

## 1. Introdução

O nosso interesse pelo objeto desta pesquisa, surgiu a partir de uma experiência profissional em uma organização não-governamental, cujos projetos em sua grande maioria, localizavam-se em favelas. Chamava a nossa atenção, o fato desta ONG, de caráter confessional, representar uma outra forma de atuação religiosa em contextos favelados, além das atuações clássicas da Igreja Católica, presente nas favelas desde os anos quarenta do século 20. Além disso, vários outros trabalhos (Cunha, 2002; Alvito e Zaluar, 2004) já vinham indicando a expansão vertiginosa dos templos religiosos, principalmente evangélicos, nos contextos mais pauperizados, dos quais, as favelas são uma representação emblemática. Não se tratava apenas de espaços de culto. Tratava-se de um outro tipo de inserção, sob novas formas de organização e prestação de serviços.

Começamos a querer entender, qual seria realmente a contribuição deste tipo de organização; sua relação com as organizações e serviços governamentais; os diferenciais de seus equipamentos de serviços além da relação que os mesmos mantinham com as favelas e suas populações usuárias. Aparentemente, uma primeira resposta poderia ser indicada através da importância que o proselitismo religioso e a necessidade de ganhar novas adesões poderiam representar em contextos marcados por inseguranças sociais e profundas necessidades sócio-econômicas. Além disso, a atuação social fundamentada na caridade, e no “socorro aos pobres” não só constituem tradicionalmente um valor para grande parte dos sistemas religiosos, como está extremamente presente no contexto cultural brasileiro.

Sem dúvida, a reconstituição da historicidade das favelas cariocas indica que atores religiosos sempre estiveram presentes. Entretanto interessávamos entender não só a organização social interna às favelas como suas relações com a cidade. E neste sentido, histórica mais que atualmente, a Igreja Católica ganhava destaque especial. Assim, num primeiro momento da atuação de organizações sociais em favelas, temos presença marcante da Igreja Católica, representada pela Fundação Leão XIII, objetivando não só o desenvolvimento de “ações educativas” junto aos favelados, como um controle ideológico sobre suas organizações. Se esse primeiro momento poderia ser caracterizado por uma tentativa de tutela confessional católica, num segundo momento, ocorre a ampliação das organizações do Estado e seus serviços públicos, que tem na década de 80, o auge do início de sua presença em favelas. Obviamente, bem antes disso

o Estado, e os representantes políticos, tentaram estabelecer relações e tutelas de diferentes perfis (clientelismos, cooptações e dependência política, repressão policial, etc) com as favelas e seus ocupantes. Essas relações se fundamentavam não só na importância política do eleitorado nas favelas (principalmente nos períodos democráticos), como na consciência dos “possíveis efeitos de conflito” que a concentração da pobreza poderia representar no contexto da realidade brasileira, em geral e cidade, em particular.

Num terceiro momento temos a presença de ONGs e outras organizações sociais, confessionais e civis, atuando em favelas, articulando uma relação com outras esferas da sociedade e com o próprio Estado.

Para a realização desse estudo escolhemos o Morro do Borel, em função de ser um morro representativo da tradição favelada, com uma trajetória extremamente emblemática da história das favelas. Além disso, o Morro do Borel apresentava como facilitador, a existência, há 15 anos, de uma ONG evangélica, com a qual tínhamos uma relação de aproximação que poderia favorecer nosso acesso à realidade da pesquisa.

A favela acompanha a evolução urbana da cidade do Rio de Janeiro, estando sempre presente em cada momento da história da sociedade carioca. De acordo com Burgos do ponto de vista sociológico, “a categoria favela” não traduz apenas uma determinada forma de aglomerado habitacional, mais que isso, exprime uma configuração ecológica particular, definida segundo um padrão específico de relacionamento com a cidade” (2005:190). Para esse autor, “um aglomerado habitacional mais que isso, exprime uma configuração ecológica particular, definida segundo um padrão específico de relacionamento com a cidade. Um aglomerado habitacional transforma-se em “favela” à medida que desenvolve um microssistema sociocultural próprio, organizado a partir de uma identidade territorial, fonte de um complexo de instituições locais que estabelecem interações particularizadas com as instituições da cidade (idem, 2005: 190).

