



TERRITÓRIOS DESIGUAIS – RACISMO E O ACESSO À CIDADE

Aline Baptista de Paula *

Resumo: O presente texto pretende refletir sobre a invisibilização do debate sobre o racismo, e da discriminação racial, na elaboração e execução das políticas públicas de habitação e urbanização na cidade do Rio de Janeiro. Para tal, faz um breve mapeamento de suas políticas urbanas no pós-abolição e aborda mais especificamente as ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, através do Trabalho Técnico Social, cuja demanda foi dada pelo Estatuto das Cidades, no que se refere à relação entre a referida política e a integração/articulação com os moradores dos territórios. A análise que tem como base a sistematização de uma experiência de trabalho que ocorreu entre os anos de 2011 e 2013 parte do pressuposto de que o racismo é um elemento estrutural das relações sociais no Brasil, e atua diretamente na produção e reprodução das desigualdades e na conformação da pobreza no país, constituindo-se como elemento basilar para elaboração das atuais políticas urbanas, particularmente aquelas que incidem de forma mais direta sobre a população negra e pobre das favelas.

Palavras-chave: Política de Urbanização. Habitação. Racismo. PAC. Trabalho Social.

Unequal territories - Racism and access to the city

Abstract: The present text intends to reflect on the invisibility of the debate on racism and racial discrimination in the elaboration and execution of the public policies of housing and urbanization in the city of Rio de Janeiro. To do so, it briefly maps out its urban policies in post-abolition, and more specifically addresses the actions of the Growth Acceleration Program - PAC, through Social Technical Work, whose demand was given by the Statute of Cities, as regards the relationship between this policy and the integration / articulation with the inhabitants of the territories. The analysis based on the systematization of a work experience that occurred between the years 2011 and 2013 assumes that racism is a structural element of social relations in Brazil, and acts directly in the production and reproduction of inequalities and in the poverty in the country, constituting a basic element for the elaboration of current urban policies, particularly those that have a more direct impact on the black and poor population of the favelas.

Palavras-chave: Urbanization policy. Habitation. Racism, PAC. Social Work.

* Mestre em Serviço Social - PUC/RJ; Doutoranda em Serviço Social - UERJ; Pesquisadora associada do Programa de Estudos e Debates dos Povos Americanos e Afro-americanos (PROAFRO/UERJ). alinebpaula81@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Esse texto é fruto de muitas indagações produzidas no decorrer da minha experiência no Trabalho Técnico Social, no período de 2011 a 2013, em territórios pauperizados do Rio de Janeiro. O ponto nevrálgico dessa reflexão está na invisibilização do debate sobre o racismo e a discriminação racial para a elaboração e execução de ações em territórios que são notadamente

negros. Esse apagamento contribui para reiterar e aprofundar as desigualdades sociais, que no país referem-se articuladamente às desigualdades raciais.

O Trabalho Técnico Social constitui o elemento articulador do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cabendo a ele a relação direta com a população que será atingida pelas obras do PAC.

O PAC, programa de âmbito federal, foi criado em 2007, tendo como objetivo, segundo o Ministério do Planejamento, desenvolver grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. Um programa de grande amplitude no país, que contou com uma complexa rede de articulações públicas e privadas, sendo nesse sentido, um dos principais programas dos Governos Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), que permaneceu ativo no Governo Temer (2016-2018), porém de forma menos contundente.

Nesse amplo universo de pesquisa, o foco será o Trabalho Técnico Social, que atua, em sua maioria, em territórios¹ com a parcela mais pobre da população, que também corresponde às populações negras.

As indagações trazidas nesse debate pretendem evidenciar que: apesar do reconhecimento por parte do Estado brasileiro da existência do racismo; da existência alguns avanços no período, em relação à formulação de Políticas Públicas de Promoção de Igualdade Racial e dos negros no país representarem mais de 50% da população brasileira, segundo dados oficiais, nos documentos de orientação, assim como nas instruções normativas, tanto do governo federal, ou dos municípios, não há sequer a menção dos termos *negro, pardo, preto, ou ainda racismo*². A omissão nessas diretrizes contribui para a obliteração do debate sobre as relações raciais e suas consequências para a população negra.

Esse artigo parte da premissa que o racismo em nosso país é estrutural e estruturante. O Brasil, assim como outros países colonizados, organizou não apenas sua economia, mas suas relações sociais, através do escravismo, que integrou um complexo sistema de molas propulsoras para expansão capitalista europeia. Por essa lógica, a sua manutenção por quase quatro séculos, expressa a sua importância, tanto no desenvolvimento das forças produtivas internamente, quanto na divisão internacional do trabalho.

A longevidade desse sistema teve como amparo, primeiramente o suporte da Igreja católica, e posteriormente uma doutrina de hierarquização racial, que criou as bases “científicas” para objetificação de seres humanos e a consequente mercadorização dos mesmos durante vários séculos. O tráfico negreiro e a mão de obra escrava, fundamentados em ideias racistas, além de produzir riquezas, criou profundas fissuras nas relações sociais no país.

Como ponto de partida para essa reflexão busca-se compreender como o racismo se constituiu enquanto elemento essencial na ocupação dos territórios. Não somente os espaços que são ocupados, mas a forma como se pode ocupar os espaços, e sua relação do Estado com esses territórios, baseados no racismo e na discriminação étnico-racial.

Nessa reflexão, não adensaremos o debate da formação socio-histórica³ brasileira, todavia, considera-se importante demarcar aspectos fundamentais de como as relações sociais no Brasil foram estruturadas sem levar em consideração as profundas marcas produzidas pelo racismo. Ao desconsiderar o racismo na formulação e implementação de políticas sociais, abstrai-se a forma como as desigualdades sociais foram construídas no passado e são reiteradamente aprofundadas no tempo presente.

Na primeira parte da reflexão é apresentado um breve histórico das políticas urbanas e habitacionais no Rio de Janeiro no pós- abolição, no que se refere à população negra e pobre da cidade, na sua relação com a resistência e a luta contra o racismo e a discriminação racial promovida pelos movimentos negros.

A segunda seção traz a caracterização do Trabalho Técnico Social e uma análise das orientações, normativas e documentos que dão amparo legal ao trabalho, nos âmbitos federal e municipal, através do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Rio de Janeiro.

Na última parte do trabalho está a sistematização da experiência de trabalho, com o foco nas consequências do processo de invisibilização do racismo para a população atendida.

POLÍTICA URBANA E RACISMO – DIREITOS EXTIRPADOS

O racismo atravessa as relações sociais se refletindo em desigualdades raciais, expressas em diferentes dimensões da vida social. Dessa maneira, os níveis crescentes das iniquidades no Brasil são midiatisadas pela questão étnico-racial que, balizada pelo mito da democracia racial⁴, funciona como um eficaz mecanismo de restrição e seleção do acesso a direitos. Partindo desse pressuposto, podemos compreender que a pobreza no país tem um profundo recorte étnico-racial. Desde o início da formação social e econômica brasileira, houve uma intrínseca relação entre o sistema escravista e as relações de produção capitalista, no sistema colonial.

A construção ideológica racista moldou, e continua modelando, contornos particulares na formação da classe trabalhadora brasileira. Como reflexo, verifica-se nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2016 que os negros representam o percentual populacional referente aos mais empobrecidos (entre os 10% mais pobres 25,4 são brancos e 74,2 são negros). Na PNAD de 2017 podemos verificar que as mulheres negras são o grupo mais vulnerável, constituindo 64,4% das pessoas abaixo da linha da pobreza.

Além do agrupamento em classes sociais, as relações humanas sofrem influência de fatores ideológicos e políticos que vão também determinar as formas de produção e reprodução social. A estrutura social brasileira condiciona o negro a um lugar de inferioridade, fazendo com que não seja percebido somente como um trabalhador que vende sua força de trabalho, mas como integrante de um grupo social que carrega o estigma de ser considerado naturalmente incapaz e desqualificado.

Essa dimensão simbólica condiciona os trabalhadores negros a ocupações que exijam força física, não intelectual. Além da construção social do papel social do negro, que o restringe a determinados lugares na sociedade, é preciso considerar que esse trabalhador enfrenta dificuldades para acessar, e/ou permanecer em níveis mais elevados de formação.

