



Do Morro da Misericórdia ao Complexo do Alemão: notas sobre o papel do governo na construção das favelas¹

Rute Imanishi Rodrigues², IPEA, rute.imanishi@ipea.gov.br

¹ Este texto é uma versão do texto Rodrigues, R. I (2016).

² A autora agradece a Alan Brum Pinheiro e Thiago Matioli pelos comentários à primeira versão do texto.

RESUMO

Este texto apresenta um histórico da expansão territorial e populacional das favelas que fazem parte do Complexo do Alemão, de 1950 até o momento da delimitação desta área como região administrativa e bairro da cidade do Rio de Janeiro, na década 1990. O objetivo do trabalho é identificar os traços principais da atuação do governo nestas favelas, no que diz respeito às ações de urbanização, e compreender como tal atuação pode ter influenciado a conformação deste território assim como o seu padrão de urbanização. Como será tratado no texto, o arranjo institucional constituído na década de 1960 através de órgãos governamentais delegou às associações de moradores a função de controlar o processo de ocupação do território, porém, na ausência de regras e direitos garantidos sobre o uso da terra, desenvolveu-se nas favelas um padrão de urbanização fundado nas necessidades básicas de abrigo e acesso a recursos fundamentais, como água e energia elétrica.

INTRODUÇÃO

Este texto apresenta um histórico da expansão territorial e populacional das favelas que fazem parte do Complexo do Alemão, de 1950 até o momento da delimitação desta área como região administrativa e bairro da cidade do Rio de Janeiro, na década 1990. O objetivo do trabalho é identificar os traços principais da atuação do governo nestas favelas, no que diz respeito às ações de urbanização, e compreender como tal atuação pode ter influenciado a conformação deste território assim como o seu padrão de urbanização.

O texto foi escrito a partir de uma reflexão sobre os resultados de um conjunto de pesquisas realizadas pelo IPEA, entre 2010 e 2013, sobre e no Complexo do Alemão, assim como nas reuniões organizadas pelo Instituto Raízes em Movimento para discutir questões atuais do Complexo com moradores e pesquisadores, mensalmente entre 2013 e 2015. O texto, então, se refere a informações reunidas nas pesquisas citadas, e as ideias expressas aqui se valeram da leitura dos trabalhos de outros pesquisadores e dos debates que ocorreram nas reuniões.

O presente texto está organizado em duas seções, que correspondem a dois momentos de expansão das favelas que iriam posteriormente formar o Complexo do Alemão, um iniciado na década de 1950 e outro em meados da década de 1970, sendo que ambos estiveram relacionados a ações governamentais para a introdução de serviços urbanos essenciais. A comparação entre os dois momentos de expansão das favelas revela algumas regularidades, mas também transformações ao longo do tempo.

Nos dois momentos, a atuação governamental para a urbanização das favelas foi precedida de ações de movimentos populares por moradia e demandas por serviços urbanos essenciais. Dentro do arranjo institucional montado pelo governo para viabilizar as obras nas favelas, as associações de moradores foram instituições centrais e assumiram parcialmente a gestão dos serviços urbanos implantados, embora suas funções tenham se reduzido ao longo do tempo. Esta relação governo-associação de moradores explica, em boa medida, como se deu a atuação do governo nas favelas, e o paradoxo das favelas terem se desenvolvido à margem da regulação urbanística da cidade, ao mesmo tempo em que ocorriam intervenções urbanas governamentais.

O padrão de ocupação do solo nas favelas, caracterizado pela autoconstrução das moradias sem projeto de loteamento prévio, pôde se desenvolver, em boa medida, porque determinadas ações governamentais interferiram nos conflitos fundiários no sentido de consolidar as ocupações sem, no entanto, promover a regularização urbanística e fundiária dos terrenos. Como será tratado no texto, embora o arranjo institucional constituído na década de 1960 delegasse às associações de moradores a função de controlar o processo de ocupação do território, na ausência de regras e direitos garantidos sobre o uso da terra, desenvolveu-se nas favelas um padrão de urbanização fundado nas necessidades básicas de abrigo e acesso a recursos fundamentais, como água e energia elétrica.

Tal arranjo institucional teve o efeito contrário ao de controlar a ocupação das favelas, pois no médio prazo estimulou a multiplicação das associações de moradores, que passaram a ser constituídas para criar “novas favelas”, seja subdividindo as já existentes, seja anexando novas áreas ao território. Neste processo, surgiram “favelas-loteamento”, onde o acesso à moradia se deu através do mercado imobiliário informal.

Este padrão de ocupação fundado nas necessidades básicas se mantém até o presente na maior parte do território do Complexo do Alemão, e representa o aspecto mais sensível do tema da

urbanização destas favelas, pois qualquer projeto que implique em um novo ordenamento territorial envolve o acordo entre mais de uma dezena de associações de moradores, e os bens principais – as casas - de milhares de famílias que apenas recentemente tiveram seus direitos de moradia garantidos pela legislação do país.

O PRIMEIRO MOMENTO DE EXPANSÃO: 1950 ~ 1975

OS MOVIMENTOS DE “OCUPAÇÃO”

Como mostramos em outros trabalhos, na década de 1950 ocorreram movimentos populares de ocupação que originaram as primeiras favelas do atual “Complexo do Alemão”, a saber: Morro do Alemão, Grota, e Nova Brasília (IPEA, 2010) (IPEA, 2013) (Couto e Rodrigues, 2015).

Mostramos também que no início do século XX, já estavam em formação “núcleos de casebres” na Serra da Misericórdia, em terrenos privados, onde havia cobrança de “aluguel de chão”.³ Parte destes terrenos passou para as mãos do Estado em 1941, quando algumas glebas de uma antiga fazenda da região foram vendidas ao Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes (IAPC). Nos terrenos do IAPC ocorreram “ocupações consentidas” por funcionários do instituto, entre as décadas de 1940 e 1950, algumas através de “cartas de autorização”, inclusive para realocar pessoas removidas de outras favelas da cidade (IPEA, 2010); (IPEA, 2013); (Couto e Rodrigues, 2015).⁴

No caso dos terrenos do IAPC na área hoje ocupada pela favela de Nova Brasília, o povoamento “consentido”, ainda que rarefeito, propiciou as condições para que se criasse um movimento popular de “invasão” em meados da década de 1950 (Couto e Rodrigues, 2015). Já no Morro do Alemão, a iniciativa da “invasão” veio de moradores que eram inquilinos de um loteamento privado, pertencente ao polonês Leonard Kacsmarkiev, que a partir de 1952/53 começaram a construir no alto do morro, “fora da área permitida”, onde também se situava uma gleba de terra de propriedade do IAPC, em meio a outras de propriedade privada (Quintino, 2015).

Durante alguns anos os moradores resistiram às ações da polícia (guarda municipal) que vinham de dia derrubar os barracos construídos durante a noite e, paulatinamente, foram ampliando as construções no local. Em 1953/1954, a ocupação já tinha tomado toda a parte alta do Morro do Alemão e, em 1957 a ocupação de Nova Brasília já era visível a partir da Avenida Itaoca, quando foi registrada pela imprensa.

³ Com efeito, entre as décadas de 1910 e 1920, um imigrante polonês, Leonard Kacsmarkiev, abriu um loteamento na encosta da Serra voltada para Olaria, e passou a alugar terrenos onde os inquilinos construam sua própria casa (IPEA, 2010). Até então, o morro era conhecido como “Morro da Misericórdia”, e posteriormente popularizou-se como “Morro do Alemão”, em referência ao polaco, que cobrava os aluguéis dos casebres. Ao mesmo tempo, os proprietários das fazendas do entorno – a Fazenda Camarinha e a fazenda de Joaquim Leandro da Motta - cobravam “aluguel de chão”, ou mantinham contratos de arrendamento de terras com pequenos produtores de hortifrutigranjeiros (IPEA, 2013; Couto e Rodrigues, 2015).

