**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

THIAGO OLIVEIRA LIMA MATIOLLI

**O que o Complexo do Alemão nos conta sobre a cidade:
poder e conhecimento no Rio de Janeiro no início dos anos 1980.**

(VERSÃO CORRIGIDA)

SÃO PAULO

2016

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

THIAGO OLIVEIRA LIMA MATIOLLI

**O que o Complexo do Alemão nos conta sobre a cidade:
poder e conhecimento no Rio de Janeiro no início dos anos 1980.**

(VERSÃO CORRIGIDA)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Vera da Silva Telles.

SÃO PAULO

2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

MATIOLLI, T. O. L. **O que o Complexo do Alemão nos conta sobre a cidade:** poder e conhecimento no Rio de Janeiro no início dos anos 1980. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Aprovado em: _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Dedicatória

À minha mãe e meu irmão

AGRADECIMENTOS

Escrever os agradecimentos de uma tese de doutorado, sem trocadilhos infames, pode ser uma tarefa um pouco ingrata. Ainda mais quando nos propomos a nomear as pessoas. Não são poucas as chances de esquecer pessoas que fizeram parte dessa trajetória, que foram muitas. Seis anos após escrever essa seção para a dissertação de mestrado, volto a ela e sob riscos de esquecimento e de perda nos labirintos da memória (alguém talvez já tenha usado essa imagem por aí) ainda maiores. Afinal, em quatro anos cabem muito mais gente e afetos compartilhados, para o bem ou para o mal, as alegrias e as angústias.

Essa tese trata de deslocamentos teóricos, conceituais e pessoais. E, na medida em que eu a pesquisa nos deslocávamos, mais pessoas foram se juntando na caminhada. Enfim, cabe resgatar um aviso necessário e feito há seis anos, a lembrança de alguns nomes e a supressão de outros não são indicadores da importância de cada uma e cada um a este trabalho.

Agradeço, hoje e sempre, à minha mãe, quem me deu todas as condições necessárias para a produção desse texto e é um exemplo de determinação; e ao meu irmão, pela companhia e suporte, os mais variados possíveis.

A Márcia, Manoel, Pietra e Gustavo; madrinha, padrinho, afilhada e afilhado. Duas faces da mesma moeda. Com quem aprendi muito e a quem, talvez possa algum dia ensinar algo. À Vó Edina, Tias Rosa e Maria; e Tios Jair, Geraldo, Marcos e Luís. E às primas e primos.

Às amigas e aos amigos de sempre...

Desde antes de começar à tese.

Mais antigos e mais próximos: Sandro, Rueiro, Vitor, Fábio, Vitão, Henrique, Alan, Renato e Thiago; Carolina.

Quem já não está tão próximo, mas são muito queridos: Jean, Bruninha, Marina, Diego, David, Jake, Eliandra e Tahira.

Os que fiz ao longo da vida acadêmica: Alexandre, Cintia, Viviane; Patrícia, Carol, Renato, Zucca, David, Gabriel, Juciano, Bianca, Gabriela e Carlos Pinho.

E aqueles que conheci no Magistério: Anderson e Gisele.

Às amigas e amigos, de sempre, mas feitos ao longo do doutorado:

De São Paulo, aqueles que fazem a saudade apertar mais forte: Irene, Benno, Rafael, Lucas, Leo, Ian, Andrea e a Ju Vinuto.

Do Grupo Cidade e Trabalho: Ju Machado, Rafael, Carlinhos, Tiago (e Mari), Bruna, Marina, Tiarajú, Nathália e Taís; dos sorrisos e passos de samba no Amazonas: Bia, Larissa, Marina, Camila, Denise, Bruna, Pietro, Luis e Vitor; a quem mais tornava agradável estar pela FFLCH: Zé, Camila, Érica, Lucas, Ana Tércia, Ricardo, Cristiano, Bruna, Nat, Ivone, Maysa, Matheus, Flávias e Eduardo; à Carol; à Paulinha. Não necessariamente nessa espacialização dos afetos não haja circulação da parte dessas pessoas queridas.

À minha família paulistana: Dona Mireu, Seu Haroldo e Alexandre; e a Isadora, que conheci no Rio e reencontrei em São Paulo.

Ao Gustavo e o suporte na Secretaria do Programa.

Ao Raízes em Movimento: Alan, David, Renato, Ricardo e Sidney, fundamentais para esta tese para crescimento que acho ter experimentado depois de tanto trabalho.

A Eugênia, pelo contato primeiro e paciência.

A todas e todos que conheci através durante o doutorado e através do Raízes: Marize, Bruno, Pri, Daniel, Rachel, Heitor, Fransérgio, Mila, Patrícia, Natália e Rute; Carlos Coutinho, Calazans, Lana, Maycom, Renata, Eric, Luara, Edson, Erick e Marcão.

À Mariza Nascimento e o Nilton Gomes, o Diquinho, pela convivência, aprendizado e contribuição direta para esta tese.

Às professoras e professores.

A Tamara Egler, Pablo Benetti e Fania Fridman. Pela rica interlocução.

Ao Orlando Júnior, presente no Exame de Qualificação e em diversos outros momentos, de trabalho, Reflexão, mas também nos jogos do Botafogo.

Ao Daniel Hirata, pelas contribuições na leitura do projeto, no exame de qualificação e, finalmente, na Defesa.

À Livia de Tommasi pelas dicas preciosas, conversas informais e massas deliciosas.

Ao Machado e a Marcia Leite, por comporem à banca também, mas pelo diálogo que me permitiram ao longo da tese.

A Vera da Silva Telles, por todo o aprendizado que me proporcionou, confiança no meu trabalho e a quem também dedico minha admiração máxima.

*Eu devia estar contente
Por ter conseguido
Tudo o que eu quis
Mas confesso abestalhado
Que eu estou decepcionado*

*Porque foi tão fácil conseguir
E agora eu me pergunto "E daí?"
Eu tenho uma porção
De coisas grandes pra conquistar
E eu não posso ficar aí parado
(...)*

*E você ainda acredita
Que é um **DOCTOR**
Padre ou policial
Que está contribuindo
Com sua parte
Para o nosso belo
Quadro social*

(Ouro de tolo – Raul Seixas)

RESUMO

Esse trabalho analisa as condições que tornaram possível, e aceitável, a percepção de que favelas diferentes, mas contíguas entre si, fossem apreendidas como uma unidade territorial nomeada do Complexo do Alemão. Tal perspectiva remete a fins da década de 1970 e início dos anos 1980, período reconhecido pela literatura urbana carioca como aquele no qual a solução para o problema da favela, por parte do poder público, passa a ser um conjunto de intervenções diversas, às quais se convencionou nomear de urbanização, em detrimento da política de remoção. Dentre outros elementos, essa reorientação da ação governamental, por um lado, vai desencadear uma abundante produção de informações sobre esses territórios, através da montagem de um quadro técnico qualificado que buscava todo o tempo responder a questão que veio a se colocar para o governo municipal com essa mudança: *como urbanizar?* Por outro, reflete, também, a influência das transformações na agenda urbana interacional na gestão da cidade do Rio de Janeiro, bem como na de outros municípios do país. A investigação desses aspectos levantou uma dúvida sobre o caráter realmente transformador das políticas de urbanização inicialmente levadas a cabo por um prefeito, Israel Klabin, que era um homem de negócios de sucesso e íntimos de atores econômicos e políticos, nacionais e internacionais. Com entrevistas, pesquisa documental e em jornais da época, propõe-se entender as políticas de urbanização sob a ótica da governamentalização desses territórios, ou, em outras palavras, como uma tecnologia de gestão da população e dos espaços favelados.

Palavras-chave: Complexo do Alemão; urbanização de favelas; organismos multilaterais.

ABSTRACT

This thesis analyses the conditions that made possible and acceptable the perception that different *favelas*, but contiguous in each other, were perceived as a territorial unit named Complexo do Alemão. This perspective brings to the late 1970s and early 1980s, period recognized by the urban carioca literature as the period in which the solution to the *favela* problem, by the public authorities, becomes a set of many interventions, which was conventionally named as urbanization, in detriment of the removal policy. This reorientation of the public authorities, by one side, triggers an abundant production of information about this territories, through the assembly of a qualified technical condition, that sought at all times to answer the question that was put to the municipal government with this change: *how to urbanize?* On other hand, reflects, between other motivations, the influence of the transformation in the international urban agenda in the urban management of the city of Rio de Janeiro, but also in other cities of the country. The investigation of these aspects raised a doubt on the real transformer character of the urbanization policies initially carried out by a mayor, Israel Klabin, that was a successful businessman and close to economic and political actors, national and international. With interviews, documental research and in newspapers of the period, it proposes to understand the urbanization policies by the perspective of the governmentalization of these territories, or, in other words, as a management technology of the population and slum areas of *favela*.

Key-words: Complexo do Alemão; slum upgrading; multilateral organisms.

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Foto 1 – Pagina 1 da Ficha Cadastral do Cadastro de Favelas	104
Foto 2 – Pagina 2 da Ficha Cadastral do Cadastro de Favelas.....	105
Foto 3 – Representação do Morro do Alemão e do Jacarezinho no mapa oficial da cidade do Rio de Janeiro no início dos anos 1980.....	107
Foto 4 – Representação do Morro do Alemão no mapa oficial da cidade do Rio de Janeiro no início dos anos 1980.....	107
Foto 5 – Reconstituição cartográfica do Morro do Alemão.....	108
Foto 6 – Reconstituição cartográfica do Morro do Alemão com caracterização de transporte e equipamentos sociais.....	108

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População e número de domicílios das favelas que estão inseridas na área do atual bairro do Complexo do Alemão - 1980.....	76
Tabela 2 – “10 Favelas mais populosas do Município do Rio De Janeiro” – 1980.....	77
Tabela 3 – “10 Favelas ou Aglomerados de Favelas mais Populosas do Município do Rio de Janeiro – 1980”	77
Tabela 4 - Brevíssima cronologia da agenda urbana internacional capitaneada pelos bancos multilaterais.....	173
Tabela 5 – Características da Tecnocracia do Desenvolvimento e do Ajuste.....	179

SUMÁRIO

Introdução.....	15
PARTE 1 - Quando se tornou possível pensar em um "Complexo do Alemão"?	21
Capítulo 1 - Itinerário de pesquisa	22
1.1 Sobre itinerários	23
1.2 Primeira parada: Terra da Garoa.	29
1.3. Segunda Parada: Complexo do Alemão.....	33
1.4 Última parada	50
Capítulo 2 - Notas sobre o surgimento de um bairro	65
2.1 E no início, foi o verbo.....	66
2.2 O “Conjunto de favelas do Alemão”	69
2.3 Contando e quantificando as favelas	72
2.4 A formalização dos novos espaços.....	78
2.5 Histórias entrecruzadas	83
2.6 Considerações Finais.....	86
PARTE 2 - Como urbanizar?.....	89
Capítulo 3 - Estatística e tecnocracia na modernização da gestão municipal.....	90
3.1 Uma gestão moderna.....	91
3.2. “A avó do IPP”	97
3.3 O Cadastro de Favelas.....	100
3.4 O quadro técnico	111
3.5 As conurbações de favelas	117
3.6 Como urbanizar?	118
3.7 Outro problema	123
Capítulo 4 - Os problemas da favela.....	125
4.1 Breves antecedentes	125
4.2 Urbanização x remoção.....	128
4.3 O problema da integração	132
4.4 Uma análise capilar do poder.....	135
4.5 A favela como problema	138
PARTE 3 - Urbanizar é incluir?	144
Capítulo 5 - O Rio de Janeiro e a agenda urbana internacional.....	145