Essas questões são novamente verificadas na PNAD, uma das principais fontes oficiais sobre a população brasileira, que comprovam a premissa do artigo, demonstrando que negros permanecem em média 6,7 anos na escola, enquanto a população branca permanece 8,4. Apenas 28,2% dos pretos, 31,8 dos pardos chegam ao nível superior e esse número é quase o dobro se for relacionado com a população branca – 62,6%. A taxa de analfabetismo também é maior na população negra – 5,9% entre os brancos, 13,3% entre os pretos e 13,4% entre os pardos.

Os baixos índices educacionais, associados a práticas racistas e discriminatórias, refletem na baixa remuneração recebida pelos trabalhadores negros. Ao considerar os rendimentos-hora de trabalho verifica-se que pretos com 12 ou mais anos de estudos, ganham apenas 69,8% do recebido por um branco, com os mesmos anos de estudo, em relação à população parda esse índice é de 73,8%.

Mesmo quando tem a capacitação exigida, os trabalhadores negros recebem remunerações mais baixas, ocupando a mesma vaga que um trabalhador branco e com o mesmo grau de capacitação. Se a comparação for entre uma mulher negra e um homem branco essa disparidade é ainda muito maior. Ocorre um processo de bargame econômica, social, política e cultural, onde a desigualdade social estabelece conexão com desigualdade racial.

Assim, apesar de ser frequentemente considerada como discriminação de classe, a discriminação racial é um fenômeno presente na dinâmica social brasileira. Operando na ordem da distribuição do prestígio e privilégios sociais, os mecanismos raciais de discriminação atuam mesmo nos espaços sociais e econômicos mais modernos da sociedade. Esses mecanismos não apenas influenciam na distribuição de lugares e oportunidades. Reforçados pela própria composição racial da pobreza, eles atuam naturalizando a surpreendente desigualdade social deste país (JACCOUD, 2008, p. 59).

Trata-se, nesse sentido, não apenas de um debate sobre classes sociais, mas de relações raciais, onde a branquitude garante privilégios sociais e a negritude insere os sujeitos em processos de produção e reprodução da pobreza, como também de restrições de oportunidades.

Esses aspectos são essenciais para a compreensão da ocupação dos territórios, já que negros compõem, em sua maioria, o déficit habitacional. Sempre lhes foi negado o direito à propriedade, e por muitos séculos até o seu próprio corpo.

É primordial ressaltar que *não* se tratam de práticas discriminatórias individuais, mas de políticas de Estado, que ora se desobrigou em conceder à população negra os seus direitos, ora formulou políticas públicas que promoveram barreiras ao acesso.

A Lei de Terras de 1850 é um importante marco nesse aspecto, em um contexto histórico que já sinalizava expressivamente o final da escravatura⁵, assim como a transição progressiva para o trabalho livre. É uma legislação que faz parte de um amplo processo demandado pelo capitalismo e pela industrialização, que não apenas regulamentou a posse da terra no país, mas a manteve nas mãos dos latifundiários. Ao relacionar obrigatoriamente a posse com a compra das terras, a referida lei impediu o acesso de uma grande massa de negros já libertos, considerando que não possuíam condições de comprá-las e que o Estado se desvencilhava da condição de doador.

Conforme indica Emília Viotti da Costa, a Lei de Terras baseava-se na ideia de que a única maneira de garantir o trabalho livre nas fazendas era dificultar o acesso à terra, o que faria com que o trabalhador livre não tivesse outra alternativa senão permanecer nas fazendas. Para os ex-escravos, dedicados em sua grande maioria às atividades rurais, a passagem ao trabalho livre não significou sequer a sua inclusão em um regime assalariado. Quando permaneciam nas fazendas, sua passagem à condição de dependente ampliou a massa de trabalhadores livres submetidos à grande propriedade e afastados do processo de participação nos setores dinâmicos da economia. (THEODORO, 2008, p. 39)

No contexto descrito, a manutenção e centralização das terras tiveram um impacto significativo, presumindo que no processo de transformação do trabalho escravo para o trabalho livre, os negros começam a ser descartados pelos imigrantes europeus, “que possuíam melhor qualificação” para a emergente industrialização. Forma-se então uma imensa massa de trabalhadores ex-escravizados que passam a não ter um lugar na organização da produção assalariada.

Chiavenato (1987) resalta que os trabalhadores negros foram atirados à periferia social, transformando-se em uma “espécie de lumpem do lumpemproletariado” (p. 208). Ironicamente, como aponta o autor, ao se transformar em trabalhador livre, o negro perde a importância, não conseguindo a sua emancipação política, nem a inserção nas novas formas de produção que surgem no país.

Nem a abolição, tampouco a República deram garantias, ou desenvolveram políticas públicas para os negros no processo de transformação do trabalho escravo para o trabalho livre. A visão eurocêntrica de modernização atrelada à difusão de ideias racistas reforçou uma ideologia higienista de embranquecimento da população que, por conseguinte, estava fundida à ideia de desenvolvimento de nação. Logo, conforme aponta Hasenbalg (1979), a profusão de teorias etnocêntricas que defendia a superioridade dos brancos foi a base para a política de imigração do governo brasileiro (apud Theodoro, 2008, p. 37). Esse movimento deslocou a população negra livre para colocações subalternas, para um não-lugar de trabalho.

Mais do que um processo de exclusão, produziu-se o que Campos (2006) denomina de espaços criminalizados. Por mais que não tenha havido no Brasil uma segregação formal/legal dos negros, os seus espaços de vida são segregados e marginalizados. E o autor estabelece ainda uma relação entre os quilombos periurbanos e as atuais favelas, ambos instituídos enquanto territórios negros de resistência, mas vistos como lugares de bandidos, vagabundos, etc.

De fato, a questão da urbanização, ou seja, os problemas concernentes à excessiva concentração de população em certas cidades mostram-se de maneira mais complexa a partir de 1930. Contudo, pode-se observar, já no final do século XIX, o início de um processo de aglomeração da pobreza e

da exclusão nas cidades, resultante da chegada em profusão de contingentes de ex-escravos. Em resumo, nessa época, já proliferavam, nas maiores cidades, as favelas, verdadeiros guetos onde se encontravam os pobres (THEODORO, 2008, p. 29).

O desenvolvimento das cidades brasileiras, principalmente as metrópoles, tem na sua gênese esse movimento de exclusão da população negra e pobre, que se mantém na atualidade. E no processo de expansão dos grandes centros urbanos se encontram antigos quilombos, estabelecidos em regiões de mata nas proximidades, como no caso do Rio de Janeiro. Campos (2006) ressalta que são lugares construídos, ou transformados, em espaços de desconfiança, através da marginalização econômica e social. Acrescenta-se a essa equação a marginalização cultural que enfraquece as identidades étnicas e, conseqüentemente, as possibilidades de resistência a criminalização dos espaços de moradia das populações negras.

Ao fazermos um conciso panorama do processo de urbanização da cidade do Rio de Janeiro, podemos verificar como as políticas urbanas se conformaram no sentido de separação e contenção dos territórios negros.

Tomando como o ponto de partida o período pós-abolição nos deparamos com a reforma do prefeito Pereira Passos (1902-1906). Partindo de um ideal de modernização da cidade, ancorado no discurso cientificista e higienista, Passos fez um grande reordenamento na cidade atacando com maior força os cortiços, onde moravam os pobres, que em sua maioria eram negros escravizados, e os territórios negros da cidade.

(...) a questão habitacional foi marcada pela política do bota abaixo, ou seja, pela remoção da população que residia nos cortiços e casas de cômodos para as áreas afastadas do centro urbano do Rio de Janeiro. Contava com apoio técnico de médicos responsáveis pela política municipal, cuja argumentação mais relevante era tornar o centro da cidade mais respirável. (CORREIA, 2006).

Há de se considerar o forte teor burguês desse processo, principalmente de uma elite comercial, influenciado pela República e pela nova ordem mundial instaurada pela primeira Revolução Tecnológica do fim do século XIX. Um discurso sanitarista que, na verdade, escondia interesses econômicos e políticos. Nesse mesmo período, houve, também no Rio de Janeiro, uma reforma conduzida pelo Governo Federal, projetada pelo ministro Lauro Muller e por Francisco Bicalho. Ambas as intervenções urbanísticas foram iniciativa do então presidente da República, Rodrigues Alves.

Essa grande reformulação urbana teve vários objetivos. Como principais podemos apontar: a transformação da cidade para o padrão urbanístico europeu, com a expulsão dos negros das regiões centrais (com a justificativa de serem propagadores de doenças); a reformulação viária e portuária para o escoamento e distribuição de mercadorias na capital; a criação de atrativos (amparada pela ideia de progresso) para a imigração da mão de obra estrangeira nas regiões cafeeiras, considerando que o Brasil era visto como provinciano e pouco desenvolvido. Rolnik (1989) aponta que “essa reestruturação vinha adaptar a cidade senhorial-escravista aos padrões da cidade capitalista, onde terra é mercadoria e o poder é medido por acumulação de riqueza” (p. 6).