Entretanto não se trata de relações horizontais, igualitárias ou simétricas. As relações entre a favela e a cidade aparecem e se desenvolvem, histórica e atualmente, como relações diferenciais, desiguais e assimétricas.

Não importa em que momento histórico a favela aparece, sempre se teve em relação a ela, uma relação de distanciamento. Valadares (2005), Pandolfi e Grynspez (2006), Burgos (2005), Zaluar (1998) e outros autores, demonstram que as favelas

sempre foram classificadas como sinônimo de pobreza, de incivilidade e péssimas condições de higiene, o que se traduziu em imagens e representações frequentemente negativas, que as estigmatizavam como contextos de moradia e de vida.

O afastamento sócio-cultural gerado pela discriminação e pela mobilização de preconceitos e estereótipos, fez com que, apesar dos esforços e movimentos de integração de suas populações, as favelas tivessem uma “história ameaçadora” de relação com a cidade e com a sociedade carioca. Com isso, a favela transforma-se e ganha notoriedade, funcionando como antítese da cidade ou, no dizer de Burgos (2005) como “antimônio de tudo que a ela [a cidade] modernamente se atribui: urbanidade, higiene, ética do trabalho, progresso e civilidade”.

Ao longo dos anos, foram sendo configurados diferentes tipos de relação e constituídas diferentes formas de mediação. Assim, o chamado clientelismo político, as tutelas confessionais; as cooptações do Estado mobilizando diversos atores individuais e sociais atuando na mediação favela x cidade.

É dentro da perspectiva de uma *relação de mediação entre a Favela e a Cidade, que pretendemos analisar a atuação das ONGs a serem analisadas.*

Acreditamos que as mediações são sempre históricas e sociais, construídas a partir da correlação de forças operantes na realidade. Como ressalta Martinelli (1990), as mediações “são socialmente determinadas e produzidas no interior do contexto sócio-político e organizacional, o que evidencia que não há mediações prontas e/ou ideais”. Não se trata de mediações de tipo teórico ou eminentemente heurístico.

Estamos aqui considerando, como Velho e Kuschnir (2001), a mediação como um fenômeno sócio cultural e político onde “os mediadores podem funcionar tanto como intérpretes, porta-vozes, embaixadores” de determinados grupos, como negociadores do conflito entre partes da cidade no contexto de relações de diferenças, e desigualdade nas relações de poder.

De fato tanto as ONGs como as relações entre a favela e a cidade foram objeto de inúmeros estudos (Burgos, 2005; Valladares, 2005; Pandolfi, 2003). Ao articularmos esses dois campos estamos privilegiando a compreensão do papel destes novos atores na difícil e histórica relação de desigualdade que marca a presença das favelas no contexto da cidade e na constituição da cidadania.

Sem dúvida, apesar da presença marcante, e preponderante, de trabalhadores entre os ocupantes das áreas faveladas, a incorporação da favela à cidade não se deu

através do mercado de trabalho e das formas de cidadania (mesmo “regulada”) que caracterizaram a modernidade nacional.

Burgos utilizando o conceito de “controle negociado” de Machado da Silva (2005), indica que a incorporação da favela à cidade se “deu à custa da constituição de uma categoria social subalterna (do favelado)”, determinando um padrão urbano de integração “fragmentado e fortemente hierarquizado”. Com isso, a própria constituição de atores coletivos por meio do movimento associativo, não conduziu a um processo de emancipação política, mas apenas a uma redefinição parcial do padrão de relacionamento com a cidade.