⁴ A utilização de terrenos dos Institutos de Aposentadorias e Pensões para reassentar pessoas removidas de favelas foi uma prática recorrente, no Rio de Janeiro, entre as décadas de 1940 até meados da década de 1960. Os institutos (IAPs), que eram os principais responsáveis pela política de habitação do governo federal até 1964, participaram indiretamente das políticas governamentais para as favelas, através da cessão de terrenos, seja para a construção de conjuntos habitacionais, seja para a criação de assentamentos também chamados de “núcleos habitacionais de tipo mínimo” (Rodrigues, 2014).

Neste processo de resistência e ocupação, tanto em Nova Brasília quanto no Morro do Alemão, surgiram lideranças entre os moradores que passaram a se organizar para criar associações, a exemplo de outras favelas da cidade onde estas já haviam sido criadas. No Morro do Alemão, o principal líder da ocupação afirmou que naquela época era filiado ao Partido Comunista (PCB), e que frequentava o Morro do Borel, onde surgiu a União dos Trabalhadores Favelados, em 1952.⁵ Em 1956, os líderes da invasão já haviam criado a União para a Defesa e Assistência dos Moradores do Alemão (UDAMA).

Em Nova Brasília, o primeiro presidente da associação de moradores contou que tinha “um conhecido que trabalhava na Prefeitura”, na gestão do prefeito Negrão de Lima, e que por intermédio dele conseguiu formar uma “Comissão de Melhoramentos” da favela. Da invasão de Nova Brasília participaram pessoas vindas do Jacarezinho, que era a maior favela da cidade em 1950, onde o governo já havia empreendido algumas “melhorias”.⁶ Os líderes da invasão de Nova Brasília também conheciam o vereador Geraldo Moreira, do PTB, que era um político atuante nas favelas da zona da Leopoldina.⁷

Note-se que, na década de 1950, quando se deram as ocupações do Morro do Alemão e Nova Brasília, o movimento dos favelados foi bastante relevante no contexto político da cidade. Por um lado, ocorreram uma série de despejos (ou ameaças de despejos) judiciais impetradas por proprietários (ou supostos proprietários) de terrenos de favelas, contra os quais os favelados se organizaram, chegando a promover manifestações públicas que tiveram repercussão na imprensa, reivindicando a desapropriação pela prefeitura dos terrenos em questão (Silva, 2005). Ao mesmo tempo, e para fazer frente a esta situação, o governo buscava uma saída que contivesse as ações de despejo, e que oferecesse algum tipo de ‘solução’ para o problema habitacional na cidade, que era agravado pela chegada maciça de imigrantes. Assim, em 1956, a câmara federal aprovou a “Lei das Favelas”, proibindo qualquer despejo em favela, por um prazo de dois anos, e liberando recursos para a “urbanização das favelas” da cidade (Lei 2875, 1956). As ações da Prefeitura, neste período, eram no sentido de promover “melhorias” e coibir a cobrança de alugueis em favelas (Gonçalves, 2013), assim como criar núcleos provisórios para realocar pessoas removidas de favelas (Rodrigues, 2014).⁸

Neste contexto, é possível compreender que as lideranças do processo de ocupação do Morro do Alemão e de Nova Brasília, articuladas como eram no movimento dos favelados na cidade, entendessem a “lei das favelas” e as ações governamentais como uma indicação de que o governo abria espaço para a consolidação dos núcleos de casas que estavam construindo.

Como os terrenos do IAPC eram “do governo”, nestas áreas poderia haver margem para negociação, sendo mais complicado consolidar a ocupação nos terrenos de proprietários privados. De acordo com a nossa pesquisa, parte dos terrenos privados na área foram postos a venda assim

⁵ Sobre a formação da União dos Trabalhadores Favelados, no Morro do Borel, veja-se IBASE, 2006.

⁶ A favela do Jacarezinho foi a primeira a receber um “Centro de Ação Social”, através de um acordo entre a Prefeitura do DF e a Arquidiocese do Rio de Janeiro, em 1946, iniciativa que depois seria transferida para a Fundação Leão XIII (CM, 23/05/1946; pág. 2; “A verdadeira finalidade dos Centros Populares”).

⁷ Sobre a atuação de Geraldo Moreira, veja-se OESP, 15/04/1960, Suplemento Especial; “Aspectos Humanos da Favela Carioca”; pág. 31.

⁸ Nesta época, a prefeitura atuava em conjunto com a Cruzada São Sebastião, e através do Serviço Especial para as Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (Serfha). Veja-se Cunha (2015).

que as invasões começaram, enquanto em outros houve cobrança de aluguéis pelos proprietários até meados dos anos 1960 (IPEA, 2013); (Couto & Rodrigues, 2015)).

A FORMAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES

O censo demográfico de 1960, apurado pelo IBGE, registrou pela primeira vez a população das favelas Morro do Alemão (3433 pessoas) e Nova Brasília (4333 pessoas). O censo não individualizou, entretanto, a favela da Grota, mas pode-se inferir que sua população estivesse contada como parte da população do Morro do Alemão, pois a Grota se desenvolve no vale deste Morro.

As lideranças do movimento de invasão do Morro do Alemão, Grota e de Nova Brasília começaram a formalizar suas respectivas associações de moradores, isto é, redigiram estatutos e elegeram diretorias, no início da década de 1960.⁹ A formalização das associações se deu à medida que estas se articulavam com as agências do governo do Estado da Guanabara, que lidavam com as favelas.

Com efeito, durante o governo de Carlos Lacerda (1960-1965), a Coordenação de Serviços Sociais do Estado da Guanabara passou a estimular a formalização das associações de moradores de favelas para que fosse possível realizar contratos entre estas e as agências governamentais, visando a introdução de melhorias urbanas e habitacionais nestas áreas. José Arthur Rios chefiou esta coordenação, entre 1960 e 1962, e foi quem fomentou a formação de associações de moradores em dezenas de favelas da cidade e mobilizou recursos para introduzir obras de infraestrutura básica e melhorias habitacionais, através de ações de mutirão não remunerado, organizados pelas associações (Freire & Oliveira, 2002).

A “Associação de Moradores do Bairro de Nova Brasília” fez parte dessa leva de associações fomentadas durante a gestão de Arthur Rios, pois foi constituída em 1961, ano no qual elegeu uma diretoria e redigiu seus estatutos. Embora o grupo diretor da associação fossem as lideranças da favela, os estatutos foram redigidos pela Fundação Leão XIII - de acordo com o primeiro presidente da associação - e indicam que a associação reivindicaria recursos financeiros junto às autoridades públicas para a urbanização da favela, e pleitearia ser reconhecida como “*órgão de utilidade pública (...) dando à associação as prerrogativas de órgão único e controlador*” do referido bairro.

Neste mesmo ano a associação assinou um acordo com a Coordenação de Serviços Sociais, se comprometendo a atuar em parceria com tal agência governamental para obras de melhorias na favela e, ao mesmo tempo, controlar o processo de ocupação do território impedindo a construção de novos barracos. Por outro lado, a associação se comprometia a ‘ajudar’ na ‘localização de pessoas removidas de outras favelas’.¹⁰ O contrato pode ser lido como um arranjo no qual o governo reconhecia a existência da favela e se comprometia a realizar nela melhorias urbanas, mas transferia para a associação de moradores a responsabilidade pelas obras e o controle do processo de ocupação do território. Mais do que isso, contraditoriamente o governo

⁹ Na Grota, já funcionava o Centro Social Joaquim de Queiróz, mas não obtivemos dados sobre a data de formalização da associação. É possível que a origem do Centro Social Joaquim de Queiróz esteja relacionado a ações da Fundação Leão XIII.

¹⁰ Este contrato era idêntico ao utilizado pelo Serfha nos anos anteriores em áreas como Vigário Geral (Leeds & Leeds, 1978), que foi transformado em uma área de reassentamento de pessoas removidas pelo governo de outras favelas da cidade (Araújo e Salles, 2008).

contava com a favela para realocar pessoas de outras favelas que deveriam ser removidas, ao mesmo tempo em que proibia a construção de novos barracos.

