Programas como los del CINVA habían difundido por América Latina ideas y metodologías de autoconstrucción y trabajo comunitario; las universidades católicas y las escuelas de servicio social aportaron cuadros jóvenes con formación técnica y una vocación de servicio marcada por valores religiosos; los Cuerpos de Paz trajeron voluntarios que, más allá de las tensiones con los técnicos locales, reforzaron la conexión con redes académicas y políticas internacionales.

En paralelo, la agenda de vivienda masiva impulsada por Lacerda completaba el cuadro. Los conjuntos como Vila Kennedy, Vila Aliança o Cidade de Deus materializaban otra cara de la modernización: la de la domesticidad y la moral de clase media como herramientas de integración y control. La propiedad privada, la vida en una casa planificada, el consumo y la sociabilidad organizada se presentaban como el horizonte al que debían aspirar los ex-residentes de las favelas. En ese sentido, BEMDOC funcionaba como un puente: allí donde aún no existía la llave en mano, se ofrecían escuelas de oficios, clínicas y *mutirões* que preparaban a las comunidades para esa transición.

Visto desde esta perspectiva, BEMDOC fue una auténtica zona de contacto, en el sentido que le da Mary Louise Pratt: un espacio de encuentro entre actores, saberes y agendas con fuerzas y poderes desiguales. Hubo negociaciones entre USAID y la FLXIII sobre la escala y el control del programa; entre técnicos brasileños y voluntarios extranjeros sobre los roles y la autoridad; entre líderes comunitarios y equipos de campo por la definición de prioridades; entre universos de saber

popular y protocolos técnicos. Cada una de las favelas del programa mostró una configuración distinta de esa tensión: Morro da Liberdade como vitrina de resultados bajo el liderazgo de Frei Cassiano; Jacarezinho articulando formación técnica con el empleo industrial; Nova Brasília exigiendo paciencia organizativa en un territorio fragmentado.

El carácter piloto de BEMDOC fue a la vez su fuerza y su límite. La lógica de “demostrar” en poco tiempo y con recursos acotados favoreció intervenciones intensivas, pero de alcance restringido, y chocó con el interés de las autoridades locales por ampliar la cobertura y capitalizar políticamente el programa. La evaluación de Anthony Leeds recomendó su continuidad con ajustes, pero USAID decidió no renovar el acuerdo. Esa cancelación temprana revela que el problema no fue solo técnico: también obedeció a una divergencia sobre los tiempos, los objetivos y el control del proceso.

En último término, BEMDOC también nos habla de un fenómeno más amplio: el modo en que Estados Unidos construyó su lugar como potencia desarrollista en el hemisferio. Estos programas no solo definían qué hacer con “el otro” subdesarrollado, sino que también servían para pensarse a sí mismos, al descubrir sus propias pobreza internas y aplicar fuera de sus fronteras métodos que luego se usaban en casa. En esa doble mirada —hacia el sur y hacia adentro— se afianzó la figura del experto como portador de soluciones, se consolidaron redes profesionales y se naturalizaron ciertos modos de entender la modernización.

Por eso, más que un caso menor de cooperación técnica, BEMDOC fue uno de los nodos posible en donde se tejieron las grandes preguntas y tensiones de la modernización en la Guerra Fría: cómo gobernar la pobreza, cómo formar sujetos modernos, cómo negociar entre agendas nacionales y redes internacionales. En su corta vida, condensó las promesas y los límites de un desarrollo pensado desde los lenguajes de la planificación y la ciencia social, pero puesto a prueba en el terreno movedizo de las relaciones de poder y las expectativas cruzadas.



Referências

AMMANN, Serafina. *A ideologia do desenvolvimento de comunidade*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1980.

AMOROSO, Mauro. *Nunca é tarde para ser feliz? A imagem da favela pelas lentes do Correio da Manhã*. Curitiba: CRV, 2011.

AZEVEDO, Cecília. *Em Nome da América: os Corpos da Paz no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2007.

BENMERGUI, Leandro. Building the Alliance for Progress: Local and Transnational Encounters in a Low-Income Housing Program in Rio de Janeiro, 1962–67. In: KWAK, Nancy; SANDOVAL-STRAUSZ, A. K. (orgs.). *Making Cities Global: The Transnational Turn in Urban History*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2018. p. 187–205.

BENMERGUI, Leandro. The Alliance for Progress and Housing Policy in Rio de Janeiro and Buenos Aires in the 1960s. *Urban History*, v. 36, n. 2, p. 303–326, 2009.

BENMERGUI, Leandro. Habitação e Guerra Fria: a perspectiva transnacional para o estudo da favela carioca. In: GONÇALVES, Rafael; BRUM, Mario; AMOROSO, Mauro (orgs.). *Pensando as favelas cariocas: história e questões urbanas*. Rio de Janeiro: Pallas; PUC-Rio, 2021. p. 169–188.