5.1 Breve trajetória da agenda urbana internacional	149
5.2 Sobre a trajetória da agenda urbana internacionalização	151
5.3 A gestão Klabin e a agenda urbana internacional	175
5.4 Uma gestão empreendedora	185
Capítulo 6 - Sobre os pequenos mundos da urbanização de favelas.....	189
6.1 O técnico influente	189
6.2 O Prefeito Rico.....	195
6.3 Sobre o potencial transformador do governo Klabin	201
Parte 4 E o Estado?	206
Capítulo 7 - Afinal, o Estado?	207
Capítulo 8 - Epílogo	212
Referências Bibliográficas	225

Introdução

*Tudo que nunca foi achado
Ficará também conhecido se procurado
Com curiosidade*

Tom Zé, *Salva a humanidade*

Os resultados e análises a serem apresentados nos próximos capítulos estão longe de quaisquer expectativas que alimentadas quando entrei para o doutorado, assim como eu estou muito distante da pessoa e do pesquisador que era há quase cinco anos atrás. Os objetos e objetivos mudaram muito, assim como me desloquei bastante. Em termos acadêmicos, afetivos, geográficos e políticos. Talvez não tenha sido possível colocar nessa tese todo o aprendizado acumulado ao longo desse período. Todavia, se as páginas que se seguem conseguirem traduzir um terço deste acúmulo, meus colegas de banca e outros possíveis leitores serão brindados com um trabalho não só honesto e fruto de algum esforço, mas também dotado de alguma qualidade e contribuição para o debate.

Outra maneira de introduzir este trabalho seria dizer que ele é fruto de muita curiosidade. “Não aquela que procura assimilar o que convém conhecer, mas a que permite separar-se de si mesmo”, como diria Foucault (2012, pg. 15) ao apresentar o segundo volume da sua *História da Sexualidade*, cujo tema e objetivos estariam bastante distantes daqueles da *Vontade de Saber* (o primeiro volume). Esse afastamento teria sido fruto, justamente, dessa tal curiosidade, a que desloca aquele que busca conhecer, ou melhor, a qual põe em movimento quem tem vontade saber.

Isso vai se refletir num princípio de método do autor francês, o qual se pretende seguir aqui: “existem momentos na vida onde a questão de saber se se pode pensar diferentemente o que se pensa, e perceber diferentemente do que se vê, é indispensável para continuar a olhar ou a refletir” (Foucault, 2012, p. 15). A ideia inicial nunca foi essa, e soaria arrogante se fosse, afinal, seria muita pretensão atribuir a mim e/ou ao meu trabalho, a tarefa de mudar as formas como as coisas são entendidas. Porém, os estranhamentos a que a pesquisa e os afetos me levaram foram gestando certos incômodos sobre como algumas coisas eram concebidas dentro do tema do trabalho, qual seja, de modo bem panorâmico, as formas de pensar o urbano no Rio de Janeiro.

Noutras e em poucas palavras, o que se introduz aqui é uma tese deslocada, de um autor igualmente deslocado. Como poderá ser visto nas próximas páginas.

Contudo, voltando a Foucault e destacando, agora, sua ideia de que seria um direito meu, e de qualquer um que se disponha a fazer uma crítica, explorar o que pode ser

transformado no nosso próprio pensamento, através do exercício de um saber que nos seria estranho. Esse exercício, de cunho ensaístico, seria o “corpo vivo da filosofia” (Foucault, 2012, p. 16). Entretanto, aqui estamos falando de uma tese de doutorado em sociologia, assim, o que é possível afirmar é que esse foi o espírito por trás dessa pesquisa (e não seu objetivo), ainda que não se trate de um ensaio ou trabalho filosófico, e que foi sendo alimentado na medida em que as formas mais tradicionais de se abordar determinados assuntos foram se mostrando insatisfatórias.

Isso nos remete a outro princípio de método de Foucault. Este presente em sua obra *O Nascimento da Biopolítica* (2008b): a suspensão de categorias prévias e aceitas de pensamento para então se indagar que história é possível fazer sobre essas coisas e reencontrá-los ao fim da análise, não necessariamente da mesma forma que se entendia antes. Ou, nas palavras do autor:

Em vez de partir dos universais para deles deduzir fenômenos concretos, ou antes, em vez de partir dos universais como grade de inteligibilidade obrigatória para um certo número de práticas concretas, gostaria de partir dessas práticas concretas e, de certo modo, passar os universais pela grade dessas práticas (Foucault, 2008b, pg. 5).

No caso dessa tese, dentre as categorias cuja suspensão se tornou necessária estão favela e urbanização. Ou ainda, por exemplo, ao fim deste trabalho o que se encontrou foi, justamente, um “Estado” bem diferente daquele que se projetou no início. Desde seus primeiros desenhos e projetos, a preocupação dessa tese é com o papel das agências estatais na produção do espaço urbano, mas a forma como ele é entendido já não é mais a mesma.

Também inspirado por Foucault, não se vai, aqui, partir de uma teoria do Estado, definindo sua essência, para buscá-las nas práticas concretas onde ela se realizaria (Foucault, 2008a). Interrogar o estado a partir de suas práticas, em particular, a produção de conhecimento por parte de seu quadro de funcionários, técnicos e políticos; seu papel dentro de um dispositivo de poder e controle social sobre os pobres urbanos; e seus efeitos performativos sobre a produção de espaço. Estado e produção do espaço como tecnologias de governo, é mais ou menos nesses termos, que a presente tese se permitiu interrogar a política urbana carioca no início dos anos 1980.

De uma proposta etnográfica localizada, para apreender a ação do Estado nas regiões produzidas como suas margens (Das e Poole, 2004), o desenvolvimento e os deslocamentos de pesquisa levaram os parâmetros descritivos da pesquisa para dentro do aparato governamental, onde se produzem escalas espaciais que pautam as ações governamentais voltadas para a gestão de espaços periféricos. Investigar as condições de possibilidade e

aceitabilidade da existência de um complexo das favelas, em particular o do Alemão, trouxe à superfície práticas estatais de produção de conhecimento e outro jogo político performado por algumas pessoas que fazem parte de circuitos globais de circulação de capital e de verdade (Roy, 2010).

Por outro lado, o que, segundo Tom Zé na continuação da música cujo trecho está em epígrafe, “inventou a humanidade” foi, justamente, a curiosidade. Não na imagem de um demiurgo que teria criado homens e mulheres, do barro talvez, mas como uma faculdade que resgataria a humanidade da sua condição natural, como o fogo de Prometeu. Para o bem e, muito, para o mal. Se o cantor, na letra que inicia essa introdução, está certo, tudo procurado com curiosidade será encontrado; todavia, se for esta concebida tal como Foucault sugere, ela nos permitirá olhar para aquilo que não está evidente e, para além de descobertas, surgirão deslocamentos e outras formas de formular as questões.

Noutra música, essa sim chamada “Curiosidade”, Tom Zé apresenta uma sequência de indagações. Dentre outras:

*Quem é que tá botando dinamite
Na cabeça do século ?
Quem é que tá botando tanto piolho
Na cabeça do século ?

Quem é que tá botando tanto grilo
Na cabeça do século ?
Quem é que arranja um travesseiro
Pra cabeça do século ?*

E, assim como na canção do compositor baiano, a curiosidade que fundou os esforços por trás dessa pesquisa toma a forma de uma série de perguntas que orientam a reflexão contida nesse texto, tal como sua estrutura (organizada em quatro partes). Não como uma entidade exterior ao trabalho, mas como um desdobramento de pistas novas que foram surgindo ao longo de seu desenrolar; às quais me permiti seguir e que conduziram os esforços da pesquisa rumo a searas novas, para o debate e para o autor; caminhos outros, pela teoria e pela cidade do Rio de Janeiro.

Assim será a apresentação dessa tese: vai contar os caminhos, que levaram a estas conclusões quase que simultaneamente à redação final; e a organização do texto em partes com dois capítulos agregados de acordo com as perguntas com as quais cada capítulo está articulado.

Eis, a primeira dessas indagações, cuja formulação, sugiro, seja tomada como o primeiro resultado de pesquisa da tese: *quando foi possível, e aceitável, que um conjunto de favelas heterogêneas, mas contíguas entre si, fosse pensado como uma unidade territorial*

chamada Complexo do Alemão? A busca de respostas para ela foi crucial para os rumos que a pesquisa tomou. Dela se desdobraram algumas outras, que orientam a apresentação do texto. O próprio título do trabalho é a adequação de uma pergunta, cuja formulação anterior seria: *o que nos conta o Complexo do Alemão sobre a cidade do Rio de Janeiro?*

Uma versão reduzida dessa questão fundante dá nome à primeira parte da tese: *quando se tornou possível pensar em um "Complexo do Alemão"?* Ela é composta por dois capítulos: 1. *Itinerários de Pesquisa* e 2. *Notas sobre o surgimento de um bairro*. O primeiro trata do percurso dessa tese e das condições que tornaram possível a emergência de tal indagação, resgatando desde o ingresso no curso de doutorado até a redação final desse texto. Sem expressar a preocupação inicial da tese, tornou-se a pista mais interessante a ser seguida para os fins desse trabalho. A busca por respostas a esta pergunta e a organização das ideias sob outros princípios de método, ou estratégias descritivas, nos termos de Telles (2010), Condicionou tudo que veio depois.

Partindo das estratégias de entrecruzamento de temporalidades (urbanas e individuais) e prospecção das linhas de força que perpassam os espaços periféricos para além de sua localidade (Telles, 2010) cheguei, por um lado, a uma experimentação, ao tentar reconstituir um pouco da história urbana carioca, através da trajetória do Complexo do Alemão; e, por outro, a outras escalas e outros tempos, isto é, o município do Rio de Janeiro, no início da década de 1980. Período, consolidado na literatura, como aquele no qual as favelas são reconhecidas oficialmente pelo poder público e a solução para tal “problema” tomaria como diretriz, a urbanização dessas áreas, em detrimento da remoção de seus moradores e sua erradicação. Tudo isso pode ser visto no capítulo 2.

A retenção desse recorte histórico não atendeu só aos meus interesses de pesquisa mais imediatos, mas também a um dos campos polêmicos em que estava situado: os debates cariocas sobre favela. Quando há essa mudança de diretriz, uma questão se coloca aos agentes estatais, qual seja: *como urbanizar?*. Que dá nome à terceira parte deste trabalho, composta pelos capítulos 3. *Estatística e tecnocracia na modernização da gestão municipal* e 4. *Os problemas da favela*.