Com a formalização das associações de moradores e os acordos com a Coordenação de Serviços Sociais do governo, a favela, então, assumia um caráter dúbio, pois se transformava em um local reconhecido pelo governo como uma área de moradia popular, onde este poderia inclusive realocar moradores de outras áreas, e ao mesmo tempo mantinha uma administração aparentemente ‘autônoma’, pois esta era assumida pelas associações de moradores.¹¹

Por outro lado, o estatuto da associação de moradores de Nova Brasília também se referia á luta pela “conquista da casa própria” e da “posse da terra”. A associação deveria:

“Promover (...) a conquista da casa própria ou a gleba da terra para cada família, reivindicando a posse dos terrenos que ocupam quando ocorra caso de USUCAPIÃO, lutando pela desapropriação dos terrenos, cujos donos tenham legítimo título de propriedade, de modo que sejam loteados e aforados aos ocupantes, ou por meio de financiamento, pleiteando junto ao governo do Estado ou à Municipalidade o aforamento das áreas de domínio público, em favor das famílias e impedindo, enfim, por todos os meios legais, a exploração imobiliária, especialmente em relação às locações de alugueres altos e todos os demais abusos” (Estatutos da AMBNB).

O texto acima, se coadunava com a política de proibição aos aluguéis em favelas levada a cabo pelo governo nos anos anteriores, assim como com o discurso do governador, Carlos Lacerda, de desapropriar os terrenos ocupados por favelas que o governo do Estado da Guanabara planejava urbanizar, como será visto mais adiante. Não obstante, a Coordenação de Serviços Sociais fornecia um documento que deveria ser assinado pelos moradores, esclarecendo que a ‘concessão para construção’ era dada à ‘título precário’, não acarretando nenhum direito.¹²

AS BICAS DE ÁGUA E AS COMISSÕES DE LUZ

As associações de moradores de Nova Brasília, Joaquim de Queiróz (Grota) e Morro do Alemão só foram registradas em cartório entre 1963 e 1965, quando Arthur Rios já havia deixado a Coordenação de Serviço Social, sendo substituído por Sandra Cavalcanti¹³. Foi neste período que tiveram início as obras para a instalação de bicas de água e redes de energia elétrica, que foram realizadas através das associações de moradores. As associações assinavam contratos com o governo e tinham a incumbência de mobilizar os moradores para trabalhar, em regime de mutirão não remunerado, nas obras da comunidade. Ao mesmo tempo, as Administrações Regionais recém-criadas passaram a se relacionar com as associações, inclusive custeando parte de suas tarefas burocráticas.

Este momento é importante porque marca a ‘institucionalização’ das primeiras associações de moradores das favelas do Complexo – Alemão, Grota e Nova Brasília -, através de sua formalização

¹¹ Sobre a “ação comunitária” nas favelas, veja-se Cunha, 2015.

¹² Similar ao encontrado em Vigário Geral (Araújo e Salles, 2008).

¹³ Como se sabe, Sandra Cavalcanti foi posteriormente presidente do BNH, conduzindo a política de remoções de favelas durante o regime militar. Veja-se Freire e Oliveira, 2002.

(registro em cartório) e adesão à política implementada pelo governo para as favelas.¹⁴ De acordo com dois presidentes de associações daquele período – Alemão e Nova Brasília – a partir de então a favela teria passado a se ‘desenvolver’, pois as Associações eram, segundo eles, ‘parte do governo’. Essa ‘identificação’ das associações como ‘parte do governo’ era confirmada pelos contratos da Coordenação de Serviços Sociais com as associações para a introdução das redes de água e luz.

Cabe lembrar que o arranjo idealizado por Arthur Rios para o relacionamento do governo com as favelas através das associações de moradores, objetivava romper com o esquema clientelista de distribuição de recursos públicos para as favelas, eliminando os políticos e cabos eleitorais que intermediavam essas relações (Silva, 2005). Porém, entre 1967 e 1969, os governos militares ‘enquadraram’ politicamente as associações, tornando obrigatória a aprovação de sua diretoria pelos órgãos do governo, e submetendo-as a possibilidade de dissolução por motivos políticos (Machado da Silva, 1967) (Leeds e Leeds, 1978).

O processo de ocupação do território sob a liderança, ainda que parcial, das associações de moradores, se consolidou com a chegada dos serviços urbanos essenciais. No caso da rede de água, foi construído um reservatório subterrâneo (cisterna) na favela da Grota, passando o Centro Social Joaquim de Queiróz a ser o centro de distribuição da água, que era bombeada para os reservatórios construídos no alto dos morros, e daí era distribuída para algumas bicas coletivas de água espalhadas pelas favelas. Também foi instituída uma ‘comissão de luz’ em cada favela, através de contratos com a então Comissão Estadual de Energia (CEE) para fazer a implantação da rede e administrar o sistema. As comissões de luz, então, realizavam as conexões da luz em cada casa, e cobravam taxas de instalação e de utilização dos moradores.

Como as obras eram todas realizadas pelos moradores, a favela parecia ser “autossustentável”, pois além de vários moradores manterem roças e criações de animais para sua subsistência, a infraestrutura urbana era construída e mantida pela comunidade. A presença do governo era mínima durante as obras: o governo cedia material, e as associações de moradores organizavam mutirões para fazer o trabalho, sem remuneração. Após as obras, as associações geriam as ‘redes’ de água e luz que deveriam ser financiadas, pelo menos em parte, através de taxas cobradas dos moradores.¹⁵

Assim, durante a administração de Carlos Lacerda, enquanto diversas favelas eram removidas de áreas mais valorizadas da cidade e transferidas para conjuntos habitacionais ou centros de habitação provisória, as favelas do Morro do Alemão, Grota e Nova Brasília, que eram vizinhas às zonas industriais, eram consolidadas através das associações de moradores, com o apoio fundamental do governo. Com efeito, embora a vitrine da política governamental fosse a remoção de favelas e a construção de novos conjuntos habitacionais, o programa incluía a urbanização total da favela Vila Proletária da Penha, e a urbanização ‘parcial’ de 35 favelas. Nas 35 favelas onde haveria ‘urbanização parcial’, o governo sugeria uma ‘solução’ para o problema fundiário, qual seja a doação ou venda dos terrenos, a preços ‘razoáveis’, para a Fundação Leão XIII.

¹⁴ Apesar de não termos informações detalhadas, sabemos que o Centro Social Joaquim de Queiróz já era bastante ativo, e seu presidente participava de reuniões com o administrador regional, junto com o presidente da UDAMA (Quintino, 2015).

¹⁵ A rede de energia elétrica era totalmente financiada pelos moradores, que pagavam taxas de instalação e consumo. Já as “bicas de água” eram públicas, porém, as associações arcavam com os custos do bombeamento da água, e com o tempo, a medida que foram construindo ligações domiciliares, passaram a cobrar taxas sobre o consumo dos moradores.

O ARREFECIMENTO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS

De acordo com uma liderança do Morro do Alemão à época, à medida que a obra para fixação dos postes de luz subia o Morro do Alemão – quando os moradores carregaram e fixaram os postes - os proprietários dos terrenos começaram a aparecer e tentaram impedir a obra. Neste momento, o governo, através da coordenação de serviços sociais, prometeu indenizar os proprietários que apresentassem títulos cartoriais de suas terras. De acordo com seu relato, a partir de então “*nós ocupamos tudo, acabou o quebra-quebra*”. A terra, finalmente, estava “*liberada*” para a ocupação. O mesmo ocorreu em Nova Brasília, pois neste período os representantes do IAPC deixaram de lado as ameaças de remoção dos moradores (Couto e Rodrigues, 2015).

De acordo com um *Press Release* sobre o Acordo do Fundo do Trigo, intitulado “Acordo assinado entre os Estados Unidos e o Brasil para a Urbanização das Favelas do Estado da Guanabara”,

“Segundo o chefe do Executivo da Guanabara, outros decretos de desapropriação se seguirão, quando o governador aproveitará a oportunidade para convidar os proprietários das terras onde os favelados se encontram a doarem parte dessas terras para a Fundação Leão XIII, para que possam ser urbanizadas. Com base em acordo prévio, o governo concedeu a possibilidade de estes proprietários venderem parte de suas terras à Fundação a preços razoáveis” (Leeds e Leeds, 1978; pag. 253).