A Reforma Passos foi uma das principais intervenções urbanísticas no Rio de Janeiro, transformou drasticamente a cidade, com seus reflexos podendo ser ainda observados nos contornos socioespaciais da cidade, foi nesse período que surgiram os embriões do que conhecemos hoje como favelas. Os negros expulsos das regiões centrais foram ocupar os morros e regiões periféricas da cidade.

Todas as reformas urbanas do final deste período tiveram como resultado “empurrar os trabalhadores pobres de origem africana para os morros da periferia do centro da cidade”. A origem africana destes trabalhadores não podia ser ignorada e, com isso, aumentava a percepção do senso comum que

estes, os negros, eram a grande e concreta “ameaça” à ordem política e social vigente, tal ameaça era corroborada tanto pelo fato de que, historicamente, eram os mais oprimidos, quanto por deterem uma perspectiva de mundo diversa da eurocêntrica, cuja matriz reflexiva consiste em excluir o diferente. (NEDER, 1997, p. 110).

Não se pode afirmar que apenas a destruição dos cortiços foram causadores da formação das favelas. Além das reformas urbanas, uma série de outros fatores da ordem política e econômica foi essencial para que o negro não tivesse mais lugar na cidade, como a especulação imobiliária e a proibição de determinados ofícios, dificultando o acesso a formas de subsistência. Na ideia de civilização e progresso de Pereira Passos, os negros não estavam inclusos.

Contudo, é muito importante ressaltar que esse processo não ocorreu sem resistência. Houve vários confrontos nas ruas do Rio de Janeiro, contra a reforma e as ações autoritárias dos sanitaristas. Conforme ressalta Lefebvre (1999), o fenômeno e o espaço urbano não são apenas uma projeção das relações sociais, mas o lugar e o terreno onde as estratégias se confrontam.

As obras, além de provocarem uma das maiores crises de habitação que a cidade viveu, acabaram por detonar uma espécie de guerra civil. Durante quatro dias (12 a 16 de novembro de 1904) alastrou-se a insurreição pelos espaços plebeus da cidade: bondes foram virados e utilizados como trincheiras, combustores de iluminação foram quebrados, o comércio foi depredado e saqueado, os insurretos enfrentaram os policiais. O Exército acabou intervindo e “Porto Arthur”, zona comandada por Prata Preta, um capoeira do bairro da Saúde, foi o último bastião dos revoltosos a cair (Rolnik, 1989, p. 4).

Na década de 1930, o governo federal de Getúlio Vargas manteve o modelo urbanístico higienista. O código de obras da cidade previa, segundo Correia (2006), a demolição das favelas – que eram consideradas aberrações – “e a remoção de seus habitantes para parques proletários, numa atitude normatizadora e disciplinante do poder público. As favelas eram consideradas lugares insalubres que ameaçavam a saúde pública. Reitera-se aqui a visão do negro como propagador de doenças.

Nota-se que não há preocupação alguma do Estado com as condições de vida dos sujeitos; o propósito era “limpar” a cidade das pessoas indesejadas e conter essa população. Essa dinâmica, com algumas variações relacionadas à dinâmica socio-histórica, vai se perpetuando ao longo dos séculos, obedecendo à lógica estrutural do racismo.

Concomitante a esse processo, várias entidades e irmandades negras, como a Frente Negra Brasileira (1931-1937), lutavam por melhores condições de vida e sobrevivência do negro na sociedade brasileira. Além das atividades recreativas e culturais tinham a preocupação de uma formação política para construir estratégias contra as ideias eugênicas difundidas na sociedade, e que foram basilares para as ações do Estado.

Ao mesmo tempo, nesse período o dado raça/cor começa a ser suprimido dos censos. Nesse contexto, há uma paulatina mudança nas produções acadêmicas e no discurso do Estado acerca do negro no Brasil. Começa a ganhar corpo a concepção de “integração” e de uma ode à mestiçagem.

A partir dos anos 1930, o Brasil assistiu ao progressivo desaparecimento do discurso racista, quer no campo político quer nos esforços de interpretação do processo de desenvolvimento nacional. Em seu lugar, emerge um pensamento racial que destaca a dimensão positiva da mestiçagem no Brasil e afirma a unidade do povo brasileiro como produto das diferentes raças e cuja convivência harmônica permitiu ao país escapar dos problemas raciais observados em outros países. Mais do que isso, o amalgamento das raças e a constituição de um povo e uma cultura brasileira substituiriam o componente político da República, em seu molde clássico, ancorado na igualdade dos

cidadãos. Mais uma vez, não é o espaço político o local em que se reafirmam, no país, os ideais de integração social e de alicerce da nação. Ao mesmo tempo, se a democracia racial afirma-se como deslegitimadora da hierarquia social ancorada na identificação racial, ela não deixa de fortalecer o ideal do branqueamento ao promover a mestiçagem e seu produto, o mulato. (JACCOUD, 2012).

O discurso integracionista, iniciado na década de 1930, ganha mais força nas décadas seguintes. No seu bojo estão ainda a recusa do determinismo biológico e o reforço da existência de uma democracia racial. O progresso do país estava atrelado ao quão branco ele poderia se tornar. Dessa forma, o eugenismo contra as populações negras passaria a ocorrer não somente pelo extermínio dos corpos, mas através da miscigenação, pelo embranquecimento. Nascimento (2016), afirma que essa foi uma estratégia de genocídio. A noção de *povo brasileiro* e de uma aparente cordialidade nas relações sociais foram eficazes formas de encobrir a violência e desobrigar o Estado a intervir com políticas públicas específicas para os negros, assim como combater práticas racistas e discriminatórias.

A ditadura varguista refreou durante alguns anos os movimentos negros, assim como os demais movimentos sociais. O discurso de nação foi o mote para o recrudescimento do Estado no que diz respeito ao acesso a direitos para os territórios negros.

Os anos de 1940 e 1950 foram caracterizados por fortes movimentos migratórios, principalmente dos estados do Nordeste para os do Sudeste, aumentando o contingente populacional de cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, encorpando a já excedente mão-de-obra nestas cidades. A falta de empregabilidade desdobrou-se em condições precárias de trabalho no mercado informal, e os poucos recursos empurraram grandes contingentes negros e pobres para as favelas e/ou regiões mais distantes da cidade.

O discurso democrata do período pós segunda guerra legitimou, segundo Correia (2010), a formação de comissões de moradores das favelas, que contavam com apoio do Partido Comunista, de estudantes e de intelectuais. Um movimento que enfraqueceu, de certa maneira, a política de remoções operadas até esse momento.

O desenvolvimentismo que marcou o pós-guerra⁶ teve impacto significativo na forma como o Estado passou a lidar com as favelas, especialmente devido à “ameaça comunista”. Cabe ressaltar que a Igreja Católica foi uma forte aliada do Estado nesse sentido, principalmente pelas fortes mobilizações contrárias as remoções. A Fundação Leão XIII (1947) teve papel central nesse processo. Suas ações sistemáticas através dos Centros de Ação Social, contavam com uma série de serviços de saúde, educação, lazer e urbanização, institucionalizando o controle político da população negra e pobre como uma atribuição da assistência.

A atuação cotidiana nos territórios era uma maneira de impedir formas orgânicas de mobilização e organização comunitária. Todavia, os modos próprios de resistências negras continuavam a existir. Em 1944, foi criado no Rio de Janeiro o Teatro Experimental do Negro (TEM). Segundo Nascimento (2016), o mesmo tinha como valores fundamentais o resgate dos valores da cultura africana que foram marginalizados, buscando não apenas educar os negros, mas também a classe dominante branca. Além disso, desmascarava a “pseudocientífica literatura que a pretexto de estudos sérios focalizava o negro, salvo raríssimas exceções, como um exercício esteticista ou diversionista” (162).

O Teatro Experimental do Negro – TEN iniciou sua tarefa histórica e revolucionária convocando para seus quadros pessoas originárias das classes mais sofridas pela discriminação: os favelados, as empregadas domésticas, os operários desqualificados, os frequentadores de terreiros (NASCI-MENTO, 2016, p. 162).