A pergunta “como urbanizar?” desembocou em uma enorme produção de conhecimento e saberes sobre a cidade buscando saber: o que define uma favela? Quantas existem na cidade? Quem vive nesses espaços? Mas, também, em experiências administrativas para pensar novas soluções para este problema. Assumir projetos de urbanização não traduz apenas um reconhecimento oficial das favelas, mas uma nova forma

de enfrentar esse problema cujos efeitos performáticos, diversos, ainda estão por ser estudados.

Parte dessas inovações administrativas e nas políticas urbanas partiu das cartilhas das agências multilaterais, cuja importância está posta em diversos estudos sobre o tema, os quais serão resgatados mais a frente. Sobre essa atuação vai se debruçar a terceira parte do trabalho: *Urbanizar é incluir?*. Pergunta síntese e que marca a transição da parte 2 para a parte 3, composta pelos capítulos 5. *O Rio de Janeiro e a agenda urbana internacional* e 6. *Os pequenos mundos da urbanização de favelas*.

Um dos aspectos a ser explorada nessa seção é o do controle social que há por trás das práticas de urbanização de favelas. A questão de “como urbanizar?” também é a de como gerir essas populações. A realização de projetos em parcerias com as instituições internacionais faz refletir localmente suas preocupações políticas, que se coadunam com as questões locais.

As negociações para estes financiamentos, abordadas no sexto capítulo, jogam luz sobre duas figuras importantes do período: Israel Klabin e Marcos Candau. Que tem suas gestões analisadas pela literatura, mas cuja trajetória tem sido pouco estudada: geralmente, são vistos como artífices da urbanização e apenas isso. O curto mandato dos dois pode explicar o porquê do pouco interesse sobre ambos, mas muita mais coisa aconteceu ali.

A ideia dos “pequenos mundos” (*small worlds*) proposta por Roy torna a análise de suas trajetórias importante para entender o papel dos técnicos nos efeitos performativos do Estado e da elite política que assume funções de decisão no aparato estatal. Através do conhecimento administrativo abundantemente gerado, novas escalas espaciais, como o Complexo do Alemão, são produzidas; e, através da trajetória de Klabin - megaempresário, amigo de pessoas como Henry Kissinger, Robert Macnamara e da família Rockefeller, conselheiro de presidentes durante o regime militar – pode-se perguntar sobre os efeitos realmente transformadores da urbanização tal como alardeada. Perspectiva inspirada nos trabalhos de Roy sobre a Governamentalidade Cívica e traduzida numa nova questão: é possível urbanizar de modo transformador a partir da gestão de um megaempresário, íntimo dos círculos dominantes como Israel Klabin?

Esse trabalho ainda é sobre o papel do estado na produção do espaço urbano. Tem como recorte temporal a virada da década de 1970 para a de 1980, por conta de uma estratégia descritiva e do meu posicionamento num campo polêmico. A ênfase será posta no papel das trajetórias individuais das elites políticas e tecnocráticas do governo como estratégia analítica.

O complexo do Alemão foi um bom esteio descritivo e é a partir de sua trajetória que se vai contar um pouco da história da política municipal para as favelas do Rio de Janeiro.

A quarta parte é composta apenas por mais um capítulo, no qual se aborda a retomada de uma reflexão sobre o Estado e uma espécie de deslindamento de perspectivas de análise que as informações trazidas para a tese colocam para entender a realidade urbana do Rio de Janeiro; e um epílogo, no qual se volta o olhar, a título de exercício, de modo panorâmico sobre algumas questões mais recentes. A quarta parte é intitulada: *E o Estado?*, composto pelo capítulo 7 – *Afinal, o Estado?* e o *epílogo*.

É preciso destacar a perspectiva teórica para a análise do papel do Estado. Construída, a partir de uma antropologia do estado e da sua compreensão como uma tecnologia de governo. O que desloca o entendimento que se faz da realidade das favelas (foge-se da análise cujo foco é a integração desses espaços à “cidade formal”, com a oferta de direitos, serviço etc.); as leituras feitas sobre a década de 1980, tomada no senso comum acadêmico como período do reconhecimento oficial das favelas, sem que se interrogasse outras mudanças mais sutis que ocorreram no período; problematizaria ainda as razões para essa mudança, pondo ênfase nas agências multilaterais e na governamentalidade cívica; e ainda, chamaria a atenção para esta forma de interrogar o estado, desde dentro do seu aparato burocrático, analisando as formas como o espaço, e as escalas espaciais, são produzidas por seus técnicos, gestores e as redes que acionam chamando atenção para seus efeitos de poder sobre a realidade social, sugerindo a importância de trazer isso para o centro da análise.

No fim das contas, trata-se de um trabalho que toma como objeto de análise o aparato governamental e não os espaços periféricos; de como estes são pensados, conhecidos e reproduzidos. Uma etnografia do poder, nos termos de Roy (2011). Tendo isso em vista, boa parte da crítica aqui realizada é voltada para como as favelas – no caso do Rio, uma metonímia para espaços periféricos – são pensadas também entre meus iguais, cientistas sociais. Buscou-se levar a sério uma sugestão de pesquisa dada por Telles: “Trata-se, antes e sobretudo, de fazer da investigação uma experiência de conhecimento capaz de deslocar o campo do já-dito, para formular novas questões e novos problemas. Ao invés de dar um salto nas alturas e se agarrar em alguma teoria ou conceito geral, prospectar as linhas de força dessas realidades em mutação” (Telles, 2010, p. 26).

Acredita-se que, mesmo sem grandes elaborações e/ou inovações teóricas, tendo em vista meu espaço relativo no campo polêmico me que estou inserido, alguns deslocamentos serão produzidos com o texto dessa tese.

**PARTE 1 - Quando se
tornou possível pensar em
um "Complexo do Alemão"?**

Capítulo 1 - Itinerário de pesquisa

Neste capítulo descreverei como a formulação de uma pergunta de pesquisa abriu caminhos analíticos imprevisíveis antes do início desse trabalho e, em particular, da ida a campo. Por isso, nele, reconstituirei o itinerário de pesquisa percorrido até a produção do texto final dessa tese de doutorado. Voltarei à elaboração do projeto de pesquisa; às aulas, discussões e convivência na Terra da Garoa, a qual recebeu muito bem esse candidato a doutor; às novas leituras; ao Complexo do Alemão e ao Instituto Raízes em Movimento; e a lugares do Rio de Janeiro, aos quais eu nunca tinha ido, mesmo morando há anos na assim chamada “Cidade Maravilhosa”.

Não se trata de uma *egotrip*, um depoimento ou testemunho, desses que são vistos e ouvidos pelas salas de aula da pós-graduação e através dos quais alunas e alunos buscam afirmação e o reconhecimento de sua criatividade e talento; tampouco, se quer enfadar a/o leitor(a) com a história recente de quem escreve essa tese. Longe disso, o que se busca nas próximas páginas é o resgate da trajetória de organização de um pensamento, sem o qual, o entendimento dos resultados de pesquisa seria uma tarefa mais difícil do que ela já aparenta ser. Parafraseando Raul Seixas, não se busca neste capítulo muitas doçuras e o nome num cartaz, mas resgatar as tentações enfrentadas no exercício de produção dessa tese.

Isso é importante, pois, com esse texto não se chega ao final de um trajeto linear que começa com um projeto apresentado a uma banca de seleção há mais de quatro anos atrás, mas retoma-se um traçado e retraçado feito por idas e vindas, solavancos, desvios, atalhos, esquinas, becos e vielas; até chegar aos corredores refrigerados de órgãos da prefeitura e ruas arborizadas de áreas muito nobres do Rio de Janeiro.

Logo, não se pode começar esse texto falando de como se perseguiu um projeto de pesquisa, definido rigorosamente há quatro distantes anos, com fidelidade e determinação buscando se afastar das tentações e tergiversações; contudo, é preciso, isso sim, um capítulo em que se conte como a silhueta de um objetivo foi tomando forma perto do fim da redação final que chega às mãos do/a leitor(a); ou como se permitiu seguir pistas que levaram a novos rumos de pesquisa e lugares da cidade, refletindo-se em um novo circuito urbano, cujos contornos transcendem aquele imaginado inicialmente: o Complexo do Alemão. É disso que se tratará a seguir.

1.1 Sobre itinerários

A ideia de tratar esse resgate da trajetória do pensamento que orientou os rumos e resultados finais dessa tese em termos de um “itinerário de pesquisa” surgiu a partir da leitura de *Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism*, da pesquisadora indiana Ananya Roy (2011a).

Neste trabalho, a autora problematiza a forma como as cidades do que ela chama de Sul Global são estudadas nas pesquisas urbanas ou, nos seus termos, desde a “imaginação urbana do novo milênio” (*urban imagination of the new millenium*) (Roy, 2011a, pg. 224), onde teriam um espaço subalterno, diante das “cidades globais” - centros de controle e tomadas de decisão da economia mundial. As “megacidades”, com os hercúleos problemas decorrentes de seu subdesenvolvimento, seriam tomadas sempre a partir do referencial construído e teorizado para o entendimento das cidades do Norte, de modo que seriam entendidas sempre na chave das falhas, ausências, fragilidades e incompletudes.

Essa caracterização seria decorrente de um “itinerário de reconhecimento” (*itinerary or recognition*) que apreende esses espaços apenas a partir de certa leitura sobre suas favelas (*slums*). Assim, as megacidades seriam sempre caracterizadas pelas condições precárias de vida, marcadas pela “sujeira e pelos esgotos” (*filth and sewage*), que são contrastadas com uma “habilidade alquímica” (*alchemic ability*) (Roy, 2011a, pg. 224) para sobreviver e prosperar. A reiteração dessa imagem torná-las-ia uma metonímia para o subdesenvolvimento e, por sua vez, elas seriam sempre apreendidas através de uma favela metonímica (*metonymic slum*).

Segundo a autora, isso gera uma forma de pensar que faz o subdesenvolvimento se subsumir às Megacidades e estas se reduzirem apenas a uma dada interpretação de suas favelas. Seria, então, diz Roy, “necessário confrontar o modo pelo qual a Megacidade é mundializada através do ícone da favela (*slum*). Em outras palavras, a favela se tornou o itinerário mais comum através do qual a cidade do Terceiro Mundo é reconhecida”¹ (Roy, 2011a, pg. 225). O uso da noção de itinerário, diz a autora, não teria sido por acaso, mas inspirado pelo *Favela Tour* ou o turismo de realidade², nos quais as favelas do Terceiro Mundo seriam um itinerário dentro de um “trânsito turístico”.

A transformação desse itinerário, tal como propõe Roy, passa pela mudança na forma como se entende a subalternidade. Não como um indicador de subordinação e sim como um

¹ Tradução livre

² A autora faz referência aqui aos trabalhos de Bianca Freire-Medeiros.

princípio de agência. Tratar-se-ia da referência que ela faz no título do texto a um “urbanismo subalterno”, não como uma forma de produzir cidades subordinada ou incompleta, mas uma maneira de entendimento que toma as favelas (*slums*) como princípios de ordenamento territorial, com sua própria agência histórica.