Além disso, Carlos Lacerda afirmava em seus discursos que o Estado apoiaria a ocupação dos terrenos dos Institutos de Previdência:

“Quanto aos terrenos federais, especialmente os dos Institutos de Previdência, se não nos forem cedidos, serão ocupados pelos favelados, sob a orientação e a proteção do Estado, sempre que pudermos fazer projetos de urbanização e utilização adequada desses terrenos que a Previdência Social conserva sem qualquer utilização” (Lacerda, 1964; p. 110).

Assim, o governo interferia nos conflitos fundiários entre proprietários públicos e privados e os moradores de favelas, criando a expectativa de garantia da posse e legalização dos terrenos. Porém, ao não tomar iniciativas concretas para a regularização urbanística e fundiária dos mesmos, mantinha as favelas na “ilegalidade” perante o ordenamento jurídico então vigente.¹⁶

No caso das favelas da Grota e Morro do Alemão, o processo de ocupação das encostas dos morros foi, em grande medida, dirigida pelas associações através da venda de ‘cavas de terra’ para recém-chegados, cobrando-se uma taxa de valores módicos dos beneficiados (Couto e Rodrigues, 2015). A ‘cava de terra’ era formada por um platô que resultava da “cava” da encosta do morro. Contam os relatos que este movimento de ‘venda de cavas de terras’ acabou por ocupar toda a encosta interna do Morro do Alemão em direção à favela da Grota, e daí subindo para o morro da Alvorada.

Vem daí a origem do papel ‘cartorial’ que exercem as associações de moradores até hoje. Embora a maior parte do território já tenha sido ocupada, as compras/vendas de casas são “registradas” pelas associações, que normalmente cobram uma taxa para cada transação, conferindo ao comprador um documento de propriedade da casa (benfeitoria). As associações, entretanto, nunca criaram regras de ordenamento do território similares às leis e normas de regulação urbanística, e muito menos edificações. As ‘cavas de terra’ eram medidas ‘no olho’ – “dois metros pra

¹⁶ Sobre a construção jurídica da favela, veja-se (Gonçalves, 2013).

cá, dois metros pra lá” – e as construções feitas, em geral, com material improvisado, ou rústico, à moda do campo, como as tradicionais casas de pau-a-pique (estruque).

As associações exerciam poder de autoridade dentro das favelas, não apenas porque tinham acordos com o governo, mas também porque junto a elas organizavam-se ‘grupos de segurança’, que ‘tomavam conta do Morro para a bandidagem não entrar’, e que apoiavam as associações, ou eram liderados pelos dirigentes das próprias associações. De acordo com diversos relatos, os presidentes das associações eram, além de autoridade política, o ‘xerife’ da área, ou considerado o ‘dono’ da favela.

Ao mesmo tempo, este ‘controle’ do processo de ocupação pelas associações de moradores não era total, pois em diversas áreas outros grupos comandaram o processo, seja porque já tinham se apropriado de grandes pedaços de terra, seja porque estas ainda estavam sob o controle de proprietários ou grileiros de terras. Além disso, nem sempre os diretores das associações conseguiam impor regras de construção e localização aos moradores, o que geralmente acarretava conflitos (Couto e Rodrigues, 2015).

Neste primeiro momento de forte expansão horizontal das favelas, os proprietários de terras devolutas no entorno apressaram-se a vender tudo o que ainda não estava invadido, o que foi feito, na maioria dos casos, para empresas industriais que ali se instalaram.¹⁷ Várias indústrias foram construídas, inclusive, em terrenos que já eram parcialmente ocupados por favelas nas partes altas, e tiveram que negociar e, muitas vezes, brigar judicialmente pela posse dos terrenos e expulsão dos moradores, como no caso da indústria Tuffy Habib (Perlman, 1977).

Neste ponto, cabe observar que a desapropriação de terrenos pelo governo foi uma prática recorrente, pelo menos desde os anos 1970, para arrefecer conflitos fundiários na região. A favela do Itararé, por exemplo, surgiu a partir da remoção dos moradores do terreno situado à beira da Estrada do Itararé, para o alto do morro, por ocasião da venda do terreno a terceiros pelos proprietários. No alto do Morro do Itararé, os moradores enfrentaram pessoas que identificaram como ‘grileiros’ – a serviço de uma pessoa conhecida por ‘capitão’ – que cobrava aluguel de terrenos, e era temido pelos moradores. Esta briga terminou com uma ‘revolta’ dos moradores e com a expulsão do suposto ‘capitão’ da área. Logo em seguida, em 1970, o governo do Estado da Guanabara desapropriou o terreno para fins de interesse social (IPEA, 2013). Os líderes da ‘revolta’ não formaram imediatamente uma associação de moradores, mas sim uma empresa privada para gerir um reservatório de água construído para atender a comunidade.

RESUMO DA FASE DE CRESCIMENTO

A população das favelas do Morro do Alemão (que provavelmente incluía a Grota) e Nova Brasília, de acordo com os dados dos censos demográficos, saltou de cerca de 8 mil para cerca de 30 mil, entre 1960 e 1970. Pode-se deduzir que um conjunto de fatores levou à expansão horizontal das mesmas explicando seu crescimento extraordinário, tais como: a entrada dos serviços urbanos essenciais, a legitimação das associações de moradores, a existência de terras devolutas no entorno e o arrefecimento dos conflitos fundiários em determinadas áreas das favelas.

¹⁷ Um destes terrenos foi vendido para um grupo de investidores privados que construiu um conjunto habitacional popular dentro do programa habitacional da Cohab-GB (Conjunto Ipês).

O aumento populacional de quase três vezes, por outro lado, pressionou fortemente a infraestrutura instalada, que era mínima (bicas de água e comissões de luz) e incompleta (sem esgotamento sanitário), acarretando filas intermináveis nas bicas de água construídas na favela, e ao colapso dos sistemas de água e luz instalados, como veremos a seguir.

FASE DE DECLÍNIO

Na década de 1970 alguns fatores específicos passaram a contribuir para a reversão do crescimento territorial e populacional das favelas da região, sobretudo aqueles relacionados à escassez de água e às características da fronteira de expansão territorial.

Não obtivemos informações que confirmassem que as favelas da região estavam incluídas no programa de remoção das favelas dos anos 1970, tampouco em programas de urbanização.¹⁸ Não obstante, em 1971 foi inaugurado um conjunto habitacional da COHAB-GB, em um dos terrenos do IAPC ao lado da favela de Nova Brasília, que estava previsto no plano de “erradicação de favelas”, e que foi ocupado por pessoas removidas de outras favelas da cidade.¹⁹

Por outro lado, algumas melhorias pontuais foram conquistadas através de articulações políticas realizadas por lideranças das associações de moradores, que podem ser entendidas dentro do quadro de relações de “clientelismo”. As lideranças de Nova Brasília, por exemplo, tinham fortes relações com políticos e candidatos do bloco do governador Chagas Freitas, do MDB, (1970-75), que encamparam em diversas ocasiões as reivindicações da comunidade.²⁰ Pode-se inferir que as melhorias pontuais conquistadas durante a década de 1970 resultaram da organização dos moradores e suas associações, apoiadas ocasionalmente, por políticos e/ou agências governamentais.

Neste ponto cabe notar que novas associações de moradores foram criadas na década de 1970, a partir de arranjos para a gestão dos serviços de água. As associações de moradores do Reservatório de Ramos, e a do Alto Florestal, por exemplo, foram criadas para administrar a água para partes da favela de Nova Brasília (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social., 1983). É provável que as novas associações tenham surgido a partir das relações políticas de determinadas lideranças das favelas, que ao conquistarem apoio para a instalação de reservatórios de água, aproveitaram para criar sua ‘própria’ associação de moradores.