Cabe pontuar que a mobilização dentro dos territórios não significou que as remoções se extinguíram totalmente. Desde 1946 existia, segundo Rolnik (1989), uma “Comissão para Erradicação das Favelas”. Eram dois movimentos distintos que se complementavam, a intervenção através da assistência e as remoções. A presença de políticas assistenciais nas

favelas possibilitava, também, atenuar junto aos moradores o processo de remoção. A atuação eclesiástica nas favelas se amplifica com a criação pela Prefeitura, em 1956, do Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-higiênicas – SERFHA, que tem seus projetos vinculados aos da Igreja. Porém, diversas associações de moradores já criticavam esse discurso catequizador, demonstrando um grau relevante de autonomia.

Na década de 1960, sob o governo de Carlos Lacerda, o SERFHA é desvinculado da Igreja e inicia-se a Operação Mutirão, com uma ideia de participação colaborativa, mas que mantém o caráter impositivo do Estado. Ao mesmo tempo foi criada a Companhia de Habitação – COHAB (1962), com o objetivo de construir conjuntos habitacionais de baixo custo.

A ditadura militar-burguesa iniciada em 1964 fez parte de um amplo processo que Netto (2005) chama de contra-revolução preventiva de escala planetária, que ocorreu em vários países periféricos, com hegemonia dos Estados Unidos.

A finalidade da contrarrevolução preventiva era tríplice, com seus objetivos particulares íntima e necessariamente vinculados: adequar os padrões de desenvolvimento nacionais e de grupos de países ao novo quadro do inter-relacionamento econômico capitalista, marcado por um ritmo e uma profundidade maiores da internacionalização do capital; golpear e imobilizar os protagonismos sociopolíticos habilitados a resistir a esta reinserção mais subalterna no sistema capitalista; e, enfim, dinamizar em todos os quadrantes as tendências que podiam ser catalisadas contra a revolução e o socialismo (p. 16).

Esse processo implicou em mudanças significativas nas políticas urbanísticas e habitacionais. Em momentos muito próximos foram criadas: a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades – CODESCO (1966) pela prefeitura – que visava à integração da favela à cidade formal, através da manutenção dos moradores no seu local de origem e com a participação ativa dos mesmos; e pelo governo federal a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Rio de Janeiro – CHISAM (1968), tendo como principal objetivo, com apoio da COHAB, a remoção das favelas. O programa federal se sobrepõe ao anterior.

Em 1968 foi criada a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio – CHISAM, órgão que, em 1973, já havia removido 62 favelas e transferido um total de 175.785 pessoas para conjuntos habitacionais populares – as refavelas ou "senzalões", como são popularmente conhecidos esses espaços no Rio de Janeiro e em São Paulo (ROLNIK, 1989, p. 12).

As favelas eram sinônimas de caos e desordem, devendo assim ser extirpadas. Somado a isso, tem-se a especulação imobiliária, considerando seu potencial valor de troca, principalmente em bairros elitistas. Gonçalves (2013) conclui que, no capitalismo o espaço não se configura simplesmente enquanto um suporte geográfico vazio, mas se insere no ciclo de produção e reprodução do capital. De acordo com o autor, “o desenvolvimento do capitalismo modificou de forma profunda a maneira de construir a cidade e de conduzir a gestão do urbano. Crescimento do mercado imobiliário torna-se assim, um aspecto crucial para o ordenamento das cidades” (p. 27). Destarte, a retomada desses territórios se relacionava diretamente com a acumulação capitalista.

Não podemos esquecer que as favelas eram, e ainda são, majoritariamente, territórios negros, porém esses dados são sempre convenientemente ignorados. No que se refere às relações étnico-raciais, a idealização de nacionalismo e da democracia racial nunca estiveram tão presentes. De acordo com Jaccoud (2008), a democracia racial passou de mito para dogma nos governos ditatoriais.

A democracia racial passou de mito a dogma no período dos governos militares. Em 1970, o Ministro das Relações Exteriores declara que “não há

discriminação racial no Brasil, não há necessidade de tomar quaisquer medidas esporádicas de natureza legislativa, judicial ou administrativa para assegurar a igualdade de raças no Brasil” (apud TELLES, 2003, p. 58). De fato, a questão racial desaparece do debate público nacional. É somente com o processo de redemocratização do país que o tema das desigualdades raciais retorna à cena, mas largamente diluído no debate sobre justiça social. Apoiada na interpretação do desenvolvimento como a questão nacional maior, a temática da desigualdade se identifica quase que exclusivamente com a da distribuição de renda (JACCOUD, 2008, p. 56).

A crença na “inexistência” do racismo no Brasil fez parecer que as desigualdades raciais eram somente desigualdades sociais, e que as tensões raciais eram conflitos territoriais. O Estado se eximiu do debate sobre o porquê da concentração da população negras e não-brancas nas favelas e das brancas nas áreas nobres da cidade, como a Zona Sul do Rio de Janeiro. Certamente há pessoas negras moradoras dos bairros da elite, mas estão em sua quase totalidade nas favelas ao redor – uma contradição desse processo, considerando a gentrificação dos espaços, como no caso da Gávea e da favela da Rocinha, do Leblon e a Cruzada São Sebastião⁷; ou ainda os espaços de resistência como o Quilombo do Sacopã, na Lagoa Rodrigo de Freitas, que luta pela manutenção do seu território e dos seus valores culturais, no meio de um dos bairros mais valorizados, e caros, do município.

O modelo de política urbana do governo militar agravou substancialmente o déficit habitacional. Assim como em outros setores, a coerção do regime autoritário dificultou em muito a organização dos moradores contra as remoções, e por políticas de urbanização das favelas, o que não significa a inexistência da contestação. Seja através das associações de moradores, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU, que englobava políticos, intelectuais e pesquisadores sobre urbanização (1970), ou ainda, os movimentos negros, as escolas de samba, grupos de capoeira, terreiros de religiões de matrizes africanas, as irmandades que sempre estiveram nesses territórios negros desde seu início, e foram formas de valorização, resistência contra um olhar eurocêntrico que lhe atribuía a condição de barbárie.

O enfraquecimento do regime ditatorial militar, no fim da década de 1970 e início dos anos 1980, dá novo fôlego na luta pela urbanização das favelas e o direito à cidade. Dentre as bandeiras de lutas alardeadas estão: regularização fundiária; pavimentação das ruas; abastecimento e distribuição de água, bem como a implantação de rede de esgoto pela Companhia de Águas e Esgoto – CEDAE; coleta de lixo; e também um aumento do número de escolas e postos de saúde.

Nesse cenário, em junho de 1978, funda-se o Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial – MNUCDR⁸, através de uma carta aberta lida nas escadarias do Teatro Municipal de São Paulo por lideranças, intelectuais e militantes dos movimentos negros, de vários estados, denunciando o racismo e a discriminação racial no Brasil e ressaltando que a democracia racial no país nunca existiu.

Nós, membros da população negra brasileira – entendendo como negro todo aquele que possui na cor da pele, no rosto ou nos cabelos sinais característicos dessa raça – reunidos em Assembleia Nacional, convencidos da existência da discriminação racial, marginalização racial (...) mito da democracia racial, resolvemos juntar nossas forças e lutar pela defesa do povo negro em todos os aspectos (...); por maiores oportunidade de emprego; melhor assistência à saúde, à educação, à habitação; pela reavaliação da história do negro no Brasil; valorização da cultura negra (...); extinção de todas as formas de perseguição (...), e considerando enfim que nossa luta de libertação deve ser somente dirigida por nós, queremos uma nova sociedade onde todos realmente participem, (...) nos solidarizamos com todo e qualquer luta reivindicativa dos setores populares da sociedade brasileira (...), e com a luta internacional contra o racismo. Por uma autentica democracia racial! (MNU, 1988, apud, PEREIRA, 2010).

O fortalecimento dos movimentos sociais na década de 1980, devido ao processo de redemocratização do país, possibilitou que os mesmos conseguissem exercer maior pressão no Estado para o enfrentamento das desigualdades raciais. Jaccoud (2008) aponta que “não há dúvidas de que uma parte importante dos fatores que impedem a melhoria das condições de vida e oportunidade dos negros encontra-se ofertada em padrões limitados e insuficientes, devido à naturalização social da condição subalterna dessa população” (2012, p. 59).