Não se vai aqui desdobrar as discussões sobre subalternidade que a autora propõe, uma vez que foge ao domínio do autor e aos objetivos do texto, mas a ideia dos “itinerários de reconhecimento” como estratégia de apresentação da construção do escopo dessa pesquisa parece muito interessante, pois permite descrever as etapas da produção dessa tese. Duas palavras devem ser ditas sobre a apropriação dessa noção e sua replicação neste texto. Primeiro, Roy se situa em um “campo polêmico”, lançando mão de expressão utilizada por Telles (2010), a partir do qual ela propõe novos arranjos epistemológicos e metodológicos para o estudo de cidades situadas na periferia do capitalismo. Assim aplica a noção de “itinerários de reconhecimento” para apreender certa regularidade nos estudos urbanos que levariam à construção do espaço conceitual subalterno para as megacidades. É um dispositivo heurístico, que lhe permite organizar e apresentar as ideias. Nesta tese, a noção de itinerário foi apropriada de forma mais específica, de modo que se pode dizer que se trata do esmiuçamento de um único itinerário de pesquisa, apenas, sem a pretensão de alcançar as elaborações teóricas propostas pela autora.

A segunda diz respeito mais diretamente a adequação dessa ideia à forma como essa tese foi produzida, isto é, a relação entre a territorialização da pesquisa e seus efeitos teórico-metodológicos. Isso aponta para um horizonte que está além da questão da construção de objetos de pesquisa espacializados (como cidades, bairros, favelas etc.); a delimitação de suas fronteiras geográficas, formais ou simbólicas; e a identificação de suas características distintivas enquanto categorias analíticas (população, natureza da propriedade da terra, temporalidades históricas, sua ecologia etc.). O que se propõe aqui, a partir do trabalho de Roy, é que pode haver uma relação dialética entre os circuitos percorridos, e que compõem os itinerários de reconhecimento, por um(a) pesquisador(a) e a forma como ele(a) entende e define seu objeto de estudo. Uma coisa reflete a outras e ambas se transformam reciprocamente.

A tese é concebida tendo como objeto de análise uma região da cidade do Rio de Janeiro, o Complexo do Alemão. Escolhido pela trajetória anterior a minha entrada no doutorado, quando participei de um projeto de pesquisa de avaliação de políticas públicas e

monitoramento das obras do Programa de Aceleração do Crescimento na Região Metropolitana do Rio de Janeiro³. A relação com esse lugar veio a se transformar ao longo do trabalho, devido às reiteradas visitas realizadas nos últimos três anos e, sobretudo, ao envolvimento com o Instituto Raízes em Movimento – uma organização social de base local sediada no Complexo do Alemão. A experimentação de algum pertencimento ao Complexo do Alemão, através do vínculo com o Raízes, permitiu o compartilhamento de alguns afetos com as moradoras e moradores do bairro. Ainda que isso não queira dizer que a forma de afetação seja a mesma entre o pesquisador/membro da instituição local e elas/eles (Favret-Saada, 2005); ou, em outros termos, uma identidade local equivalente não fora, e nem poderia ser, construída.

A experimentação desse pertencimento levou a uma nova forma de apreensão do Complexo do Alemão, fruto de um estranhamento. Diferente de moradoras e moradores, o Alemão não era algo dado para mim, sobre o que não se interroga. Não se quer dizer, com isso, que essas pessoas não reflitam sobre o lugar onde vivem, tampouco que haja um consenso sobre limites, demografia ou comunidades que o compõe; e sim que essa inquietação reverberava de modo inelutável no entendimento do meu papel nesse espaço, uma vez que não sou morador de lá. Enquanto pesquisador, essa indefinição tomou forma em questões metodológicas relacionadas ao tratamento a ser conferido às dimensões desse lugar, mais do que numa relação de identidade. Nesse processo passei a problematizar meu pertencimento a este território, através da minha atuação no Instituto Raízes em Movimento.

Quando passei a me engajar mais em atividades de produção textual para o Raízes (atas, relatórios, notas etc.) – ao que dedicarei mais linhas à frente - a que espaço se referenciar na hora de escrever: favela, bairro, conjunto de favela, complexo, comunidade? Produzir o texto em primeira ou terceira pessoa? Falar em “nós” ou “nas moradoras e moradores do Complexo do Alemão”?

Sem portar uma identidade estabelecida com esse local, as respostas a estas questões, tal como formuladas, apenas poderiam ser buscadas em outros espaços, isto é, nos textos, aulas e discussões do grupo de pesquisa. De todo modo a forma como os questionamentos se colocavam muda e uma pergunta-chave virá a ser forjada, na convergências desses movimentos. O trato teórico e metodológico (e mesmo epistemológico, seguindo sugestão de Favret-Saada [*id*]) dos afetos gerados pela experimentação de um pertencimento ao Complexo

³ Pesquisa realizada pelo Observatório das Metrópoles/INCT/IPPUR, em âmbito nacional, e coordenada, no Rio de Janeiro, pelo Professor Orlando Júnior. Alguns de seus resultados podem ser vistos em Mاتيolli e Christóvão 2013 e 2014).

do Alemão, através da atuação no Instituto Raízes em Movimento, levou à seguinte interrogação, que reorientou todo o trabalho feito até então: quando se tornou possível, e aceitável, um conjunto de favelas, heterogêneas, mas contíguas entre si, passassem a ser entendida como uma unidade territorial, isto é, como o Complexo do Alemão? Entende-se, aqui, que a formulação dessa indagação em si, já é um dos resultados da pesquisa.

A imersão no campo, tal como definido previamente, informa a segunda parada do meu itinerário de pesquisa (o primeiro, que não foi apresentado ainda, seria aquele coberto pela ponte aérea Rio-São Paulo), marcada pela circulação nas ruas, becos, bares e instituições locais do Complexo do Alemão; pelos deslocamentos de teleférico e moto-táxis; contatos com lideranças, comerciantes, agentes governamentais, aluna/os do pré-vestibular e outras/os moradoras/es “comuns” do local. Essa interação reflexão teórica/circulação local viria a apontar alguma insuficiência nas categorias que tinha à mão para entender o “objeto de pesquisa”, sobretudo, aquela de “favela”.

Os movimentos realizados antes da elaboração dessa “pergunta-chave” serão resgatados à frente, junto com a construção de soluções para lidar com a “favela” como categoria analítica, mas cabe apontar desde logo as interações que levaram à terceira etapa do itinerário, qual seja, os corredores dos órgãos públicos da Prefeitura do Rio de Janeiro: a Sede Administrativa do Governo Municipal, na Cidade Nova; a Empresa Olímpica; o Instituto Pereira Passos; o Palácio da Cidade; até mesmo o Arquivo da Cidade. Junto com algumas visitas à Câmara dos Vereadores.

As tentativas de construção de repostas para esta “pergunta-chave” apontou para uma trajetória que remetia ao início dos anos 1980 e tinha com um momento culminante o ano de 1993.

O início dos anos 1980 teria sido marcado pela consolidação da política de urbanização em detrimento a de remoção como diretriz da ação do poder público para as favelas. O que implicaria, segundo a literatura especializada sobre o tema, no reconhecimento oficial da existência das favelas. Todavia, por outro lado, o que pretendo mostrar ao longo dessa tese foi a emergência de outro desdobramento dessa reorientação governamental, a qual seria um pouco menos evidente. Estou falando de outro reconhecimento, o de haver um profundo desconhecimento sobre esses espaços, sobretudo estatístico e administrativo, por parte dos órgãos públicos municipais, estaduais e, mesmo, federais.

De modo que nos primeiros anos da década, é possível identificar um enorme esforço de produção de conhecimento sobre esses espaços, por parte da prefeitura do Rio de Janeiro: uma atualização do levantamento aerofotogramétrico da cidade; um levantamento sobre a

propriedade fundiária nas favelas; a construção de um cadastro para as favelas; e a produção do Projeto de Desenvolvimento Social para as Favelas do Rio de Janeiro (1983), com a proposta de produção de um diagnóstico social, jurídico e físico-urbanístico das favelas do Jacarezinho e as que comporiam, então, o “Complexo do Alemão”: Morro do Alemão, Nova Brasília, Joaquim de Queirós e Itararé. A maior parte desse esforço em busca de conhecimento foi produzida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e pelo IPLANRIO.

Em 1986, já sob a primeira gestão municipal eleita diretamente para a cidade do Rio de Janeiro (pós-ditadura e pós-fusão), que tinha a frente, como prefeito, Saturnino Braga, a estrutura das Regiões Administrativas⁴ do município do Rio de Janeiro foi modificada e foram criadas quatro novas RAs: Jacarezinho, Rocinha, Complexo do Alemão e Maré. Isso atendia a proposta de governo de Saturnino de descentralização administrativa da estrutura municipal de governo e dar voz às reivindicações populares, combatendo a dinâmica política clientelista local. Não por acaso foram criadas essas quatro RAs. Elas atendiam às quatro maiores favelas do Rio de Janeiro, as quais também foram objeto de vultosas intervenções estatais, com serviços públicos e/ou ao nível da produção de diagnósticos, desde o início da década de 1980⁵.

A criação da 29ª RA implica no reconhecimento oficial da existência do “Complexo do Alemão”. Mas, mais do que isso, a criação de uma agência pública localizada terá efeitos de poder efetivos na construção de uma relação de pertencimento dos moradores com essa unidade territorial; por conta, também, da concepção sob a qual foram construídas as Regiões Administrativas no governo Saturnino. Com ela, a interlocução entre as diferentes associações de moradores da área vai ser estimulada gerando uma esfera política que viria a englobar os principais atores políticos da área definida como a do “Complexo do Alemão”.

Entre 1986 e 1993, quando é promulgada a Lei que cria e delimita o bairro do Complexo do Alemão, com os mesmo limites da Região Administrativa, a sensação de crise

⁴ Agências municipais regionais que abrangem, na maior parte das vezes, mais de um bairro e tinham alguma importância no sentido da descentralização administrativa, mediação das demandas locais, prestação de alguns serviços e produção de conhecimento para alimentar a elaboração de políticas públicas. Ainda existem hoje, mas sem as funções que tinham à época, atuando como espécie de escritório da burocracia municipal para questões locais como liberação para fechamento de ruas, realização de eventos etc.

⁵ A Maré recebeu no início dos anos 1980, o Projeto Rio, financiado pelo BNH; a Rocinha foi objeto de estudo para a elaboração do documento Propostas para Ação nas Favelas Cariocas e também sediou a primeira experiência do projeto Mutirão, com recursos da UNICEF; e um diagnóstico foi produzido sobre o Complexo do Alemão e Jacarezinho, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), na forma do Projeto de Desenvolvimento Social de Favelas.

no Rio de Janeiro é muito aguda⁶. A percepção na cidade é que ela sente de maneira muito profunda os efeitos da crise pela qual passa o país na década de 1980. Os principais sintomas seriam o esvaziamento econômico não só da cidade, mas do estado, e o aumento da violência, que virá a marcar profundamente a sociabilidade nas favelas e na cidade do Rio de Janeiro, nas décadas seguintes. A lei é aprovada já sob o mandato de Cesar Maia. Assim, sua perspectiva de gestão urbana, a da violência explosiva e os princípios do Planejamento Estratégico ganham centralidade na história urbana do Rio de Janeiro após o fim desse processo de criação do Complexo do Alemão.