Assim, à medida que a população crescia mais reservatórios de água eram construídos, com ou sem o apoio governamental, às vezes a partir de ‘gatos’ de água puxada à bomba a partir da rede

¹⁸ No Estado da Guanabara, de acordo com um plano apresentado em 1969, pretendia-se ‘extinguir’ 61 favelas. Dentro deste grupo, estavam 51 favelas “prioritárias para remoção”, cujos moradores seriam reassentados em conjuntos construídos pela COHAB-GB, grande parte em terrenos doados pelos antigos institutos de previdência (IAPs). As 10 favelas que não seriam removidas, fariam parte de um “Programa de Renovação Urbana” que as transformariam em ‘bairros’, com a ‘legalização e venda dos terrenos aos moradores’ (JB, 02/02/1969; pág. 18, 1º. Caderno, “Um terço das 215 favelas do rio desaparecerá em 2 anos”). A favela do Morro do Alemão estava entre as 61 favelas que seriam ‘extintas’ e, embora o plano não nomeasse as favelas prioritárias para a remoção, o Morro do Alemão não era citado como favela onde havia estudos para o Programa de Renovação Urbana. De acordo com Perlman (1977), a favela de Nova Brasília também ‘apareceu’ na lista de favelas a serem removidas durante a década e 1970.

¹⁹ Quem ocupou o conjunto exatamente não sabemos, mas dizem que muitos vieram da favela do esqueleto.

²⁰ Entre os políticos que apoiavam as reivindicações estavam Nelson José Salin, e sua filha Sandra Salin. Não sabemos como atuaram as Administrações Regionais com relação às favelas neste período.

geral que passava nas áreas formais do entorno das favelas. Ao mesmo tempo, as associações realizavam ligações de água dos reservatórios para as casas, utilizando material (canos) comprado pelos moradores, e cobrando pequenas taxas de instalação e consumo. Com o passar dos anos, a maior parte das bicas existentes nas partes altas das favelas foram transformadas em fontes de água para abastecer as casas, desaparecendo enquanto tal (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social., 1983). Assim, a precária rede de distribuição de água, paulatinamente, era construída pelas associações, passando a abastecer diretamente as casas dos moradores.

Porém, o custo do bombeamento da água para um número cada vez maior de moradores tornou-se insustentável, e levou o Centro Social Joaquim de Queiróz, responsável por boa parte da distribuição da água, à falência em meados da década de 1970. O problema do saneamento básico tornava-se crítico, com valas de esgoto a céu aberto percorrendo todas as áreas das favelas. A energia elétrica era cada vez mais fraca e frágil, devido ao número crescente de novas conexões, e acumulavam-se queixas contra as cobranças das taxas de luz, que muitos moradores viam como ‘abusivas’.

Cabe notar que, pelo menos até 1975, a extensão territorial das favelas da região tinha como limite a “faixa da Light”, que separava as favelas de uma antiga fazenda que até aquele momento não fora invadida ou loteada. Em parte desta fazenda, em meados da década de 1970, surgiu um vazadouro de lixo, chamado de “Inferno Verde”, onde a rede de supermercados (hoje extinta) “Casas da Banha” despejava resíduos de sua rede comercial, além de outras indústrias do entorno. No entorno do Inferno Verde desenvolveu-se uma comunidade formada por catadores de lixo. Esta área também era frequentada por diversos moradores das favelas, que catavam alimentos vencidos do lixão para consumo de suas famílias. Nesta área, assim como no alto do Morro da Alvorada, havia criação de porcos, que provavelmente foi bastante reduzida em 1979, por ocasião de um surto de peste suína que levou as autoridades sanitárias a realizar o abate dos animais, muitos dos quais oriundos do Inferno Verde e Alvorada.

É possível que a existência do lixão do Inferno Verde, assim como as criações de porcos no local, tenham servido como uma barreira à ocupação desta área, conformando um limite territorial à expansão das favelas da região para o lado leste.

Entre 1970 e 1980, a população das favelas do Morro do Alemão e de Nova Brasília, segundo os dados do censo do IBGE, passou de cerca de 30 mil para 33 mil pessoas, um crescimento bem menor que o observado na década anterior.²¹ Este ritmo menor de crescimento pode ser explicado, em parte, pelas dificuldades de expansão das redes de água e energia nas favelas, assim como a inospitalidade dos terrenos no entorno (área da Fazendinha / Inferno Verde) ainda desocupados, que haviam se transformado em depósitos de lixo.

²¹ Cabe notar que as localidades Morro dos Mineiros e a Lagoinha, não foram contadas no Censo de 1980 e, de acordo com uma estimativa da Prefeitura, haviam 1500 habitantes nestas localidades, e um total de 34324 pessoas em todo o “conjunto de favelas do Morro do Alemão” (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social., 1983). Estes números diferem dos dados estimados pelo Iplan-Rio, que contabilizou 37040 habitantes no “aglomerado de favelas” em 1984. Veja-se Matioli.

O SEGUNDO MOMENTO DE EXPANSÃO: 1979 ~ 1995

É possível identificar um segundo momento de crescimento das favelas da região, no período que vai do final da década de 1970 até meados da década de 1990. Este período também teve início com um movimento popular de invasão de terrenos no entorno das favelas já estabelecidas na região, mas agora dentro de um novo contexto político, marcado pela abertura do regime militar então vigente, e que tinha como elementos aglutinadores a recém-criada Pastoral das Favelas e a Faferj (Santos, 2009). A consolidação destas novas ocupações contou com apoio fundamental do governo do Estado e da Prefeitura, em meados dos anos 1980, quando as associações de moradores permaneceram como instituições centrais para viabilizar a atuação estatal nas favelas.

Com efeito, os movimentos sociais pela moradia ganhavam impulso com o processo de abertura política a partir de 1979, através da atuação da Faferj e da pastoral de favelas, que se uniam na defesa da população favelada contra despejos judiciais. Neste período, as favelas voltaram ao centro do debate político no Estado, com o retorno de Leonel Brizola do exílio e sua candidatura ao governo do Estado, buscando o apoio da população favelada e encampando suas reivindicações pela posse da terra e melhorias urbanas. Uma vez eleito, em 1983, Brizola lançou o programa “Cada Família, um Lote”, que pretendia titular 400 mil habitações em favelas e loteamentos populares, concedendo títulos de propriedade. Embora o programa tenha sido bastante modesto em seus resultados, a iniciativa do programa criou um ambiente favorável à segurança da posse nas favelas, e às perspectivas de regularização (Gonçalves, 2013).

Por outro lado, a década de 1980 foi marcada por uma transformação radical da sociabilidade nas favelas da cidade, dada pela difusão do tráfico de drogas através das antigas “bocas de fumo” situadas nestas áreas, que viram suas receitas se multiplicarem com a expansão das vendas de cocaína. Embora as “bocas de fumo” já existissem anteriormente, as disputas entre grupos armados por pontos de vendas de drogas tornaram-se mais evidentes em meados dos anos 1980, assim como intervenções policiais extremamente violentas, incluindo grande número de chacinas, que transformaram o ambiente social das favelas da cidade.

Estas transformações tiveram reflexos tanto do ponto de vista da formulação das políticas públicas para as favelas na década seguinte, quanto sobre os arranjos institucionais e políticos internos às favelas, ou seja, sobre suas associações de moradores. Como será tratado na próxima seção, tais transformações explicam, em parte, o deslocamento das políticas de urbanização para o segundo plano, tornando-se a política de segurança pública a prioridade da ação governamental nas favelas da região nos anos 1990, período no qual a segunda fase de expansão destas favelas se esgotou.

FASE DE CRESCIMENTO

O segundo momento de expansão horizontal das favelas da região teve início com a invasão do Morro da Baiana. Com efeito, o Morro da Baiana foi ocupado entre 1979 e 1980, em um movimento formado principalmente por moradores do Morro do Alemão, com o apoio da Faferj, e da Pastoral de Favelas. A ocupação do morro foi chancelada pela prefeitura, durante a administração do prefeito Júlio Coutinho (PMDB; 1980-1983), através de um ato de desapropriação dos terrenos ocupados pela favela, em 1980, e a construção de um reservatório de água em 1982. A associação de moradores do Morro da Baiana teve seus estatutos elaborados com a consultoria da Faferj, que por sua vez tinha assessoria jurídica da Pastoral das Favelas (Santos, 2009). Segundo os dados do IBGE, o Morro da Baiana tinha uma população de cerca de 500 habitantes em 1980, e passou a ter cerca de 2100 em 1991.