No que se refere à política urbana e habitacional no Rio de Janeiro, houve algumas modificações com o primeiro governo de Leonel Brizola (1983 – 1987), que teve como metas principais nas ações nas favelas, a regularização fundiária, obras de infraestrutura e incentivo à autoconstrução (Correia, 2012). Tendo como principal programa o *Cada Família*, que pretendia regularizar 40.000 lotes, articulando as ações com duas superintendências: Bem-estar social e Bem-estar comunitário, visando levar à comunidade saúde, educação e geração de emprego e renda. O programa, no entanto, não foi profícuo, pois concluiu os trabalhos apenas nas comunidades do Pavão-Pavãozinho e de Rio das Pedras.

Mas é interessante observar que apesar dessas políticas serem destinadas às favelas, que são territórios historicamente negros, o debate étnico-racial não perpassou as políticas de habitação e urbanização, mesmo com a forte pressão dos movimentos negros na década de 1980.

A Constituição de 1988 trouxe avanços no campo das políticas sociais, mas as políticas universais não conseguiram alcançar essa parcela da população. E mesmo com as desigualdades raciais saltando aos olhos, o discurso de enfrentamento à pobreza se manteve. Jaccoud (2008) traz importantes dados do boletim Políticas Sociais do IPEA, demonstrando o acesso restrito da população negra aos direitos sociais básicos.

Em 1987, uma em cada cinco crianças negras não tinha acesso à escolarização elementar e 63% não tinham acesso à educação média. Os sistemas de saúde e de previdência social então existentes deixavam a maior parte dessa população, inserida em relações de trabalho informais, sem acesso aos serviços e benefícios. Finalmente, não havia nenhum sistema de garantia de renda para a população mais pobre e as pensões não contributivas eram apenas incipientes (p. 61).

Por outro lado, a Constituição acolheu as demandas dos movimentos negros transformando o racismo e a discriminação racial, de contravenção, como era até então, em crime inafiançável. A lei 7716/89, conhecida como Lei Caó, regulamentou as diretrizes que constavam no artigo constitucional, estabelecendo a tipificação e a pena para o crime, relacionando-o ao acesso as políticas públicas, as instituições privadas e ao trabalho.

No que se refere à habitação, a Constituição Federal de 1988 reforçou a responsabilidade de todos os entes federativos com a moradia (com regularização fundiária e acesso à rede de infraestrutura urbana), a melhoria de condições habitacionais, saneamento básico, assim como combater a pobreza e os fatores de marginalização. Coube aos municípios a atribuição mais efetiva de uma política urbana que também contasse com a participação efetiva dos moradores.

No Rio de Janeiro, os governos de César Maia (1993-1996) e de seu sucessor Luis Paulo Conde (1997-2000) realizaram programas de grande porte como o Favela-Bairro e o Rio Cidade que, na verdade, foram compilados de programas anteriores. Foram programas que constavam no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável Cidade (exigência constitucional) e colocaram as favelas efetivamente como partes integrantes da cidade, para distribuição dos serviços públicos, respondendo à demanda dos movimentos ligados à urbanização. Mas de forma alguma as favelas deixaram de ser vistas como *locus* da criminalidade.

Em 2001 foi aprovado pelo Governo Federal o Estatuto das Cidades (Lei 10.257) com o objetivo de “estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Estatuto das Cidades, 2001, At.1 parágrafo único). Assim, em âmbito federal, dentro de suas diretrizes: a regulação fundiária e a urbanização, do que a legislação chama de população de baixa renda, tornaram-se responsabilidade do Estado. E mais

do que isso, a participação da população, passou a ser pré-requisito para o desenvolvimento das ações.

O reconhecimento legal do papel da população no processo de transformação urbana pode ser considerado um ganho, contudo precisamos considerar a forma como essa interlocução é feita, além de entender o esvaziamento político dessas ações. Outro ponto a ser ressaltado, particularmente nas favelas, é que a relação cotidiana com o Estado e a noção de direito são distintas das áreas em que os moradores têm maior poder aquisitivo e são, em sua quase totalidade, brancos.

Nos territórios negros os equipamentos públicos funcionam precariamente, seja por número reduzido de funcionários, pela falta de recursos mínimos para a operação, ou ainda pela violência presente nos territórios, que chega a proporções gigantescas, contraditoriamente pelo vácuo histórico da própria presença do Estado, que atua com mais violência.

COMPREENDENDO O PAC SOCIAL

Para uma reflexão mais consistente é muito importante ter a compreensão da complexa articulação em que está inserido o Trabalho Técnico Social, ou como também é conhecido, o PAC Social. Ele é o braço do Programa de Aceleração do Crescimento que atua de forma mais direta com a população.

Durante muitas décadas esteve na pauta dos movimentos pela reforma urbana, o direito da população em participar ativamente das políticas de urbanização das cidades, considerando o impacto que sofrem diretamente por essas transformações. Esse direito foi efetivado através do Estatuto da Cidade de 2001. A partir desse momento, toda e qualquer intervenção urbanista, em qualquer cidade do país, tem que ser debatida com as comunidades afetadas pela transformação, de forma direta ou indireta, ou seja, com os próprios moradores dos territórios, ou através dos conselhos de direitos, previsto no Plano Diretor da Cidade, que também é um desdobramento do Estatuto.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do município do Rio de Janeiro (Lei complementar n.º 111/11, da Prefeitura), através do seu artigo 69, sobre estruturação urbana, tem como uma das diretrizes a garantia de meios de participação da população local, para atendimento de suas sugestões, propostas e recomendações.

Cabe pontuar que apesar do Trabalho Técnico Social ter financiamento do governo federal, seu planejamento é feito através do trabalho conjunto: de técnicos da Caixa Econômica Federal, responsável pelo repasse dos recursos do Ministério das Cidades; da equipe técnica da Secretaria Municipal de Habitação da prefeitura⁹ – nos projetos acompanhados, responsável pela supervisão das ações no território, fiscalização do projeto e repasse final do recurso para a empresa que executará as ações; e da equipe técnica da empresa contratada através de licitação pública. Por isso, o trabalho tem que estar em consonância com as diretrizes postas pelo Plano Diretor da cidade.

Dessa maneira é necessário ressaltar que não se tratam de ações contínuas, mas de projetos cujo prazo de execução se relaciona com o tempo das ações urbanísticas, ou de construção de unidades habitacionais. Apesar de algumas possíveis adequações, o escopo geral do projeto está explicitado no Caderno de Orientação Técnico Social – COTS, que tem as diretrizes gerais para o planejamento, execução e avaliação das ações.

A equipe técnica social tem a responsabilidade de articular as transformações urbanísticas com os interesses da população usuária, segundo a normativa, tendo três objetivos fundamentais, o primeiro é garantir que a equipe de obras consiga desenvolver seu trabalho no território, ou seja, garantir a adesão ao projeto; o segundo é criar estratégias junto à população usuária para que possam fazer um bom uso dessas mudanças; e o terceiro criar condições para aumentar a possibilidade de geração de renda. Na definição das *Instruções Normativas do Trabalho Social*, produzida pelo Ministério das Cidades, é definida como:

O trabalho social nas intervenções de habitação e saneamento compreende um conjunto de estratégias, processos e ações, realizados a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômico, produtivo, ambiental e político institucional

do território, e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria de sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados.

Todas as ações são norteadas pelo Projeto de Trabalho Técnico Social – PTTS, que segundo o COTS (2010) tem como base eixos estruturantes e respectivas macroações, que devem ser adaptadas à realidade local e às diretrizes do programa/modalidade em desenvolvimento. Mas do que isso, o PTTS se constitui em um documento que sistematiza a proposta de trabalho junto aos beneficiários. Visando nas intervenções relacionadas ao desenvolvimento urbano, a participação comunitária, sustentabilidade dos empreendimentos e preservação ambiental (COTS, 2013, p.4).

Para execução do trabalho é formada uma equipe técnica social composta de profissionais de diversas áreas de conhecimento, mas a coordenação da equipe deve ser realizada por profissionais com formação em Serviço Social e/ou Ciências Sociais, com experiência comprovada.

A equipe objeto de reflexão era composta por 9 técnicos de campo, sendo um coordenador e um técnico para cada território (excetuando um território que contou com apenas um técnico); 13 agentes comunitários (no máximo 3 por território), que possuíam o conhecimento prévio dos territórios, para auxiliar na interlocução com os moradores; uma equipe de coordenação central, composta por 4 técnicos, sendo um coordenador geral e um coordenador por eixo do projeto, além de técnico administrativo para suporte a essa equipe.