Esse brevíssimo resgate da história da produção do espaço que veio ao ser reconhecido como Complexo do Alemão deslindou elementos da trajetória das políticas urbanas voltadas para as favelas, mas também para a cidade do Rio de Janeiro. E se mostrou uma pista frutífera a ser seguida de acordo com as estratégias descritivas sugeridas por Telles (2010): são marcadores históricos importantes a serem pensados desde a perspectiva do entrelaçamento entre temporalidades urbanas e individuais na busca pela inteligibilidade dos fenômenos urbanos, pensando outro entrecruzamento de histórias, a de um território com a de uma cidade. Ao mesmo tempo, e ainda seguindo a autora, a proposta de mapeamento dos fluxos políticos e econômicos, que vão além da esfera local e entrecortam os espaços periféricos, acabou por referendar os novos rumos abertos nesta terceira parada de meu itinerário de pesquisa e abrir as buscas pelas linhas de força que concorrem para a produção desses territórios para além de sua dinâmica local.

Assim o campo da pesquisa se transformava e o parâmetro descritivo deixava de ser o Complexo do Alemão, para se colocar nos espaços e práticas do governo municipal. Sobre tudo a produção de um saber sobre os espaços favelados da cidade. Esse trabalho passou a tomar a forma de uma etnografia do poder. Roy (2010, 2011c) diz que houve uma mudança na sua trajetória de pesquisa, de um trabalho voltado para os pobres, aquelas e aqueles sobre os quais incidem as políticas globais de redução da pobreza, para uma que tomava como objeto aquelas e aqueles que pensam a gestão da pobreza e produzem conhecimento sobre a mesma. Ela afirma ter se deslocado do “studying down” para o “studying up”, da “consciência etnográfica dos sujeitos subalternos” para uma etnografia íntima, que a levou a

6 O IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro) realizou, em 1990, um seminário chamado Rio de Todas as Crises, cujas mesas foram distribuídas da seguinte maneira: Crise Econômica, Crise Cultural, Crise Político-Social; Cultura da Violência; e Rio tem Saída?. As falas foram publicadas (IUPERJ, 1991 – aqui foi possível a consulta apenas do Volume II. O cenário carioca é caracterizado da seguinte maneira na sua apresentação: “No quadro geral de dificuldades que afeta todas as grandes capitais brasileiras, salienta-se a crise por que passa o Rio de Janeiro. Acelerada após a mudança de capital, a crise carioca atinge hoje o domínio do econômico, do social, do político, do cultural, do psicológico” (IUPERJ, 1991, s.p.).

estudar pessoas com ela mesma (pessoas que pesquisam e realizam a gestão da pobreza) (Roy, 2011c). Assim, esse itinerário é multidirecional; seu traçado aponta uma expansão é horizontal, mas também, ascendente *from the bottom to the top*.

É mais ou menos disso que passou a se tratar esse trabalho, uma vez que os objetos de interrogação passaram a ser os procedimentos técnico-políticos por trás da produção de espaço, em particular, os periféricos. Reconhecendo os efeitos performativos por trás do conhecimento produzido pelas agências e agentes oficiais, públicas ou internacionais.

Por fim, em que pese tenha-se optado por uma descrição consecutiva entre as paradas do itinerário de pesquisa, faz-se mister dizer que não se trata de uma trajetória reta e progressiva apenas, mas sim de idas e vindas, curvas, desvios e justaposição de caminhos. Cada nova parada não eliminou a anterior, mas tornou a cartografia da pesquisa mais rica e complexa.

1.2 Primeira parada: Terra da Garoa.

O primeiro momento do itinerário de pesquisa dessa tese foi a mudança para outro estado, em decorrência da aprovação para a turma de doutorado do ano de 2012 do Programa de Sociologia da Universidade de São Paulo.

Quando da elaboração do projeto para a seleção no curso de doutorado da USP, ainda no Rio de Janeiro, uma reflexão e definição dos parâmetros descritivos para o Complexo do Alemão não se fez necessário. O grande tema era, e continua sendo (ainda que, sob um prisma bastante diferente), o papel do Estado na produção do espaço urbano. O objeto era o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em particular aquelas intervenções realizadas no Complexo do Alemão. A preocupação ali foi construir um quadro teórico para entender ação do Estado; o Alemão ainda seria o espaço a ser desbravado.

A distância percorrida entre Rio e São Paulo representou uma expansão de horizontes geográficos e teóricos. O acúmulo de milhas ou de pontos na empresa de ônibus refletia também a agregação de novas leituras nas disciplinas cursadas, nos seminários e, sobretudo, nos encontros do grupo Cidade e Trabalho, que se tornaram cruciais para a forma que a pesquisa tomou. Os itinerários percorridos dos bairros da Saúde, inicialmente, e Santa Cecília, depois, até a Cidade Universitária do Butantã, de metrô ou no Santana/Butantã, ou ainda 177-H (afinal, lá os ônibus são identificados pelos nomes, enquanto no Rio, pelos números), iam delineando também os limites de uma nova cartografia teórica que acarretariam em novas perspectivas analíticas.

A primeira disciplina cursada foi a de “Análise de Projeto”, na qual debatíamos os projetos com os quais os alunos haviam sido aprovados. Alguns traziam exatamente os mesmos da seleção e outros aceitavam a possibilidade de apresentar um novo. Foi o que o fiz. E, a partir das conversas com a orientadora, Vera Telles, e das discussões no grupo de pesquisa Cidade e Trabalho, formulei um projeto diferente (o primeiro de alguns outros) para a disciplina. Neste momento, surgiu a necessidade da caracterização do objeto espacial e a internet foi o primeiro espaço de busca por referências necessárias para tal empreendimento. Quase nada foi encontrado, muito pouco além de uma breve página na Wikipédia. Assim, colocava-se o Primeiro obstáculo na tentativa de apreender esse território: não havia uma produção bibliográfica que tratasse de sua história. Problema um pouco menor hoje, depois do trabalho de Rute Imanishi e Patrícia Couto (2013).

Dessa frustrante busca surgiram, ao menos, duas novas informações. Primeiro, o Alemão que dá nome ao morro e ao Complexo não era teutônico, mas polonês: o senhor Leonard Kacsmarkiewicz, que comprara duas glebas de terras, totalizando 7 hectares, de Joaquim Leandro da Motta, um dos três proprietários de terra da parte leste do Complexo do Alemão. Isso na década de 1910 (Rodrigues e Couto, 2013).

A segunda informação foi a de que o Complexo do Alemão é um bairro desde a aprovação da Lei Municipal nº 2.055, de 9 de Dezembro de 1993. Essa lei delimita o único bairro da XXIX Região Administrativa, de mesmo nome, criada pelo Decreto 6.011, de 04 de Agosto de 1986.

Naquele momento isso não resolvia as questões, pois essa delimitação oficial nem de longe viria a corresponder às inúmeras fronteiras possíveis que o Complexo do Alemão pode apresentar segundo moradoras/es, lideranças locais, funcionárias/os públicas/os e pelos meios de comunicação. Por outro lado, a formalidade por trás dessa definição não determinava mesmo a natureza deste lugar, pois não basta dizer que o Complexo é um bairro na letra da lei. Porque ele era, e continua sendo, muito mais: complexo de favelas, conjunto de favelas, uma favela, “a comunidade” ou ainda várias “comunidades”. E, também, um bairro.

Parece fácil anunciar essa multiplicidade hoje, depois de algum tempo de pesquisa, mas nesse período inicial, a coisa ficou mais complicada, pois só então a seguinte pergunta passou a se colocar de modo incontornável: “afinal, o que é o Complexo do Alemão?”. Mesmo tendo em mente que não haveria resposta definitiva para tal questionamento, alguma resposta tinha de ser, ao menos, esboçada para poder fazer a pesquisa. Todas essas angústias eram vividas em São Paulo, há mais de 400 quilômetros do Complexo do Alemão, lugar no qual eu ainda não havia, sequer, pisado.

Some-se a isso multiplicação dos “complexos” de favela nos anos anteriores, provavelmente estimulados pelo processo de “pacificação” e da produção de dados do Instituto Pereira Passos: Complexos da Maré e Acari (reconhecidos como tal há mais tempo), mas também os da Rocinha, Manguinhos, Lins, Penha, Mangueira e por aí vai. O de Acari vai levar, inclusive, o pesquisador Marcos Alvito (2001) a se propor a explicar o uso da noção de “Complexo”: ele seria oriundo de uma perspectiva de gestão penitenciária, seria a transposição de uma racionalidade que trata dos “complexos penitenciários” para a gestão das favelas.

Entrementes, a circulação pela cidade de São Paulo e corredores da FFLCH (Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP) pavimentou um caminho teórico a partir do qual alguma inteligibilidade às angústias e dados coletados na pesquisa começaria a ser delineada. Em particular, a aproximação ao e aprofundamento no pensamento de Michel Foucault, o que deixou marcas indeléveis no resultado que ora será mostrado. Não se vai, agora, fazer aquele primeiro momento tradicional dos trabalhos acadêmicos que traz o arcabouço teórico construído para análise. Mas, apresentar, de modo assaz sistemático é verdade, o contato com uma literatura nova. A qual será retomada ao longo do texto, de modo mais detido, quando se fizer necessário.

Até a entrada na USP meu contato com o trabalho de Foucault havia sido bastante restrito, de modo que ele estava um pouco distante enquanto referencial para a pesquisa. O que mudou bastante ao longo dos últimos quatro anos durante os quais o filósofo francês se tornou, não tanto o fiador conceitual ou parâmetro teórico inescapável da tese (até porque isso contrariaria todo o seu pensamento), mas uma inspiração importante para formular questões de pesquisa e preparar o terreno para a análise. O que não foi a toa, tendo em vista que a FFLCH tem ótimas/os leitoras/es de Foucault. Os seminários do professor Marcos Alvarez, as aulas de Sérgio Adorno e as orientações de Vera Telles foram cruciais para entender um pouco sobre esse autor.

Como dito acima, a preocupação com o papel do Estado na produção do espaço urbano era, desde o início, e ainda é a preocupação central deste trabalho. Entretanto, a forma como se entende as práticas estatais enquanto pano de fundo para realização da pesquisa e coleta dos dados foi profundamente alterada. Primeiramente, a partir da leitura do próprio Foucault e, posteriormente, do contato com autoras/es que realizam uma antropologia do estado. As discussões, no grupo Cidade e Trabalho das obras de Gupta, (1995), Gupta & Ferguson, (2002) e Gupta e Sharma (2006) foram importantes para construir uma

compreensão das agências estatais que orientaram muito os trabalhos da tese; tal como as perspectivas descritivas do estado a partir de suas margens (Das e Poole, 2004).