É provável que o processo de invasão do Morro da Baiana tenha influenciado a inclusão do “conjunto de favelas do Morro do Alemão”, entre aquelas escolhidas pela Prefeitura para a realização de “projetos de desenvolvimento social”, que seriam financiados pelo BID e estavam em negociação neste período.²² Com efeito, entre dezembro de 1981 e agosto de 1982, na administração de Júlio Coutinho, a prefeitura realizou, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), um amplo estudo sobre estas favelas, a partir do qual foram elaboradas propostas de intervenção urbanística assim como para as áreas de saúde e educação (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social., 1983).²³

Os processos de invasão/loteamento de novas áreas, embora tenham tido início em 1979, antes do governo Brizola (março de 1983), acentuaram-se com a expectativa da chegada do novo governo. Essas novas ocupações suplantaram o limite das favelas ao leste, que era dado pela ‘faixa da light’, estendendo-o para o Morro das Palmeiras.

Por volta de 1982/1983, o Morro das Palmeiras foi ocupado através de um movimento organizado por moradores de bairros do entorno, também com o apoio da Faferj. Neste caso, a mobilização social contava com lideranças da favela do Rato Molhado, no Engenho da Rainha, que passava por processo de remoção. Estas lideranças mobilizaram trabalhadores que tinham dificuldades para pagar seus aluguéis, para aderirem à invasão. Segundo o primeiro presidente da associação de moradores do Morro das Palmeiras, o movimento de ocupação do morro teve que enfrentar à força e “expulsar os grileiros” que ocupavam o terreno, e trabalhavam para uma firma mineradora. A associação, então, realizou obras por conta própria para a abertura de ruas, e para ‘puxar’ a água da rede, através de uma ligação clandestina. Segundo um dos líderes desta invasão, havia a expectativa de que o governo recém-eleito para a administração do Estado, na chapa Leonel Brizola / Darcy Ribeiro, apoiasse a consolidação da nova ocupação e atendesse às reivindicações da comunidade por serviços de água e luz.

Também por volta de 1983, ocorreu um processo de “loteamento clandestino” na atual favela da Fazendinha. Esta favela já contava com uma associação de moradores desde 1971, a Associação de Moradores do Parque Alvorada e Cruzeiro. Apesar da venda de lotes nesta área ter ocorrido desde meados dos anos 1970, as vendas intensificaram-se na década de 1980. No caso da Fazendinha, a venda de “lotes” foi realizada pela associação de moradores com a apresentação de “documentos” onde o suposto proprietário do terreno, representado por um advogado, cedia à associação o direito de vender os lotes de terra para pessoas cadastradas na associação e que fossem “comprovadamente carentes” (IPEA, 2013). Este tipo de loteamento clandestino é reconhecido como uma prática comum atualmente na zona oeste da cidade, que pode ser chamado de “favela-loteamento” (Lago, 2003). Em dezembro de 1986, um terreno contíguo à favela, pertencente à indústria gráfica Daru, foi desapropriado pelo governo do Estado, e incorporado à favela Fazendinha (IPEA, 2013).

²² A este respeito, veja-se Matioli, 2015.

²³ Neste estudo foram identificadas quatro favelas, Morro do Alemão, Joaquim de Queiróz (ou Grota), Nova Brasília e Itararé. Identificou-se também, as “localidades” reconhecidas dentro de cada uma delas, sendo que algumas já contavam com associações de moradores. Assim, o Morro do Alemão compreendia também as localidades da “Mina”, “Lagoinha”, “Pedra do Sapo” e “Morro dos Mineiros”; na Grota, localizava-se também a localidade do “Areal”; em Nova Brasília, situavam-se as localidades “Reservatório”, “Alto Florestal”, “Alvorada”, e “Inferno Verde”. Os morros da Baiana e do Adeus, que são isolados dos demais pela Estrada do Itararé e Avenida Itaoca, não foram incluídos no estudo. Tampouco foram incluídos o Morro das Palmeiras, e a Fazendinha, que foram ocupados logo em seguida.

Cabe notar que o Morro das Palmeiras e a área 5 da Fazendinha, tem um padrão urbano relativamente mais organizado, pois as lideranças das respectivas ocupações tentaram manter um certo ordenamento do território definindo espaços para ruas, e um dado tamanho para cada lote. Também houve, em ambos os casos, cobrança de ‘taxas’ para novos moradores pelas associações.

A Vila Matinha também foi ocupada no final da década de 1980, segundo as informações que obtivemos, em um movimento liderado por moradores do Morro dos Mineiros.

Ainda na década de 1980, áreas até então conhecidas como ‘localidades’, como o Morro dos Mineiros, a Pedra do Sapo, e o Morro do Itararé formalizaram suas respectivas associações de moradores. Na década de 1980, portanto, ocorreu o fenômeno da ‘multiplicação das associações de moradores’, quando 5 novas associações de moradores foram criadas.

OBRAS DE SANEAMENTO

Esse movimento de invasão/loteamento de novas áreas se deu, em grande medida, durante as obras públicas que ampliaram o acesso ao saneamento básico na região. Em 1983, já na gestão de Leonel Brizola, iniciou-se o programa de favelas da Cedae – PROFACE – que se propunha a realizar um conjunto de ações para a implantação do saneamento básico em áreas de favelas, e que teve continuidade até 1986. De acordo com informações do governo do Estado, nas favelas da região, o PROFACE instalou 5 reservatórios de água de fibra de vidro no alto dos Morros, elevatórias, redes de coleta de esgotos e mais de 12 mil instalações prediais (Doe-rj, suplemento especial n 174, 10/09/1985). No mesmo período, a Prefeitura realizava o programa Mutirão para a complementação das obras de saneamento básico, e inaugurava um serviço de coleta domiciliar de lixo, através da Comlurb (Freire e Oliveira, 2008). A partir de 1987, o programa da CEDAE foi reestruturado, na gestão do governador Moreira Franco, e passou a denominar-se PROSANEAR. As obras de saneamento básico foram realizadas com apoio da Prefeitura, através da SMDS, que executou programas de Mutirão nas gestões de Marcelo Alencar (PDT – 1983-1985), e Saturnino Braga (PDT – 1986-1988).

Em 1982, as associações de moradores começaram a cadastrar os domicílios para o programa de eletrificação de favelas da Light, de acordo com o presidente da associação do Morro do Alemão, UDAMA. Nos anos seguintes, o programa se estendeu às demais favelas e localidades do Complexo.

Neste processo, a maior parte das lideranças das associações de moradores, antigas e novas, aderiram à política do governo para as favelas, enquanto determinados grupos, notadamente aqueles que controlavam as antigas “comissões de luz”, foram desfeitos. À medida que os novos investimentos eram realizados, e ocorriam alterações na forma de gestão dos serviços urbanos básicos, as relações entre o governo e as associações de moradores também se alteravam.

Cabe notar, em primeiro lugar, que as obras desse período foram realizadas por empreiteiras contratadas pelo governo, e os mutirões realizados pela prefeitura eram pagos. Por outro lado, os relatos dos dirigentes das associações neste período dão conta de que este foi um momento de integração entre as associações e as agências do governo, na medida em que as primeiras foram chamadas para discutir ainda na fase de elaboração dos projetos. Segundo alguns relatos, as associações organizaram assembleias com os moradores para tomar as decisões sobre as obras. Por outro lado, os mesmos relatos afirmam que muitas lideranças foram “cooptadas” pelo governo.

De acordo com relatos de diversos dirigentes de associações de moradores do Complexo na década de 1980, este período foi um divisor de águas para o padrão de urbanização da área. Do ponto de vista físico, a intervenção urbanística levou à ampliação significativa na adução de água, com os novos reservatórios instalados (2 no alto do Morro do Alemão e 3 na região do Inferno Verde), e troca do antigo sistema de “comissões de luz”, por um novo sistema de energia gerenciado diretamente pela Light. Além disso, pela primeira vez, as favelas foram beneficiadas por um sistema de esgotamento sanitário. O ‘valão’ que percorria toda a Rua Joaquim de Queiróz foi canalizado, assim como boa parte das valas negras, o que ‘mudou a cara’ da favela.²⁴

Do ponto de vista da gestão dos sistemas de água e luz, ocorreram mudanças importantes. A Companhia Estadual de Água e Esgotos (CEDAE) assumiu o custo financeiro do bombeamento e distribuição da água, reduzindo os encargos financeiros das Associações de Moradores. Além disso, a Cedae contratou cerca de 20 funcionários, escolhidos entre os moradores das favelas (a maioria indicados pelas associações de moradores), para gerir o sistema de água. No caso da luz, a energia elétrica foi praticamente universalizada, sendo oferecida diretamente aos moradores pela concessionária de energia, a Light.