BRUM, Mario Sergio. *Cidade Alta: histórias e memórias da remoção e a construção do estigma de favela num conjunto habitacional*. Rio de Janeiro: Ponteio, 2012.

ESCOBAR, Arturo. *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FERGUSON, James. *The Anti-Politics Machine: “Development,” Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1990.

FISCHER, Brodwyn; MCCANN, Bryan; AUYERO, Javier (orgs.). *Cities from Scratch: Poverty and Informality in Urban Latin America*. Durham: Duke University Press, 2014.

FISCHER, Brodwyn. *A Poverty of Rights: Citizenship and Inequality in Twentieth-Century Rio de Janeiro*. Stanford: Stanford University Press, 2008.

GIANNOTTI, Emanuel; GONÇALVES, Rafael Soares. La guerra fría en las favelas y las poblaciones, 1945–1964. *Izquierdas*, n. 49, p. 642–662, 2020.



GOLDSTEIN, Alyosha. *Poverty in Common: The Politics of Community Action during the American Century*. Durham: Duke University Press, 2012.

GOMES, Rachel Paiva. *Mais que construir casas: interdependência entre provisão pública de moradias e trabalho social*. Tese (Doutorado em Gestão e Planejamento do Território) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2020.

GONÇALVES, Rafael Soares. *Favelas do Rio de Janeiro: história e direito*. Rio de Janeiro: Pallas; Ed. PUC-Rio, 2013.

GONÇALVES, Rafael Soares; BENMERGUI, Leandro. Maria Josephina Rabello Albano: uma assistente social transnacional. *O Social em Questão*, v. 25, n. 54, p. 111-136, 2022.

GORELIK, Adrián. A produção da cidade latino-americana. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, v. 17, n. 1, p. 111-133, jun. 2005.

GORELIK, Adrián. *La ciudad latinoamericana. Una figura de la imaginación social del siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2022.

HEALEY, Mark. Planning, Politics, and Praxis at Colombia's Inter-American Housing Lab, 1951-1966. In: CHASTAIN, Andra; LOREK, Timothy (orgs.). *Itineraries of Expertise: Science, Technology, and the Environment in Latin America's Long Cold War*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2020. p. 199-216.

JOSEPH, Gilbert M. Close Encounters: Toward a New Cultural History of U.S.-Latin American Relations. In: JOSEPH, Gilbert M.; LEGRAND, Catherine C.; SALVATORE, Ricardo D. (orgs.). *Close Encounters of Empire: Writing the Cultural History of U.S.-Latin American Relations*. Durham: Duke University Press, 1998. p. 3-46.

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

LIMA, Nísia Trindade; MAIO, Marcos Chor. Ciências sociais e educação sanitária: a perspectiva da Seção de Pesquisa Social do Serviço Especial de Saúde Pública na década de 1950. *Hist. Cienc. Saúde-Manguinhos*, v. 17, n. 2., 2010.

LOPES, Thiago da Costa. *Em busca da comunidade: ciências sociais, desenvolvimento rural e diplomacia cultural nas relações Brasil – EUA*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2020.





MITCHELL, Timothy. *Rule of Experts: Egypt, Techno-Politics, Modernity*. Berkeley: University of California Press, 2002.

MONTOYA PINO, Ana Patricia; RAMÍREZ NIETO, Juan Villamil; ARAVECCHIA-BOTAS, Nilce (orgs.). *CINVA: um projeto latino-americano 1951-1972*. Bogotá: Instituto de Estudios Urbanos; Universidad Nacional de Colombia, 2021.

MUZAFFAR, Ijlal. *Modernism's Magic Hat: Architecture and the Illusion of Development without Capital*. Austin: University of Texas Press, 2024.

OFFNER, Amy. *Sorting Out the Mixed Economy: The Rise and Fall of Welfare and Developmental States in the Americas*. Princeton: Princeton University Press, 2019.

PERLMAN, Janice. *The Myth of Marginality: Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*. Berkeley: University of California Press, 1977.

PRATT, Mary Louise. *Imperial Eyes: Travel Writing and Transculturation*. London: Routledge, 1992.

RAMOS DE ANGELO, Michelly. *Diálogos entre José Arthur Rios e Louis-Joseph Lebret: a construção de uma rede de formação para o desenvolvimento*. In: FELDMAN, Sarah (org.). *Instituições de urbanismo no Brasil, 1930-1979*. São Paulo: Annablume, 2021. p. 111-142.

RUYBALID, Louis Arthur. *Community Development in Brazil: A Study of the BEMDOC Project in Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado em Educação) – University of California, Berkeley, 1970.

VALLADARES, Licia do Prado. *A invenção da favela: do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VIANA, Rachel de Almeida. *Desenvolvimento e ciências sociais: as agências internacionais nas favelas na década de 1960*. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 30, e2023015, 2023a. DOI: 10.1590/S0104-59702023000100015. Acesso em: 13.mai.2025

VIANA, Rachel de Almeida. *O encontro da antropologia com a favela: Anthony e Elizabeth Leeds no Jacarezinho*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2023b.