Todas essas referências não são privilégio da sociologia paulista, mas no caso dessa tese foi necessário sair do Rio, das discussões mais próximas ao planejamento urbano e regional, para então tomar conhecimento dessa produção. O mesmo se aplica aos textos de Ananya Roy (2009, 2010, 2011a, 2011b e 2011c), de quem já se falou acima, e se tornou chave para este trabalho. Ela esteve no Rio e deu uma palestra no ano de 2015, mas se não houvesse uma lastro de leitura que foi construído desde São Paulo, sua presença no Rio, provavelmente, passaria despercebida.

Outras discussões foram travadas e apropriadas durante a estadia do autor em São Paulo; as quais serão também retomadas quando necessário, mas estas foram as mais impactantes no rumo do trabalho. Elas também não foram honestamente apresentadas, mas assume-se o compromisso de corrigir essa falha ao longo do texto, de modo que o torne mais dinâmico. Atendendo, assim, aos movimentos dessa pesquisa.

Às lacunas de informações sobre o Complexo do Alemão e ao referencial teórico construído, somou-se o estranhamento gerado com o distanciamento do Rio de Janeiro e convivências outras. No grupo Cidade e Trabalho, não só a bibliografia discutida foi importante, mas a própria perspectiva diferenciada de não-cariocas contribuiu bastante. Discutir o Rio de Janeiro em outro estado foi um resgate constante dos riscos do provincianismo que contaminava as ideias sempre que era preciso ficar um tempo longe de São Paulo. Esse localismo, por vezes, afeta bastante a forma como se pensa e estuda as favelas cariocas. E as discussões no grupo eram um exercício permanente de atualização desse distanciamento.

Não obstante, e independente do debate entre a existência do amor em SP ou e a maneira como paulistas se amam com todo ódio, ou se odeiam com todo amor (como cantam Criolo e Tom Zé), a mala da volta ao Rio estava cheia de afetos desenvolvidos e experimentados por lá. E assim, as conversas, já mais descontraídas na sala da Pró-Aluno e durante o almoço no bandeijão; os cafés na Tia Bia e na cantina da História; e mesmo os sambas no Tubarão ou no Amazonas, tudo isso também contribuiu bastante para um exercício de ampliação de horizontes pessoais, mas que viriam a refletir bastante na produção desse texto.

1.3. Segunda Parada: Complexo do Alemão

Para falar do período que se inicia após a volta ao Rio, é preciso fazer um breve recuo no tempo. Lembro-me do Complexo do Alemão desde a memória do trajeto, feito durante dois anos do Ensino Médio, através do coletivo da linha 711 (Rocha Miranda - Rio Comprido) na volta do colégio; peguei-o outras vezes também para assistir os jogos do Botafogo no Maracanã. Era um ônibus considerado “perigoso”, pois passava, entre outras “favelas” (Juramento, Manguinhos, Mangueira) pelo Complexo do Alemão que, já naquele momento, era apresentado como um lugar enorme e evitável, sempre que possível.

Uma década depois, o 711 passava a fazer parte da minha rotina novamente, pois era ele quem me levava para o trabalho de campo. Durante os primeiros meses, a parada era no ponto da Nova Brasília e, de lá, ia andando para os eventos a participar e, pouco depois, mais frequentemente, para a sede do Instituto Raízes em Movimento, na Avenida Central, do Morro do Alemão, número 68. Contudo, o calor do verão de Janeiro e Fevereiro de 2014 tornou a íngreme subida da Central muito penosa. Foi quando a opção pelo moto táxi para realizar esse percurso se tornou plausível, se não necessária.

Após adquirir o Bilhete Único Carioca, uma alternativa surgiu, tomar o 908 (Guadalupe - Bonsucesso) para o curto trajeto até a entrada da Grota, no lugar do moto táxi, de modo a gerar alguma economia. Algum tempo depois, a distância percorrida de 711 foi reduzida, e o ponto de descida passou a ser a Praça de Inhaúma (alguns pontos antes da Nova Brasília), para aproveitar mais o ar-condicionado do ônibus que vai até Bonsucesso. A subida da Avenida Central voltou a ser feita a pé, até que eu aprendesse o caminho do beco que sai da Joaquim de Queirós, na entrada da Grota, e vai até a Central, a poucos metros da sede do Raízes.

Esses trajetos, que foram sendo feitos ao longo do trabalho de campo, anunciaram outro aspecto a complexificar a delimitação das fronteiras para o “objeto espacial” desta tese: sua heterogeneidade. E não se trata de enunciar o truísmo de que o “Complexo do Alemão é mais Complexo” (sem fazer referência ao excelente texto de Vera Malaguti [2011]). Isso ficou muito claro na minha primeira ida ao Alemão, a convite de uma amiga de uma amiga que trabalhava no programa UPPSocial, que hoje mudou de nome e se chama Rio+Social.

Neste dia, em um evento para distribuição de Carteiras de Trabalho e orientação para emprego, foi possível presenciar a possibilidade de existência de disputas internas, por conta do acesso a recursos e serviços públicos. No caso, entre as “comunidades” que fazem parte do Complexo do Alemão. No mesmo dia, à tarde, em entrevista feita com uma moça indicada

por outra amiga, fiquei sabendo que para algumas pessoas, o Morro do Adeus talvez não fizesse parte do Alemão. Suas fronteiras, internas e externas, são muito móveis e ora podem ser evidentes, como na busca por recursos públicos – o que evoca as áreas de atuação de cada Associação de Moradores; ora opacas, de modo que o pertencimento do Adeus ao Complexo está sempre em questão.

Àquela altura do trabalho de pesquisa, não havia um lastro bibliográfico para consultar sobre a área, ainda que já soubesse que era um bairro; não havia conhecimento do que se tratava e porque se chamava o Alemão, como outras favelas, de “complexo”; e emergira uma enorme diversidade social, política, econômica e cultural entre as diversas localidades internas ao Complexo do Alemão. Sob a sombra de todos esses complicadores, para além do trabalho de campo, o envolvimento com o Instituto Raízes em Movimento começou a se aprofundar, em fins de 2013.

O Raízes

Uma pessoa muito importante no desenrolar do processo de aproximação com o Raízes em Movimento foi Eugênia Motta, antropóloga e pós-doutoranda no Programa de Antropologia Social do Museu Nacional, cujo contato foi passado por Daniel Hirata. Um mês depois a esta primeira visita, em Agosto, marcamos um encontro em um café no centro da cidade e conversamos sobre o meu trabalho. Ela ficou de ajudar na realização de alguns contatos no Alemão e mencionou o Raízes e seu coordenador, Alan Brum. Quem eu viria a conhecer alguns meses depois. A ida a campo ficou prejudicada no primeiro ano de doutorado, 2012, pela fixação de residência em São Paulo, por conta da necessidade de cursar as disciplinas do curso e acompanhar mais de perto as discussões do grupo de orientados da professora Vera Telles. Estadia que acabou se estendendo por mais seis meses.

O Instituto Raízes em Movimento, fundado em 2001, é uma Organização Não Governamental sediada no Complexo do Alemão. Ao longo desses quase quinze anos de atuação, promoveu ações diversas voltadas para a promoção da cultura e do desenvolvimento local, tendo como público-alvo, sobretudo, jovens; fez parte de articulações locais mais amplas como a luta pela instalação do Conselho de Saúde do Complexo do Alemão (CONSA), Comitê de Desenvolvimento Local da Serra da Misericórdia (CDLSM), do Comitê Local de acompanhamento das obras do PAC; e, mais recentemente, está envolvido com a construção do Centro de Pesquisa, Documentação e Memória do Complexo do Alemão (CEPEDOCA). Atualmente, seu quadro pessoal é reduzido e, em quem pese tenha uma ampla

rede de parceria com pessoas muito próximas às suas ações há anos, ele é composto, basicamente por: Alan Brum, David Amen, Renato Tustis, Ricardo Moura, Seu Sidney e eu.

Durante o encontro, Eugênia, uma dessas parceiras históricas do Raízes, falara sobre a vontade de Alan em reunir pesquisadoras/es que estavam fazendo seus trabalhos sobre o Complexo do Alemão para construir uma espécie de rede, a partir da qual todas e todos se conhecessem, trocassem ideias e pensassem juntos a contribuição que suas pesquisas poderiam trazer para o território. Em novembro, o primeiro contato foi realizado e o convite para participação na reunião foi feito.

O encontro se realizou no dia 11 de Dezembro de 2012 na sede do Raízes em Movimento. Na chegada, Eugênia já estava lá e me apresentou o Ricardo. Membro do Raízes, comunicador e então candidato no processo de seleção ao Doutorado do IPPUR. A reunião estava cheia, com a presença de pesquisadoras/es e membros de organizações sociais com algum tipo de ação no Complexo do Alemão. Nessa primeira reunião, ficou combinado, para o ano seguinte, um sistema de encontros regulares desse grupo.

Nos primeiros meses de 2013, a forma das atividades foi definida: encontros mensais, temáticos, em que um(a) pesquisador(a) e algum morador(a) dinamizariam um debate, em espaço público e aberto para quem quisesse participar; reuniões, no intervalo entre os encontros, para pensar o andamento das atividades; no fim do ano uma culminância com um evento maior e mais longo durante um dia, um sábado no mês de Dezembro. As atividades ganharam o nome de Seminário de Produção do Conhecimento e, posteriormente, Vamos Desenrolar. O primeiro encontro, e único em que estive presente em 2013, foi no dia 25 de Abril, na Praça do Conhecimento, com o tema da história do processo de ocupação do espaço do Complexo do Alemão. Eu ainda voltaria para a culminância da atividade, realizada no início de Dezembro daquele ano.

A proposta do Vamos Desenrolar é a de uma produção de conhecimento articulando a pesquisa acadêmica e a memória local. Alan conta que a ideia nasceu a partir de algumas demandas que ele via como constantes ao longo dos últimos anos a partir do seu trabalho no Raízes. Primeiro, a dificuldade de pesquisadores em compartilhar o resultado das suas pesquisas com moradores. Segundo, a importância de uma produção sistemática de conhecimentos sobre o Complexo do Alemão. E, ainda, a importância da articulação da militância local com a academia para dar legitimidade ao discurso dessas lideranças e demais moradoras/es, geralmente tratado pelo poder público, em relação às reivindicações e questionamentos, como “achismo” e sem embasamento técnico.

Desde esse primeiro contato com o Raízes, não houve muitas dificuldades em ir a campo no Complexo do Alemão. A familiarização e os esforços do Instituto em manter um diálogo entre acadêmicas/os e moradoras/es na produção do que Alan chama de “saberes locais” preparara o terreno. Por outro lado, a aproximação com Ricardo foi facilitada pela afinidade que ambos tinham com o IPPUR, lugar onde o obtive o título de Mestre e Planejamento Urbano e Regional.

Em 2013, as idas ao Alemão ainda foram esporádicas, por ainda morar por alguns meses em São Paulo. Porém o contato com grupo formado em torno do Raízes se manteve e de longe foi possível acompanhar a movimentação do Vamos Desenrolar. Ainda que tenham sido poucas visitas ao Complexo no ano de 2013, nos dois últimos meses a circulação por lá já foi mais constante e no final do ano uma porta de entrada e rede de contatos para o 2014 já estava estabelecida.