Estabeleceu-se a partir deste conjunto de obras, portanto, um novo arranjo para a atuação do governo nas favelas, onde as agências concessionárias de serviços urbanos (CEDAE, Light, Comlurb) passaram a fornecer serviços de água, energia e coleta de lixo, apoiando-se em convênios’ e/ou contratos com as associações para que estas se encarregassem da manutenção e gestão dos sistemas. No caso da água, as associações permaneceram como responsáveis pela “manobra da água” e mantenedoras do sistema, só que agora o custo do bombeamento e distribuição passou a ser pago pela CEDAE, e a maioria delas deixou de cobrar dos moradores taxas pelo fornecimento. No caso da energia elétrica, a manutenção da rede e a cobrança das contas, que foram individualizadas, ficaram a cargo da Light, porém, o processo de ampliação da rede continuou a ocorrer através de “gatos” e, com o tempo, a maior parte dos moradores pararam de pagar as contas de luz.²⁵ Atualmente, nos casos de falta de energia, as associações são as responsáveis por contatar a Light para realizar os reparos. Assim, à medida que novas conexões de água e luz surgiam de forma autônoma da CEDAE e da Light, reaparecia, em parte, o antigo sistema de gestão desses serviços pelas associações, assim como os problemas de funcionamento e qualidade das redes.

Por outro lado, de acordo com os relatos dos dirigentes das associações, diversas obras deste período não foram concluídas. Afirma-se que no alto dos morros e na parte interior das favelas as obras sequer chegaram. E ainda, quando ocorreu a troca de gestão do governo Brizola para o de Moreira Franco, as obras ficaram paralisadas por 2 anos! Outro ponto destacado, é que depois de concluídas as obras, todo o serviço de manutenção das redes de água e esgotos ficou a cargo das associações, e com o passar dos anos o pessoal contratado pela Cedae não foi repostado.

²⁴ Durante a década de 1980, não houve construção de novas habitações, ou conjuntos habitacionais na área do Complexo do Alemão pelo governo. Entretanto, algum recurso público foi destinado à obras de mutirão para a construção de algumas casas com a utilização de mão de obra local.

²⁵ Veja-se a este respeito, (Silva e Oliveira, 1986).

RESUMO DA FASE DE CRESCIMENTO

Em 1986 foi criada a Região Administrativa do Complexo do Alemão que, em 1993, seria delimitada como uma área abrangendo doze favelas, de acordo com o IBGE.²⁶ Entre 1980 e 1991, a população residente em favelas no agora “Complexo do Alemão” passou de cerca de 33 mil para cerca de 52 mil pessoas.

Pode-se dizer que a conjuntura política, que agregava apoio político e novos investimentos governamentais nas favelas, conduziram à ampliação da área ocupada pelas favelas na década de 1980, conformando o território do atual Complexo do Alemão. Novas áreas foram anexadas ao conjunto de favelas já existentes, em parte porque se tornaram aptas para a moradia devido à expansão do sistema de adução de água, em parte porque o movimento de invasão de terrenos ociosos para moradia era respaldado por um conjunto de entidades com representatividade social e política.

Porém, nem os movimentos sociais, nem o governo, puderam controlar o processo de crescimento das favelas. Pois, simultaneamente, ocorreram loteamentos clandestinos, explicados pela lógica do mercado imobiliário informal, que também se agregaram ao conjunto de favelas do Complexo do Alemão.

Mais uma vez, os investimentos em infraestrutura urbana conduziram ao aumento populacional, mas não tiveram continuidade na década seguinte, como veremos a seguir.

FASE DE DECLÍNIO

A expansão horizontal das favelas praticamente se esgotou em meados dos anos 1990, acompanhando o declínio dos investimentos governamentais em obras de urbanização, a redução das áreas devolutas no entorno, assim como o recrudescimento dos conflitos armados, seja entre grupos de traficantes, seja em intervenções policiais violentas.

Cabe notar que a imprensa já noticiava a existência de “bocas de fumo”, em Nova Brasília e Morro do Alemão, desde o final da década de 1960, onde o “tóxico” vendido era a maconha.²⁷ Porém, entre 1984 e 1986, a imprensa passou a noticiar tiroteios entre grupos de traficantes pelo comando das bocas de fumo em localidades das favelas da região, e intervenções da polícia militar, ambos com elevado saldo de mortes. A partir de então, a imprensa e a mídia em geral, passaram a apontar essas favelas como lugares centrais dentro do mercado ilegal de drogas da cidade.

Entre 1994 e 1995, outra série de conflitos armados, deflagrada a partir da morte de um importante líder do tráfico, desencadeou uma disputa violenta entre grupos de traficantes pelo domínio das vendas de drogas na área, assim como sucessivas chacinas realizadas pela polícia militar. Neste momento, começaram a surgir propostas de intervenção militar na região, o que acabou ocorrendo em 1995, durante a Operação Rio.

²⁶ Para uma discussão sobre a criação da RA e Bairro “Complexo do Alemão”, veja-se (Mattioli, 2015).

²⁷ Um caso divulgado na imprensa, foi o de um policial que seria dono de uma boca de fumo em NBSB, e teria executado dois comparsas, nos moldes do Esquadrão da Morte. Outro, do traficante “Diabo Louro”, que era um ex-membro da polícia militar, assassinado em 1970.

Assim, a visibilidade das favelas da região na cena política da cidade deixava de ser dada pelas reivindicações dos moradores e ações do governo em torno dos serviços urbanos básicos, e passava a dar-se pelos conflitos em torno do tráfico de drogas e da repressão policial. Ao mesmo tempo, a política de segurança pública tomava o centro das atenções no debate público sobre a “violência urbana”, e consequentemente sobre as políticas para as favelas e outras áreas tidas como “dominadas pelo tráfico” (Machado da Silva, 2010).

Do ponto de vista interno às favelas, as relações de poder também sofreram transformações profundas. Embora em nossa pesquisa poucos depoimentos tenham se referido às relações entre associações de moradores e o tráfico local, alguns líderes de associações de moradores durante os anos 1980, referiram-se aos chefes do tráfico de então como os “donos do morro”. Segundo um deles, em 1994, com a morte de um importante chefe do tráfico, a maioria dos presidentes de associações de moradores foi obrigada a deixar o Complexo, como ele próprio, sendo substituídos por outros. Esta situação minou a representatividade das associações junto aos moradores, ao mesmo tempo em que reduziu o grau de autonomia de suas decisões.

Por outro lado, as favelas da região não foram incluídas pela prefeitura no “Favela-Bairro”, principal programa governamental de urbanização de favelas entre as décadas de 1990 e 2000. Com efeito, na década de 1990, poucos investimentos públicos foram realizados no Complexo do Alemão, e nenhum deles dentro de um projeto de intervenção mais amplo. Ocorreram ações pontuais, como mutirões para reflorestamentos das encostas promovidos pela secretaria municipal de urbanismo, ou de continuidade dos programas já existentes, como o da coleta de lixo pela Comlurb, e algumas obras do programa Prosanear, da CEDAE.²⁸ Ainda nesta década, foram construídas duas escolas dentro do Complexo.²⁹

Entre 1991 e 2000, a população das favelas do Complexo do Alemão passou de cerca de 52 mil para cerca de 56 mil habitantes, segundo dados do IBGE. Este pequeno aumento ocorreu justamente nas áreas de ocupação mais recente, onde ainda havia espaço para a expansão horizontal das favelas, principalmente na favela Fazendinha (que passou de 3,5 para 7 mil habitantes).