Os eixos de ação eram três: mobilização e comunicação, educação sanitária e ambiental, e trabalho e renda. Cada eixo se desdobrava em uma série de atividades que foram pré-determinadas pela fase inicial do projeto (Caixa Econômica, Prefeitura e Empresa licitada). Além disso, cabia à equipe o cadastro do CADÚNICO- cadastro do Ministério do desenvolvimento social que identifica todas as famílias de baixa renda, sendo esta a condição para acessar benefícios assistenciais como o Programa Bolsa-Família, o Programa minha casa, minha vida, dentre outros.

As especificidades das ações, a priori seriam dadas através de uma pesquisa realizada antes da entrada da equipe no território, para mapear o perfil socioeconômico da população que será atendida. E as ações deveriam ser avaliadas através das reuniões periódicas com a população, assim como por uma pesquisa pós-obra.

O trabalho técnico social estava voltado para territórios pobres e negros, mas em nenhuma das normativas orientadoras, que fundamentavam ações, essa particularidade estava descrita. Até mesmo nas orientações de caracterização da população usuária para elaboração de projeto de trabalho técnico social esse dado foi desconsiderado, como se não houvesse relevância para a política a ser desenvolvida.

Aspecto	Informações
Caracterização da população beneficiária ¹⁰	<ul style="list-style-type: none"> - Levantar o perfil da população beneficiária (sexo, faixa etária, número de pessoas com deficiência, número de idosos, números de idosos, número de mulheres chefes de família, estado civil, procedência, tempo de residência na área, ocupação, renda, potencial produtivo, etc.) que poderá ser realizada através de pesquisa amostral; - Estabelecer os critérios de seleção dos beneficiários, se exigido pelo programa; - Cadastrar as famílias beneficiárias, quando necessário.

Fonte: Caixa Econômica Federal, COTS-2010.

O mesmo ocorre na Proposta Preliminar para intervenção social no empreendimento, no Projeto de Trabalho Técnico Social, assim como na Instrução Normativa nº 8, de março de 2009, que versa sobre o trabalho técnico social nos Programas de Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários, ou ainda nas Instruções Normativas do Trabalho Social, do Ministério das Cidades, ou nos projetos de intervenção dos territórios acompanhados. Todas as cinco comunidades de desenvolvimento das ações, que são objeto da presente análise, eram majoritariamente negras, sendo quatro da Zona Norte e uma da Zona Oeste, no Rio de Janeiro. Mesmo compreendendo que essas orientações são de âmbito nacional, é imperioso considerar que a população negra representa mais de 54% do país e que existe uma relação direta, construída historicamente entre desigualdades sociais e racismo.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NO TERRITÓRIO

Com intuito de facilitar o processo de reflexão faremos uso dos mesmos eixos que compunham o Projeto de Trabalho Técnico Social - PTTS. Essa escolha metodológica tem a intenção de clarificar os desafios enfrentados, todavia alguns elementos gerais são necessários para auxiliar a análise.

Primeiramente, é preciso situar que o PTTS se encontra previamente finalizado quando chega à equipe técnica social que vai atuar junto à população. Como dito anteriormente, existe uma estrutura previamente estabelecida pelo COTS, e alguns desdobramentos feitos pela equipe de coordenação geral, a equipe da prefeitura e a Caixa Econômica, que juntas aprovam o projeto. O que resta à equipe de campo e aos moradores é preencher pequenas lacunas, como por exemplo, qual o curso do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC, dentre opções limitadas, será oferecido à comunidade, ou qual palestra, dentre as previamente definidas, será realizada. As pesquisas possibilitam conhecer o perfil geral da população, mas não sua cultura, seus saberes. Isso ocorre no cotidiano das ações nos territórios, no convívio com os moradores e através dos atendimentos.

Abre-se então o questionamento acerca do tipo de participação proposta pelo Programa e sobre quais as expectativas dos moradores. Rolnik (1989) traz um elemento importante:

A história da comunidade negra é marcada pela estigmatização de seus territórios na cidade: se, no mundo escravocrata, devir negro era sinônimo de subumanidade e barbárie, na República do trabalho livre, negro virou marca de marginalidade. O estigma foi formulado a partir de um discurso etnocêntrico e de uma prática repressiva; do olhar vigilante do senhor na senzala ao pânico do sanitarista em visita ao cortiço; do registro esquadrinhador do planejador urbano à violência das viaturas policiais nas vilas e favelas (p.15).

Isso significa que, no planejamento da política urbana, os negros moradores das favelas são entendidos como indivíduos que não possuem a capacidade de dizer aquilo de que necessitam, ou de elaborar sobre estratégias de enfrentamento aos problemas urbanos. Trata-se de coerção travestida de direitos e de direitos travestidos de bem-estar, que devem ser aceitos da forma como são impostos. Esses territórios definidos à priori como espaços violentos, imorais, desorganizados que precisam ser contidos com toda a força do Estado, física e simbólica. Não há como pensar uma política urbana, sem levar em consideração o espaço vivido Lefebvre (1999).

A violência foi algo que as equipes tiveram que enfrentar no cotidiano; decerto que houve um impacto significativo no desenvolvimento das ações, tendo em vista os recorrentes conflitos entre traficantes dos territórios e forças policiais e militares, mesmo nas comunidades com Unidades de Polícia Pacificadoras – UPPs. O que suscita duas indagações:

- 1- Quais foram os fatores que fomentaram a violência nesses territórios?
- 2- Como o garantir o acesso a direitos aos moradores desses territórios?

De forma sucinta, a chave da resposta de ambas as perguntas está no Estado, na relação construída historicamente pelo Estado com esses territórios. Ou melhor, no racismo estrutural reproduzido pelo Estado, seja por sua omissão, seja através da violência física, simbólica, e ainda do racismo institucional. Na verdade, a violência é a desculpa para ações violentas e execuções, contra pessoas envolvidas com o tráfico de drogas ou não. E a construção histórica e social do ser negro o equaliza a um tipo perigoso.

Uma organização peculiar das políticas urbanas ocorreu no período 2011-2013, com a proximidade da Copa do Mundo da FIFA (2014) e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos (2016) no Rio de Janeiro. Vislumbrando atender as demandas dos comitês de organização dos eventos, manter uma imagem positiva perante a imprensa internacional e atrair investimentos para o município (com apoio do governo do estado e do governo federal) o Estado retomou as práticas higienistas e de remoção. Contrariando todas as atuais legislações que ancoram as políticas urbanas atuais – Estatuto da Cidade, Plano Diretor e a própria Constituição Federal de 1988, que preconizam a participação efetiva da população na política urbana.

Outro ponto crucial a ser considerado é a terceirização das políticas públicas que vem ocorrendo de forma ostensiva. A execução das ações via licitação acarreta graves consequências. O primeiro grande problema é que essas empresas visam lucro e por essa lógica, a qualidade dos serviços prestados à população não é a sua principal preocupação. Se for considerado que se trata de uma população com alcance limitado a direitos básicos, a questão torna-se mais aguda.

Aliado a isso, está a precariedade do trabalho dos técnicos sociais, empregados com contratos temporários de trabalho, tem seus salários atrasados, e sua autonomia reduzida, o que causa impacto na qualidade dos serviços, sobretudo na continuidade das ações, pela rotatividade, tanto dos profissionais, como das empresas – devido ao atraso nos repasses das verbas pela Caixa Econômica e/ou pela Prefeitura. A falta de continuidade abala a confiança da população no trabalho e a afasta dos frágeis processos participativos existentes.

EIXOS DO PROJETO DE TRABALHO TÉCNICO SOCIAL – PPTS

a) Mobilização, Comunicação e fortalecimento social

A mobilização comunitária foi um dos maiores desafios encontrados pelas equipes. Isso se deve a inúmeros fatores. Primeiro há de reforçar a própria relação do Estado com as comunidades, de maneira reiterada essa relação sempre foi baseada em *abandono* – no que refere na falta da presença de equipamentos públicos, *descompromisso* – não há preocupação em como, e com qual qualidade esses serviços são prestados, *cerceamento* – os moradores negros dessas favelas são constantemente vigiados, dentro ou fora dos territórios, por serem potenciais bandidos, e *violência* – suas vidas podem ser extintas sem aviso prévio e em qualquer lugar.

Somado a isso há o desinteresse do Estado em de fato desenvolver ações articuladas com esses moradores, compreendendo os seus espaços de vida para além dos perfis de caracterização, que na realidade não são usados para qualificar o trabalho, mas para a mera constatação da falta de condições. As ações, esvaziadas de conteúdo político, são representativas da desvalorização pública. Esses territórios negros são a materialização do indesejado, do expurgo da sociedade, do problema que o eugenismo não conseguiu resolver. O que se traduz na descontinuidade e na precariedade das condições do trabalho.