A participação nas atividades do Raízes não foi o único caminho para essa aproximação. Outra maneira, mais informal e pessoal, foram as conversas na mesa de bar. A primeira cerveja no Alemão foi junto com Ricardo, mais ou menos um mês após a primeira reunião do Vamos Desenrolar. O horário combinado foi algo por volta das 18 horas, na Nova Brasília e em um bar atrás da Praça do Conhecimento, onde havia uma Juke Box. Após alguns minutos de conversa, três mulheres chegaram e puseram algumas fichas na máquina. A cada R\$ 1,00, a pessoa ganhava 2 créditos em música. E, ao som de doze músicas do Roberto Carlos (a música “Esse cara sou eu”, da trilha sonora da novela “Salve Jorge” foi repetida cinco vezes), conversamos sobre a pesquisa, o que ele esperava do IPPUR (pois, a esta altura ele havia sido aprovado no Doutorado) e o tempo em que viveu no Complexo. Hoje ele mora no bairro de Tomaz Coelho, bairro próximo de lá.

A cerveja seguinte no Alemão se daria apenas alguns dias depois. No dia da devolutiva do último encontro do Vamos Desenrolar, dia 07 de Dezembro, também na Nova Brasília. Durante o dia, os eventos foram realizados dentro do edifício da Praça do Conhecimento e à noite alguns filmes foram projetados, acompanhados de caldo verde e das cervejas vendidas pelos bares ao redor. O clima era de descontração e sensação de dever cumprido com as atividades do Vamos Desenrolar em 2013.

O evento começara pela manhã, com uma atividade coordenada por Rute Imanishi Rodrigues e Patrícia Couto, pesquisadoras do IPEA e cujo trabalho foi citado acima. Elas apresentavam os dados coletados para as pessoas que foram entrevistadas durante a pesquisa. Na hora do almoço, ainda sem conhecer ninguém, fui almoçar com alguns participantes do evento em um dos restaurantes próximos. Voltando para a sede da Praça do Conhecimento,

encontro Marcão (Marcos Rey), estudante de ciências sociais pela PUC, e Renato, estudante de filosofia pela UERJ, ambos moradores do Complexo do Alemão e membros do Raízes em Movimento. Eles não estavam lá de manhã, chegaram apenas para as atividades da tarde, um pouco antes do horário previsto, 14:00 horas. Depois de saber que ainda estava todo mundo almoçando, eles resolvem ir ao bar e para tomar um litrão (garrafa de 1 litro de cerveja) até dar a hora e me convidam. Pouco mais de uma hora e cinco litros depois, nós três voltamos para o evento.

Nas conversas, que se davam no intervalo dos copos de cerveja, o fato de morar em Rocha Miranda, bairro do subúrbio do Rio de Janeiro, e ter feito algumas referências pessoais compartilhadas com os dois, segundo Marcão, fizeram-no ver que eu não era um “estudante playboy da Zona Sul” que vai estudar favelas. Independente do juízo de valor sobre a presença de pesquisadores no espaço de “favelas”, na situação descrita acima, na mesa de bar, as raízes suburbanas criaram uma aproximação com dois importantes interlocutores para pesquisa desde então. Dessa conversa, surgiu um convite para ir aos bailes do Complexo, “importantes para sua pesquisa”, conta Marcão. Que não foi concretizado até hoje, infelizmente. Até pela não realização de bailes no bairro.

Dois meses depois, sem ir a um baile sequer, numa quinta-feira anterior ao carnaval, houve dois eventos no Complexo do Alemão, uma pela manhã e outro à noite. No primeiro, tratava-se de fazer uma caminhada com o filósofo estadunidense Michel Hardt pelo bairro. A realização do trajeto durou em torno de duas horas e terminou em um almoço com o pessoal do Ocupa Alemão (coletivo local que organizara a ação), Alan e mais algumas pessoas que participaram da caminhada. A outra atividade era um seminário sobre empreendedorismo em favelas, organizado pelo Jornal O Dia na sede da ONG Educap, seria apenas às 18 horas.

No intervalo entre os dois eventos, fiquei na sede do Raízes estudando. Lá estavam Marcão e Renato. Numa conversa, eles comentaram que a escola de samba Imperatriz Leopoldinense estava fazendo alguns ensaios técnicos na Avenida Itararé, no “pé do morro”, para a “comunidade”, às quintas-feiras. E aquela seria a última. Na hora de ir embora, Marcão já não estava mais lá, mas deixou o convite no ar. Cujo aceite eu não confirmei. Durante o seminário sobre empreendedorismo, chega, no meu celular, uma mensagem de Marcão, perguntando se eu voltaria para o ensaio. Ao que respondo afirmativamente.

O evento acabou por volta das 21 horas, peguei um móto-taxi e voltei para a Avenida Central. Ao chegar no pé do morro, estavam Alan, Marcão, Renato e mais algumas pessoas. Sento com eles para tomar uma cerveja até o ensaio começar, por volta das 23 horas. Alan me olha e diz que aquele não era um ambiente de pesquisa. Eu poderia ficar, contudo, sem ter

como objetivo ficar coletando informações para meu trabalho. Ficamos conversando alguns minutos sobre o tema e descontraímos. O ensaio começou e fui embora pra casa por volta de uma da manhã. Desde então fui ao bar no “pé da Central” outras vezes; no geral as atividades de pesquisa terminavam por lá. Ou mesmo se deram ali, por exemplo, ao entrevistar Maycom, antes de subirmos ao terraço da casa de sua avó para entrevista, ele pega dois latões (475 ml) de cerveja para bebermos durante a entrevista e antes de ir embora ele me oferece mais uma, como saideira, que bebemos na rua.

As conversas no bar ajudaram a pensar alguns aspectos da pesquisa, melhorar a relação com as pessoas de lá e mesmo registrar alguns dados no caderninho, sob os questionamentos do Alan: “O que você está escrevendo aí?”. Além do “bar da Central”, faziam parte do circuito o trailer do Branco, a Tia Ana, os bares na parte de trás da Praça do Conhecimento ou mesmo o Bistrô, onde é vendida a cerveja “Complexo do Alemão”; com pessoas diferentes, moradores do bairro ou pesquisadores.

A imersão na sociabilidade do Complexo do Alemão e minha aceitação no campo foram facilitadas também, em alguns aspectos, pela interação que se dava em torno dos copos de cerveja. Por conseguinte a este movimento mais informal de aproximação, a relação com o Raízes em Movimento gerou alguma liberdade para circular no bairro e fazer contatos. Além da participação na organização das atividades do Vamos Desenrolar, que se desdobrou, em 2014, em um curso de extensão em parceria com a Pró-Reitoria de Extensão da UFRJ, o acompanhamento de outros projetos do Raízes abriu espaços para participar de atividades menos públicas do Instituto.

A circulação pelo Complexo do Alemão, cada vez mais em companhia dos membros do Raízes em Movimento, começou a gerar a percepção em algumas pessoas de que eu era membro da instituição. Certa vez estive em uma das estações do teleférico e fui conversar com Mariluce e Kleber (um casal de lideranças locais e comerciantes – ela também é artista plástica) para marcar uma entrevista. Ao explicar o trabalho, Kleber disse que estava tudo bem, pois se eu estava na companhia do Alan, não haveria problemas. Em meados de 2014, houve uma reunião da APAFUNK na Praça do Terço na Nova Brasília, marcada para as 18:30. Após, passar alguns minutos do horário marcado, algumas pessoas começaram a perguntar se alguém do Raízes estava presente, quando apontaram para mim e disseram que “sim”. E, ainda, algumas vezes, ao passar meu contato para as pessoas, elas registravam em sua agenda telefônica “Thiago Raízes”.

Foi através Raízes que conheci Nailton e o trabalho da Praça do Conhecimento, onde também trabalha o David, um dos fundadores do Raízes em Movimento. Algumas das

atividades do instituto foram realizadas no espaço da sede da Praça do Conhecimento ou no seu entorno, o que me aproximou de lá também. No final de Março de 2014, foi produzido, no bojo dos 50 anos do golpe, uma série de cinedebates (os eventos consistiam em projeção de um filme seguido de debate) na Praça, chamada Memórias 1964-2014, que durou seis dias, entre os dias 24 (segunda) e 29 (sábado). Na terça-feira dia 25, eu fui participar do evento pela manhã. Conversando com David, ele disse que um dos componentes da mesa para a tarde, um sociólogo, não poderia comparecer e me convidou para compor com Alan e Júlio Senra, a mesa da tarde.

A minha presença regular no evento, a participação da mesa na parte da tarde do dia 25 de março e o jantar com sarapatel na sexta dia 28 por conta do aniversário de David, num dos bares atrás da Praça do Conhecimento, me tornaram mais próximo desse espaço, onde voltei para acompanhar outras atividades no primeiro semestre de 2014 e fortaleceram ainda mais esses laços. Sobre tudo com David, que vai sugerir, em Agosto do mesmo ano a indicação formal do meu nome como membro do Raízes em Movimento, no seu estatuto. Assim, desde então, além de doutorando em sociologia pela USP, era/sou também “Secretário-Executivo Adjunto” do Instituto Raízes em Movimento.

Dessa trajetória, até o momento, é importante destacar um momento-chave para aceleração dessa aproximação, em fins de 2013. Trata-se da proposta apresentada pelo Alan, de fazer uma Bibliografia comentada sobre o Alemão, nos mesmos moldes do trabalho realizado por Licia Valladares e Lúcia Medeiros (2003): *Pensando as favelas do Rio de Janeiro: 1906-2000, uma bibliografia analítica*.

Propus-me a acompanhá-lo nessa empreitada, até porque eu poderia descobrir algum material que viesse a ser útil. Desde então a relação com o Raízes só fez estreitar. Entretanto, as conversas sobre a bibliografia aprofundaram o drama sobre a definição dos limites do Complexo do Alemão. Colocou-se, por exemplo, a questão sobre a seleção dos textos. Os trabalhos de Abramo (2000, 2002) trazem pesquisas realizadas na Nova Brasília (entre outras áreas da cidade do Rio de Janeiro), sem menção ao fato da localidade estar situada no Complexo. Isso chamou a atenção para a possibilidade de haver estudos realizados sobre uma ou outra área no interior do Alemão (Adeus, Baiana, Itararé, Nova Brasília, o próprio Alemão, Joaquim de Queirós...), os quais não seriam identificados em pesquisas que tomassem como palavra-chave “Complexo do Alemão”.

O já clássico livro de Janice Perlman (1977) *O mito da marginalidade* fora fruto de pesquisa na mesma Nova Brasília, além de esqueleto e algumas favelas de Duque de Caxias, na Região Metropolitana do Rio ilustra também essa possibilidade. Já em trabalho mais

recente (Perlman, 2010) a autora reconhece essa relação entre a Nova Brasília e o Complexo do Alemão; o capítulo em que descreve sua volta à “comunidade” anos depois da pesquisa inicial é intitulado *Nova Brasília: from favela to Complexo*.