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

O arranjo estabelecido na década de 1960 para viabilizar as ações do governo para a urbanização das favelas colocou as associações de moradores como instituições centrais para o acesso aos serviços urbanos básicos e, em alguma medida, para o ‘ordenamento’ das construções nas favelas. Ao delegar às associações esta atribuição, o governo manteve uma relação indireta de responsabilidade sobre os serviços essenciais oferecidos à população das favelas, assim como sobre seu processo de ocupação. Ao mesmo tempo, este arranjo manteve a aparência de que a favela era construída de forma “autônoma”, independente de qualquer ação governamental. Este arranjo permitiu que o governo introduzisse serviços urbanos básicos nas favelas, sem que fosse alterada a noção de “ilegalidade” das favelas.

²⁸ Na década de 1990, também foi construído um conjunto habitacional pela prefeitura, na localidade hoje conhecida por “Casinhas”, aos pés do Morro das Palmeiras, ocupado por pessoas de favelas removidas para a construção da Linha Amarela.

²⁹ O Caic Théophilo de Souza Pinto, cuja obra foi iniciada em 1991, mas só foi inaugurado em 1999. E uma escola nos pés do morro das palmeiras.

Embora as associações tenham assumido feições de ‘poder público’ dentro das favelas, nunca tiveram a capacidade de oferecer serviços essenciais com qualidade e abrangência, tampouco poder suficiente para viabilizar a ocupação ‘planejada’ do território. Para além da crítica sobre o clientelismo, cabe indagar se as associações seriam capazes algum dia de oferecer saneamento básico e energia elétrica, nos mesmos padrões que a Cedae e a Light oferecem no “asfalto”. Assim, a centralidade das associações nas favelas só se mantém até o presente porque elas ainda são responsáveis por parte dos serviços essenciais, notadamente a água. A questão dos “gatos” se insere neste contexto, pois energia elétrica e água são recursos básicos, necessários para a sobrevivência, e uma parcela da população não tem como arcar com os custos do fornecimento.

Do ponto de vista das intervenções urbanas governamentais, observamos que até a década de 1980, estas estiveram voltadas para o saneamento básico, mas foram incapazes de promover uma mudança estrutural no padrão de construção da favela e gestão dos serviços urbanos. Este texto mostrou que os períodos de investimentos públicos nestes moldes, seguidos por períodos de abandono, levaram ao crescimento da população das favelas, à saturação da infraestrutura instalada e o retorno à situação de precariedade, cada vez mais “complexa” devido à dimensão das favelas. Os momentos de crescimento horizontal não foram controlados nem pelo governo, nem pelos movimentos sociais por moradia, sendo em boa medida determinados pelo mercado imobiliário informal.

Tabela 1. Evolução da População das Favelas do Complexo do Alemão, de acordo com os Censos de 1960 a 2010

Favelas delimitadas pelo IBGE e IPP e nomes alternativos (Mapa 1)	Localidades circunscritas (Mapa 1)	1960	1970	1980 ¹	1991	2000	2010
		pop	tx. cresc.	pop	tx. cresc.	pop	tx. cresc.
Morro do Alemão ²	Morro dos Mineiros, Pedra do Sapo, Mina, Lagoinha, Areal	3433	278%	10029	-23%	9289	-7%
Nova Brasília	Morro da Alvorada, Alto Florestal	4333	272%	22705	41%	16256	-28%
Joaquim Queiróz (Grota) ³		-	-	-	-	11557	-4%
Mourão Filho (Reservatório)		-	-	-	-	1186	-1%
Itararé		-	-	-	-	1936	18%
Morro das Palmeiras		-	-	-	-	1720	24%
Parque Alvorada (Fazendinha)		-	-	-	-	3551	97%
Vila Matinha	Canitar, Inferno Verde	-	-	-	-	670	41%
Morro da Baiana		-	-	502	2093	2853	317%
Morro do Adeus ⁴		5164	-	2811	1599	1301	-43%
Morro do Piancó (Morro do Adeus)		-	-	-	1734	1606	-19%
total		7766	275%	36047	5%	51591	43%
						56271	9%
						15051	13%
						16177	-5%
						8150	-4%
						1336	-1%
						1874	18%
						2639	24%
						8149	97%
						1100	41%
						2086	36%
						556	-19%
						1166	-7%
						58284	9%
							4%

Fonte: IBGE, Censos 1960 a 2010. Elaboração própria.

Obs:

1. Cabe notar que, no início da década 1980, a prefeitura aprimorou seu cadastro com os limites territoriais das favelas, e novos limites passaram a valer a partir do censo de 1991.
2. As localidades Morro dos Mineiros e a Lagoinha, não haviam sido contadas no Censo de 1980 e, de acordo com uma estimativa da Prefeitura, havia 1500 habitantes nestas localidades, em 1980 (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social., 1983).
3. A população da Grota (ou Joaquim de Queiróz), embora a favela já existisse em 1960, era contada como parte das favelas Morro do Alemão e Nova Brasília, até 1980.
4. A população do Morro do Adeus e o Morro do Piancó era contada como "Morro de Bonsucesso", até 1980.

REFERÊNCIAS

- Araújo, M., e Salles, E. (2008). *História e Memória de Vigário Geral*. Rio de Janeiro: Aeroplano.
- Couto, P. A., e Rodrigues, R. I. (2015). A gramática da moradia no Complexo do Alemão: história, documentos e narrativas. *Texto para Discussão*. IPEA.
- Freire, A., e Oliveira, L. L. (2002). *Capítulos da memória do urbanismo carioca: depoimentos ao CPDOC/FGV*. Rio de Janeiro: Folha Seca.
- Freire, A., e Oliveira, L. L. (2008). *Novas memórias do urbanismo carioca*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Gonçalves, R. S. (2013). *Favelas do Rio de Janeiro: História e Direito*. Rio de Janeiro: Pallas Editora.
- IBASE. (2006). *Histórias de favelas da Grande Tijuca contadas por quem faz parte delas : /Projeto Condutores (as) de Memória*. Rio de Janeiro: IBASE.
- IPEA. (2010). Complexo do Alemão, Cidade em Construção. *Video Documentário*. IPEA.
- IPEA. (2011). *Intervenção sócio-urbanística do Complexo do Alemão - Programa de Aceleração do Crescimento - PAC Relatório Final*. Brasília: mimeo.
- IPEA. (2013). *História das Favelas do Complexo do Morro do Alemão*. Relatório Final de Pesquisa. IPEA/Faperj. Rio de Janeiro: mimeo.
- Lacerda, C. (1964). *O poder das idéias*. Rio de Janeiro: record.
- Lago, L. C. (2003). Favela-loteamento: reconceituando os termos da ilegalidade e da segregação urbana. *X ANPUR*. Belo Horizonte.
- Leeds, A., e Leeds, E. (1978). *A sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Machado da Silva, L. A. (1967). A política na favela. *Cadernos Brasileiros*, pp. 35-47.
- Machado da Silva, L. A. (2010). Violência, sociabilidade e ordem pública no Rio de Janeiro: uma tomada de posição. In: L. C. Lago (Ed.), *Olhares sobre a metrópole do Rio de Janeiro: economia, sociedade e território* (p. 260). Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Perلمان, J. (1977). *O mito da marginalidade: Favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. (1983). *Projeto de Desenvolvimento Social de Favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro.
- Quintino, E. (março de 2015). Entrevista com Eurico Quintino. (R. I. Rodrigues, & A. B. Pinheiro, Entrevistadores)
- Rodrigues, R. I. (2014). Os parques proletários e os subúrbios do Rio de Janeiro: aspectos da política governamental para as favelas entre as décadas de 1930 a 1960. *Texto para Discussão*. IPEA.

Rodrigues, R. I. (2016). Uma construção Complexa: necessidades básicas, movimentos sociais, governo e mercado. In *Vida Social e Política nas Favelas, pesquisas de campo no Complexo do Alemão*. (org.) Rodrigues, R. I. IPEA.

Santos, E. F. (2009). E por falar em FAFERJ... Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (1963 – 1993) - memória e história oral . *dissertação de mestrado - Unirio*. Rio de Janeiro, RJ.

Silva, M. P. (2005). *Favelas Cariocas: 1930 a 1964*. Rio de Janeiro: Contraponto.

Silva, M. P., e Oliveira, I. E. (1986). Eletrificação de favelas. *Revista de Administração Municipal*, 6-17.