Como veremos na reconstituição histórica da expansão das favelas no contexto urbano da cidade, foram inúmeras as formas de luta e representação social criadas pelos moradores ao longo dos anos. Entretanto, apesar das mudanças dos objetivos das disputas ou das formas de mobilização, o padrão secular de integração - fragmentado, hierárquico, e frequentemente repressor - permanece, uma vez que está fundado tanto na persistente desigualdade social que caracteriza a realidade brasileira (e carioca) como num enorme diferencial de poder em relação aos grupos sociais que ocupam essas áreas.

No entanto, a história das favelas na cidade, na qual o Morro do Borel representa um dos exemplos mais emblemáticos, indica também um enorme espírito de luta e envolvimento em ações coletivas. Como afirma José Murilo de Carvalho introduzindo o livro “A Favela fala” apesar da pobreza, “há muita vida social nas favelas, muita cooperação, muito esforço coletivo, ao lado de muita competição, disputa e rivalidade”(…) “uma multiplicidade de iniciativas, às vezes em cooperação, às vezes em competição, às vezes em conflito, veio conferir às comunidades faveladas uma vida social e política muito rica” (Pandolfi e Grynszpan, 2003:8). Isto significa que concomitantemente à relação favela x cidade, as relações internas implicam igualmente em desafios nas relações entre grupos de moradores e em demandas de ação para os mediadores.

Dentro dessas perspectivas é que pretendemos analisar as ONGs, atuantes no Morro do Borel. Sua análise remete não apenas à história desse tipo de Organizações Sociais inicialmente voltadas para a recuperação democrática do país, como aos fenômenos mais contemporâneos nos quais as comunidades vêm criando suas próprias ONGs. Se de um lado, poderíamos dizer que esse fenômeno indicaria a “dispensa de intermediários externos” de outro, como nosso estudo indicará, essas organizações tornam-se, elas próprias, mediadoras de relações internas e da relação entre a Cidade e

as favelas. Além disso, sua atuação mesmo buscando autonomia, não prescinde das relações com o Estado e com outras entidades e organizações internas e externas às favelas. A compreensão deste ator social e seu papel mediador nas relações sociais são, pois os focos privilegiados de nossa dissertação, que está dividida em quatro capítulos:

No *primeiro capítulo*, fizemos um resgate da historicidade das intervenções sociais em favelas no Rio de Janeiro partindo da análise da constituição destes aglomerados habitacionais na história urbana da cidade. Além disso, quando seu adensamento demográfico passa a considerado como “um perigo à ordem social” são construídas diferentes formas de intervenção onde, num primeiro momento, é destacada a atuação da Igreja Católica. Este capítulo encerra-se com a indicação sumária das intervenções públicas ao longo dos anos.

O *segundo capítulo* é dedicado à reconstituição histórica do Morro do Borel, como uma favela representativa da trajetória das demais favelas cariocas. Assim, grande parte das formas organizativas e de mobilização dos favelados na cidade do Rio de Janeiro se refletiu (ou pode ser retratada), na própria história do Borel.

O *terceiro capítulo* se propõe a discutir e aprofundar conceitos relacionados às Organizações Não-Governamentais, sua constituição no Brasil, suas áreas de atuação, os papéis sociais e políticos por elas assumidos bem como as transformações que vêm sofrendo principalmente a partir da década de noventa.

O *quarto capítulo* incorpora as questões trazidas pelo trabalho de campo. Sistematiza os dados referentes às ONGs estudadas tendo como perspectiva o “olhar de quem atua”, seus objetivos e motivações para a ação, as relações internas e externas à área bem como os limites e possibilidades da atuação das diferentes organizações na mediação social e política das relações entre a favela e a cidade

Finalizamos com algumas considerações acerca de nossa trajetória de trabalho bem como das reflexões que nos foram apresentadas por um grupo de entrevistados que, a despeito dos inúmeros desafios que hoje representam a presença e atuação nas favelas, mantém um profundo envolvimento com as ações coletivas, insistindo em “manter vivo” o espírito de luta e a perspectiva de contraposição ao aumento da violência, do individualismo e da despolitização que hoje corroem a dinâmica comunitária das favelas, em geral e do Borel, em particular.