WEINSTEIN, Barbara. *For Social Peace in Brazil: Industrialists and the Re-making of the Working Class in São Paulo, 1920-1964*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2000.

Notas

- 1 Una versión inicial de este trabajo fue presentada en el grupo de investigación CASA, en el Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), en junio de 2019. Agradezco a Mariana Cavalcanti por la invitación y a Rachel Viana por sus valiosos comentarios.
- 2 Purchase College, State University of New York. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0281-2080>. E-mail: leandro.benmergui@purchase.edu.
- 3 Carta de Alvin S. Lackey a Dale Morrison, USIS, "Senator Kennedy's Visit to Morro da Liberdade," 23 de noviembre de 1965, Project 512-11-810-125.1, Urban Development, BEMDOC, Correspondence, entry 400, Brazil Subj/proj 56 73, ACC #75-0162, Box 25, RG 286, National Archives, College Park (en adelante NACP).
- 4 "Dedication of Morro da Liberdade Vocational Training Center", NACP, RG 286, Box 39, BEMDOC, Correspondence.
- 5 El SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) y el SESC (Serviço Social do Comércio), creados en la década de 1940 durante el Estado Novo de Getúlio Vargas por las confederaciones de industria y comercio, son instituciones para-estatales de bienestar corporativo financiadas por el empresariado. El primero ofrece capacitación profesional; el segundo, servicios sociales, culturales y de salud, ambos orientados a formar trabajadores productivos e integrados al Brasil moderno. La SURSAN (Superintendência de Urbanização e Saneamento) coordinaba políticas de urbanización, saneamiento y mejora de las condiciones de vida en áreas populares, especialmente en las favelas de Río de Janeiro.
- 6 La Public Law 480, sancionada en 1954 y luego enmendada en varias ocasiones, autorizaba el uso de divisas locales generadas por la compra de trigo norteamericano para financiar programas de ayuda técnica en el exterior. Estos fondos, conocidos como Wheat Fund y, más tarde, Food for Peace, servían al mismo tiempo para subsidiar la producción agrícola de Estados Unidos y para sostener proyectos de cooperación en los países receptores. En la práctica, los grants representaban la reinversión de los pagos que los propios países beneficiarios habían realizado por la importación de productos agrícolas estadounidenses.
- 7 Valla fue inicialmente un misionero católico llegado a Brasil en 1964 y que, a partir de su experiencia en las favelas e influenciado por los trabajos de Paulo Freire, desarrolló una extensa obra académica sobre educación y pobreza urbana.
- 8 El archivo original de Anthony Leeds forma parte del National Anthropological Archive, del Smithsonian Institute, en Estados Unidos. La antropóloga Elizabeth Leeds, viuda de Anthony a quien conoció en Río de Janeiro en la década de 1960 cuando participaba como voluntaria de los Cuerpos de Paz, donó una significativa cantidad de materiales al archivo de la Casa Oswaldo Cruz.





- 9 "History of the Initiation of the BEMDOC Project", NACP, RG 286, Box 39, BEMDOC, Correspondence
- 10 Jack Mezirow trabajó como consultor en programas de alfabetización y desarrollo comunitario de la USAID, la UNESCO y el PNUD en Asia, África y América Latina, incluido Brasil. Más tarde, como profesor en el Teachers College de la Universidad de Columbia formuló se teoría del aprendizaje transformativo, que concibe la educación como un proceso de revisión crítica de creencias y marcos de sentido a partir de experiencias desestabilizadoras. De Paulo Freire tomó la idea de la educación como una práctica emancipadora vinculada al poder, la posición social y la transformación personal y colectiva.
- 11 La propuesta, elaborada en Washington y enviada a la oficina de USAID en Río en enero de 1964, fue bien recibida y remitida a las autoridades brasileñas. Joel Braga, presidente de la FL XIII, apoyó que la ejecución quedara a cargo de la institución.
- 12 Este fue el caso, por ejemplo de las favelas de Pasmado y Esqueleto y otro gran número de pequeñas favelas ubicadas, en general, en áreas codiciadas por el mercado inmobiliario.
- 13 En 1957, el CINVA publicó el libro El factor humano en los programas de rehabilitación de tugurios, referencia clave para los programas de desarrollo comunitarios en América Latina.
- 14 Carta de Marshall Brown a Anthony Leeds, 9 de mayo de 1966, NACP, RG 286, Box 39, BEMDOC, Correspondence.
- 15 De todos modos, como indica, Ammann el servicio social ya estaba siendo atravesado por críticas dentro de las camadas más críticas con este enfoque.
- 16 El siguiente análisis se apoya en el estudio y en las fuentes utilizadas por Louis Arthur Ruybalid en su tesis doctoral en Educación en la Universidad de California, Berkeley.