Por outro lado, a resposta dos moradores foi o desinteresse, refletido no esvaziamento dos espaços, em tese planejados para a participação popular. Via de regra, as reuniões comunitárias e assembleias, independente do eixo de atuação do projeto, tinham como público participante os profissionais que atuavam em unidades/equipamentos no território e alguns poucos moradores com perfil mais atuante, que tradicionalmente já participavam de outros espaços comunitários como Fóruns, Conselhos, etc.

Dada a brevidade do tempo de estada da equipe nos territórios, além das dificuldades de execução das tarefas devido à falta de recursos, a estratégia encontrada pelas equipes foram as articulações com as instituições públicas e privadas locais para garantir as ações e fortalecer a relação com os moradores.

A não-adesão ao projeto pode ser atribuída também pelo fato de não estarem incorporadas no projeto as particularidades das pessoas e dos espaços vividos. Rolnik (1989) ressalta que:

Um dos suportes mais sólidos desse repertório negro foi, desde a senzala, o próprio corpo, espaço de existência, continente e limite do escravo. Arrancado do lugar de origem e despossuído de qualquer bem ou artefato, era o escravo portador – nem mesmo proprietário – apenas de seu corpo. Era através dele que, na senzala, o escravo afirmava e celebrava sua ligação comunitária; foi através dele, também, que a memória coletiva pôde ser transmitida, ritualizada. Foi assim que o pátio da senzala, símbolo de segregação e controle, transformou-se em terreiro, lugar de celebração das formas de ligação da comunidade. A partir daí, o terreiro passou a ser um elemento espacial fundamental na configuração dos territórios negros urbanos – são terreiros de samba, de candomblé, de jongo que atravessam a história dos espaços afro-brasileiros nas cidades (p. 2).

Nesse sentido, a autora reforça a reflexão sobre um devir negro, construído através das resistências e redes de solidariedade, que são singulares. Os territórios são ao mesmo tempo espaços segregados, aos quais a violência é perpetrada, mas também são espaços de resistência, espaços de aquilombamento. Lefebvre (1991) ressalta as contradições dos espaços e como eles exprimem as forças, assim com a complexidade das relações de forças que se defrontam ao longo da história.

Importante destacar, no entanto, que ocorreram ações socioeducativas, de forma isolada em alguns territórios, com debates étnico-racial, de gênero e sexualidade, mas essas atividades foram iniciativas próprias de determinados membros da equipe, articuladas com instituições que, ou já debatiam a temática, ou estavam sensibilizadas para tal.

b) Educação Sanitária e Ambiental

Nesse eixo o espaço físico do território é entendido como expressão concreta da desordem, e como consequência é o alvo mais aparente das intervenções. As obras mudaram as estruturas socioespaciais das favelas. Obviamente há a necessidade das intervenções, pela falta de esgotamento sanitário e de serviços básicos como fornecimento de água, energia elétrica, e nos dias atuais, a internet. Embora seja um ponto positivo, a intervenção não atinge a totalidade do território, visto que as favelas no Rio de Janeiro compõem um complexo orgânico.

Assim as ações de educação sanitária, ambiental e patrimonial deveriam considerar não apenas os espaços onde as obras foram feitas, mas as articulações com os entornos. Dentre as ações desenvolvidas, a questão do lixo foi uma demanda recorrente em diferentes territórios. Os moradores reivindicavam maior regularidade dos serviços de coleta. Além disso, havia os entupimentos da rede de esgoto, e em alguns territórios, dos rios, devido ao descarte inadequado de lixo.

A equipe técnica buscou articular ações educativas, palestras nas escolas da região, cursos de educação ambiental para adolescentes da comunidade em parceria com diferentes instituições no entorno, e ainda cartilhas educativas. Mas as ações se concretizaram como pontuais e paliativas, isso porque o público alcançado foi pouco significativo. Esse deveria ser um processo educativo incorporado à dinâmica do território, através das instituições locais, para respostas a longo prazo.

c) Trabalho e Renda

A ênfase dada no eixo de Geração e Renda foi a capacitação, especialmente para profissões relacionadas a trabalho informal, e/ou temporário, visando a possíveis vagas decorrentes dos megaprojetos.

Um contrato foi estabelecido com o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC-RJ para a oferta de cursos básicos no território, como encanador, camareira, eletricista, dentre outros com características semelhantes. O desenvolvimento do curso esbarrou em algumas questões concretas como as condições para realização das aulas, que ocorriam em equipamentos públicos sem condições mínimas, como luz, água potável ou banheiros funcionando adequadamente. Por outro lado, a empresa não disponibilizava os recursos necessários para que a equipe os realizasse em outro lugar.

O curso de empreendedorismo e os plantões de negócios ofertados tinham como objetivos as iniciativas já existentes no território, como os Pontos de Economia Solidária¹¹. Contudo, esse programa na verdade é uma estratégia de geração de renda onde trabalhadores autônomos apenas dividem o mesmo espaço em feiras, etc. Não há uma base real de construção de um trabalho coletivo, cada pessoa é responsável pelo seu próprio trabalho e custos do desenvolvimento do mesmo. Ao final do curso, os alunos desenvolviam um plano de negócios. Santos et al. (2013) observam que:

Numa conjuntura marcada pela desindustrialização, degradação dos centros urbanos, crescente terceirização e precarização da força de trabalho e aumento do trabalho informal, as novas estratégias de planificação são orientadas para conter a desordem urbana, porém com a “nova roupagem” do empreendedorismo urbano, que pretende alterar as engrenagens da máquina cultural e estética e dar uma nova imagem à cidade. E é com esta “nova roupagem”, com a preparação da cidade para a sua afirmação no cenário competitivo das cidades globais, que uma série de projetos urbanísticos são previstos, alguns deles já em fase de execução (p. 13).

A política de geração de renda do projeto corrobora com o direcionamento atual das políticas trabalhistas. O destaque para potencial turístico e cultural da cidade mostra um horizonte que não é real para boa parte dos moradores negros atendidos nos territórios, que não acessam os turistas com maior poder aquisitivo. Suas possibilidades são restritas aos próprios territórios, ou a se inserir em dinâmicas já existentes na cidade, como no caso dos ambulantes. De forma concreta poucos realmente têm as condições econômicas necessárias para compor a pretendida nova paisagem local.

O perfil da população atendida por essas ações era de artesãos, panificadores, vendedores de lanches, pequenos comerciantes locais, em sua maioria, mulheres negras. Como estamos nos referindo a territórios marginalizados, pouquíssimos tem potencial turístico, mesmo com investimentos do Estado para exploração desse potencial, como no caso do Teleférico do Alemão, que provou não ser um projeto sustentável.

As iniciativas direcionadas a empregabilidade se restringiram ao encaminhamento para empresas privadas de recrutamento e seleção de pessoal, mas que não demonstraram efetividade. No que concerne à Secretaria de Trabalho, não houve articulação, pois nos poucos territórios onde havia postos de atendimentos, o serviço se restringia à emissão de carteiras de trabalho. A informalidade do trabalho é algo recorrente para população negra, especialmente as mulheres, que mesmo quando acessa ao mercado formal, o faz com empregos, ou subempregos, que demandam baixa escolaridade, e com renda inferior à de pessoas brancas que ocupam a mesma função.

De acordo com o estudo feito em 2011, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em parceria com a ONU Mulheres, a Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, para a análise das desigualdades, relacionando gênero e raça, no que se refere aos dados do mercado de trabalho verifica-se que a taxa de desemprego em 2009, no Brasil, era de 5,3% para homens brancos e, no seu polo oposto, de 12,5% para as mulheres negras. A pesquisa ainda faz um estudo de inserção qualitativa no mercado de trabalho:

Essas considerações preliminares permitem concluir que as mulheres têm consolidado, ao longo das últimas décadas, sua participação no mercado de

trabalho no Brasil, que deixa, aos poucos, de ser percebida como secundária ou intermitente. A inserção das mulheres nesta realidade é, no entanto, marcada por diferenças de gênero e raça. Além de estarem menos presentes do que os homens no mercado de trabalho, ocupam espaços diferenciados, estando sobre representadas nos trabalhos precários. Ademais, a trajetória feminina rumo ao mercado de trabalho não significou a redivisão dos cuidados entre homens e mulheres, mesmo quando se trata de atividades remuneradas, o que pode ser percebido pela concentração de mulheres, especialmente negras, nos serviços sociais e domésticos (IPEA, 2011, p. 27).

De forma geral, podemos concluir que essas ações não tiveram impacto significativo na vida dessa população. As ações esbarraram nas condições precárias de operação, na falta de vontade política com os territórios, assim como em atividades que mesmo se realizadas em condições ideais não necessariamente contribuiriam para a qualidade nas condições de vida da população usuária. Devido à perversidade da máquina capitalista de exploração do trabalhador, e o racismo estrutural elemento contundente para agudização dessa exploração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas sociais guardam na sua essência uma contradição: ao mesmo tempo em que se constituem como uma concessão do Estado, carregam em si a expressão da luta dos movimentos sociais. Ao mesmo tempo em que são respostas às pressões sociais, são também elaboradas para manter um equilíbrio social e político no processo de exploração capitalista.

Os avanços nas políticas sociais não significam rupturas no bloco hegemônico do sistema. De acordo com o pensamento gramsciano, existe um caráter multidimensional na hegemonia que envolve os vários espaços de embate. A hegemonia não é algo automático, mas que deve ser conquistado constantemente. Nesse movimento, avanços ocorrem na mesma medida em que são minados. Assim, no interior da arena política, é necessário qualificar as políticas urbanísticas e habitacionais para que a população negra possa ter o direito à cidade.

O Estado foi ao longo da história sujeito na manutenção do racismo, e participe nos processos de exclusão/exploração dos negros na sociedade brasileira. Por esse ponto de vista, cabe a ele reparar as expropriações.

Inegavelmente o papel de subalternidade, brutalidade e marginalidade, imposto aos negros pelo racismo, será refletido nos seus territórios, na criminalização dos seus espaços de moradia. O primeiro grande passo na transformação deste cenário consiste em estabelecer outra relação entre as políticas públicas e os territórios negros. As atuais políticas não se adequam aos espaços de representação dessa população, haja vista a necessidade de considerar sua cultura, seus saberes, suas particularidades e suas estratégias de resistência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 17 set. 2018.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Instrução Normativa Nº 8, de 26 de março de 2009. Regulamenta o trabalho social executado em intervenções de provisão habitacional e de urbanização de assentamentos precários das Ações e Programas geridos pelo Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/513297/RESPOSTA_PEDIDO_IN%208,%20de%2026.03.09.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2011.
- CAIXA ECONOMICA FEDERAL. Caderno de Orientação Técnico Social - COTS. Brasília, 2010.

- CAIXA ECONOMICA FEDERAL. Caderno de Orientação Técnico Social - COTS. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/caderno_de_orientacao.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018.
- CHIAVENATO, J. J. *O Negro no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- CORREIA, F. Breve histórico sobre a questão habitacional na cidade do Rio de Janeiro. *Achegas.net – Revista de Ciência Política*, n. 31, set./out. 2006.
- GONÇALVES, R. *Favelas do Rio de Janeiro: história e direito*. Rio de Janeiro: Pallas/ Ed. PUC-Rio, 2013.
- GORENDER, J. *A escravidão reabilitada*. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, Perseu Abramo, 2016.
- IINSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Retrato das desigualdades de gênero e raça. 4. ed. Brasília: Ipea, ONU Mulheres, SPM, SEPPPIR, 2011.
- JACCOUD, L. Racismo e República: O debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil. In: THEODORO, M. (Org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição*. Brasília: IPEA, 2008.
- LEITE, C. R. S. C. A Frente Negra Brasileira. In: Portal Geledés. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/frente-negra-brasileira-2/>>. Acesso em: 8 set. 2018.
- LEFEBVRE, H. *The production of space*. Oxford: Blackwell Publishing, 1991.
- LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- NASCIMENTO, A. *O Genocídio do negro brasileiro: processo de racismo mascarado*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2016.
- NEDER, G. Cidade, Identidade e Exclusão Social. *Tempo*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, 1997.
- NETTO, J. P. *Ditadura e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2005.
- PEREIRA, A. A. *O Mundo Negro: a constituição do movimento negro contemporâneo no Brasil (1970 – 1995)*. 2010. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.
- PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Lei Complementar Nº 111, de 1º de fevereiro de 2011. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro*, 2 de fevereiro de 2011. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/139339/DLFE-229591.pdf/LeiComplementar1112011PlanoDiretor.pdf>>. Acesso em: 24 out. 18.
- ROLNIK, R. Territórios Negros nas Cidades Brasileiras: etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro. *Revista de Estudos Afro-Asiáticos*: CEAA/Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 17, setembro de 1989.
- SANTOS, A. M. S. P. et al. Política Urbana no Rio de Janeiro: entre a cidade do plano e a cidade real. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, n. 2, jul. 2013.
- THEODORO, M. A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil. In: THEODORO, M. (Org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição*. Brasília: IPEA, 2008.

NOTAS EXPLICATIVAS

¹ No texto são usados dois conceitos de forma concomitante: território, a partir do debate de Rolnik (1989) “como sendo uma geografia feita de linhas divisórias e demarcações que não só contém a vida social mas nela intervém, como uma espécie de notação das relações que se estabeleceram entre os indivíduos que ocupam tal espaço” (p. 15); e favela, respeitando a história, lutas e trajetórias dos moradores que o usam em seu sentido político, como bandeira de luta e resistência.

² Até o Caderno de Orientação Técnico Social de 2003, quando na caracterização da população usuária o grupo étnico-racial é requerido. Como se trata de uma sistematização da prática, adotaremos o COTS de 2010, o qual foi referência do trabalho desenvolvido. Uma outra ressalva está no Caderno do Curso de Capacitação – Trabalho Social em Habitações de Interesse Social, feito pela parceria do Ministério

das Cidades com a Universidade Federal de Santa Catarina, em 2014. Na pág. 62 a incorporação nas atividades são colocadas como forma de evitar a discriminação ou a percepção existente de guetos que há nas favelas (há claramente uma responsabilização do morador em evitar o problema) Na pág. 173 o autor faz a relação da violência com a discriminação a mulheres e negros, e na página 183, cita o sociólogo Luiz Eduardo Soares ao afirmar que os jovens negros são seduzidos pelo tráfico por causa do racismo e da discriminação, e por isso se tornam violentos.

³ Para melhor compreensão do debate ler Chiavenato (1987).

⁴ Teoria formulada no fim do século XIX, com maior expressividade no século XX, que tinha como premissa a harmonia entre as raças e a inexistência do racismo no Brasil.

⁵ A Lei de terras, assim como a Lei Euzébio de Queiroz (promulgada alguns dias antes) faziam parte de uma série de ações estatais que respondia a pressões internas e externas, para a resposta às demandas do desenvolvimento capitalista. Segundo Chiavenato (1987), a Lei Áurea apenas regularizou um fato; consideram que apenas libertou 5,6% dos negros.

⁶ O desenvolvimentismo em linhas gerais é um pensamento político-econômico predominante no Brasil do pós-45 até os anos 70, que focava no desenvolvimento da nação através da industrialização e da criação de infraestrutura para modernização do país. Tinha influência na ideias keynesianas, baseadas em forte intervenção estatal.

⁷ Segundo Correia (2006), foi o primeiro exemplo de favela removida para as proximidades do local de origem, em 1955.

⁸ Movimento que em 1979 passou a se denominar apenas de Movimento Negro Unificado – MNU.

⁹ Ocorreram ações concomitantes nos territórios tanto da prefeitura quanto do governo do estado, ambas com financiamento do Ministério das Cidades, via PAC.

¹⁰ Aqui cabe fazer um apontamento sobre o COTS (CEF, 2010), nas orientações destinadas ao o programa Minha Casa Minha Vida, onde estão as orientações para a ficha de caracterização familiar (anexo XIII), na seção E estão as opções para o grupo étnico/racial. Dentre as opções tem: 1-Branco, 2-Mulato/Pardo, 3- Afrodescendente/Negro, 4- Asiático/Amarelo, 5- Indígena. Essa classificação demonstra um profundo desconhecimento das categorias, inclusive as trabalhadas pelo IBGE. Afrodescendentes e negros são categorias utilizadas para pretos e pardos, e a categoria mulato não é mais utilizada pela compreensão dos pesquisadores e/ou militantes dos movimentos negros, se tratar de uma denominação preconceituosa. O mais alarmante é que esse dado consta em um documento oficial.

¹¹ Os Pontos de economia solidária são uma iniciativa do governo do Estado, que em seus objetivos elencados estão o cooperativismo e associativismo para o desenvolvimento de uma economia sustentável.