O envolvimento com o Raízes e essa pesquisa bibliográfica, em dado momento, ainda trouxe outra dúvida de pesquisa: o trabalho era sobre o ou no Alemão? Cada um desses caminhos abriria caminhos de pesquisa muito distintos um do outro. De modo sucinto, no primeiro caso trata-se de produzir algo novo sobre o Complexo, no segundo apenas contextualizar os fenômenos a serem descritos, para reconhecer suas peculiaridades históricas e urbanas. E, reiterando, não seria fácil fazer essa contextualização com os materiais disponíveis, se quisesse levar a cabo de modo sério essa tarefa.

Depois de um breve retorno a São Paulo

Já distante das perspectivas com as quais ingressara no doutorado; mas já de posse de informações de campo e os fustigado por novas dúvidas, encontrei-me no período de realização do exame de qualificação. A banca foi formada por minha orientadora, Vera da Silva Telles; Daniel Hirata, professor da UFF; e o professor do IPPUR, Orlando Júnior. Dentre os valiosos questionamentos e sugestões que surgiram neste momento, vou destacar alguns, cirúrgicos em sua contribuição. O primeiro foi uma questão (feita pelo professor Orlando) sobre a escala espacial com a qual trabalharia se o Complexo do Alemão ou apenas uma de suas “comunidades”, o que pontuava a necessidade de alguma definição espacial mais clara, tendo em vista que o jogo de escalas tem efeitos inescapáveis no desenho da pesquisa e em seus resultados. Outra foi a questão do anonimato, pois, naquele momento, com o envolvimento que já tinha com o Raízes, o qual refletia na relação com outras pessoas e instituições de lá, não era mais plausível, ou desejável, usar o artifício de criar nomes fictícios para pessoas, áreas ou instituições, sem que isso fosse apenas protocolar. Por fim, o professor Daniel Hirata chamou a atenção para as datas, de criação da RZ e do bairro, serem marcadores temporais importantes, o que terá desdobramentos evidentes posteriormente.

Assim, após um profícuo exame de qualificação, com uma dúvida martelando na cabeça; uma sugestão preciosa; e uma conversa franca com a orientadora, volto ao Rio de Janeiro. E a pesquisa não seria mais a mesma..

Após ouvir o registro em áudio da qualificação, me propus a fazer dois exercícios: pesquisar o caminho da tramitação da lei 2.055 ⁷, a qual cria o bairro; e fazer uma pesquisa no acervo do Jornal do Brasil, que está disponibilizado na hemeroteca digital da Biblioteca Nacional, para buscar ocorrências sobre o Complexo do Alemão.

Para o primeiro exercício fui à biblioteca da Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro. Lá, com a ajuda das funcionárias, consegui visualizar no sistema da casa e nos diários oficiais o processo de tramitação da lei. Ela é fruto do Projeto de Lei 277/93 de autoria do Poder Executivo e foi acompanhada da Mensagem n. 62, assinada pelo então prefeito Cesar Epitácio maia.

A mensagem traz o seguinte texto em seus quinto e sexto parágrafos:

Justifica-se a proposição pela necessidade de demarcação do espaço da XXIX R.A. - Complexo do Alemão e do bairro do Complexo do Alemão para fins administrativos e para fins de coleta, sistematização e divulgação dos dados censitários. Contribuíram sensivelmente para o resultado que ora apresento as informações e sugestões trazidas em diversas reuniões promovidas pela PCRJ sobre o assunto, nas quais participaram representantes da Secretaria Municipal de Governo; da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente; da XXIX R.A. Complexo do Alemão; da XII R.A. - Inhaúma; da X R.A. - Ramos; da Associação de Moradores do Morro do Adeus; da Associação de Moradores e Amigos de Ramos; da Associação de Moradores do Jardim Guadalajara; da Associação de Moradores da Nova Brasília; da Associação de Moradores do Morro da Esperança; e do C.C. do Moro da Baiana. (Mensagem nº. 62)

O texto acima identifica a dinâmica de trabalho e atores que teriam participado do processo de delimitação no bairro. Pareceu uma boa pista e fui atrás de registros das reuniões citadas: atas, relatórios, etc. O primeiro lugar escolhido para visita foi a Prefeitura, nas Secretarias de Governo e Urbanismo. Na primeira, não consegui nada. Na segunda, encontrei um Centro Arquivístico, onde fui muito bem atendido. No primeiro dia, levei as cópias do Diário Oficial que havia obtido na Câmara dos Vereadores para explicar os documentos que procurava. Preenchi um formulário explicando o que precisava e recebi orientações para voltar no dia seguinte.

Quando voltei, numa quarta-feira, fui atendido pela mesma funcionária que me disse não ter achado nada do que eu procurava, mas que, pelo nome “Complexo do Alemão”, tinha encontrado outro documento. Ela me conduziu à mesa onde estão postos dois grossos volumes do Projeto de Desenvolvimento Social de Favelas do Rio de Janeiro, produzido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e publicado, de modo preliminar em 1983.

⁷ Esse exercício me fora sugerido pela historiadora e também professora do IPPUR, Fania Fridman, em um das aulas da disciplina “História Urbana”, ministrada por ela e que cursei como ouvinte em fins de 2013 e início de 2014

O projeto foi feito a partir de uma ampla pesquisa realizada no Jacarezinho e no “Conjunto favelado do Alemão” que compreenderia o morro do Alemão, Nova Brasília, Itararé e Joaquim de Queirós.

Algumas pessoas podem dizer que o acaso não existe. Seja pelo viés kardecista, seja pelo viés antropológico (Geertz, 2000). Não vou entrar nessa discussão aqui, mas gostaria de registrar essa passagem quase anedótica da minha pesquisa, quase o *Anthropological Blues* de Roberto da Matta (1977), e que deu um novo rumo para o trabalho a ser desenvolvido. Foi muito curioso e estimulante ter encontrado esse projeto. Uma luz fora acesa ali. Se, como foi sugerido na qualificação, pelo Daniel Hirata, datas como as de 1986, do decreto que cria a RA eram relevantes, o anos de 1983 surge como um novo marcador temporal a ser considerado, me levando um pouco mais para trás no tempo. Ao longo de suas mais de 800 páginas (com muitas tabelas e fotos) uma série de expressões é utilizada: “conjunto favelado do Alemão”, “conjunto de favelas do Morro do Alemão”, “área favelada do Alemão” e, inclusive, “Complexo do Alemão”.

Quanto ao segundo exercício, fui fazer uma pesquisa no acervo da Biblioteca Nacional via sua hemeroteca digital. Eu já havia feito isso, anteriormente, de modo bem descompromissado, jogando expressões como “Complexo do Alemão”, “Complexo de Favelas”, “Conjunto de Favelas” e “Complexo” da Maré, da Penha, Acari e etc. A primeira vez que surgiram ocorrências dessas expressões foi na década de 1980.

Antes disso, na década de 1970, achei referência a “conjunto de favelas”. Entretanto, elas apareciam nas matérias em cujos textos termo “conjunto” (habitacional ou residencial) estava textualmente próximo ao de “favelas”, seja comparando essas duas configurações habitacionais, seja apontando os riscos da “favelização” dos conjuntos.

Para as demais expressões, na década de 1980, apareceram sete ocorrências para “Complexo do Alemão” (uma em 1982 e outras seis em 1988); uma para “complexo de favelas” (de 1989, em matéria que fazia referência à Maré); três para “conjunto de favelas” (em matérias que tratavam do problema favela no geral, e se referia a totalidade das favelas de que a reportagem tratava); quatro para “Complexo da Maré” (uma em 1980 e as demais nos anos de 1988 e 89); e, por fim, nenhuma ocorrência para outros complexos de favelas (de Acari, Penha, Manguinhos e outros). Essa pesquisa inicial, e despretensiosa, gerou, ao menos, duas informações dignas de nota: a ocorrência da ideia de “complexos de favelas” já na década de 1980 na mídia impressa e o fato de apenas Alemão e Maré aparecessem nas matérias nomeados como “complexos de favelas”. Porém, isso não ajudava muito. Os intervalos de tempo eram muito espaçados, ainda que isso pudesse dizer alguma coisa, e não

surgira referência alguma ao decreto ou ao Projeto nas páginas do Jornal do Brasil (o que poderia trazer mais informações sobre o processo de produção desses documentos).

Foi quando surgiu a ideia de fazer a mesma pesquisa, lançando como palavras-chave os nomes de algumas “comunidades” do Alemão. Ao selecionar a expressão “Morro do Alemão”, a coisa mudou de figura. O termo era recorrente 31 vezes na década de 1960; 74 na década de 1970 e 148 vezes na de 1980. Neste momento sim, encontrei referências à criação da RA, da realização do Projeto da SMDS e, ainda, a um “Complexo do Morro do Alemão”, já no ano de 1980. Esse, digamos, insight metodológico, sobre a partir de que palavras fazer a pesquisa, só foi possível pelas questões levantadas por conta da produção da *Bibliografia Comentada* citada acima.

Com esses novos elementos em vista, as questões que me tiravam o sono antes, se tornaram mais plausíveis de serem respondidas, ainda que não mais simples ou menos trabalhosas. No entanto, um novo vácuo acadêmico se abria: pouco havia sido produzido academicamente para o capítulo da história político-urbana carioca relativa ao início da década de 1980. O que havia com relação ao tema “favela” dedicava ênfase às intervenções e projetos do governo Brizola (governador entre 1983 e 1987), em particular, enfatizando suas políticas de regularização de favelas, sua relação com os movimentos e lideranças das “favelas” e o trato conferido à questão da segurança pública. O que se encontrou, para o período, foi basicamente: Abrantes (1980), Pechman (1982), Burgos (1998), Brum (2004) e Gonçalves (2013). As duas primeiras referências têm como objeto de análise a política de “urbanização de favelas” em fins da década de 1970 e início da década de 1980; as outras três analisam esse período como momentos de uma análise histórica mais ampla, que buscam empreender.

De posse desses dados e referências bibliográficas, o novo questionamento que se colocou foi o de como interrogá-los; o que fazer com eles; tentar entender o que eles poderiam dizer. Não parecia se tratar de uma história da ocupação territorial, iniciada no início do século XX. Mas do surgimento de um novo espaço na cidade, ou ainda, da produção de uma nova escala urbana. Mas, o que isso apontava? Porque naquele período e não em outro? E, por conseguinte, como ele como ele foi produzido? Ou melhor, quais foram as condições que tornaram possível o surgimento do Complexo do Alemão no período destacado? Possível e aceitável. Aceitável, a compreensão de que favelas com dinâmicas históricas distintas e sociais fossem pensadas em termos de uma unidade.

Nos termos dessa pesquisa: quando foi possível, e aceitável, que um conjunto de favelas heterogêneas, mas contíguas entre si, fosse pensado como uma unidade territorial

chamada Complexo do Alemão? A configuração de tal pergunta, tal como o tratamento de todos os seus desdobramentos, se tornou possível a partir do lastro das leituras dos trabalhos de Michel Foucault..

Assim, não vou, agora, fazer uma defesa da potência analítica do autor como a forma mais acabada para entender a questão urbana ou o período da histórica urbana carioca em tela; até porque é desnecessário, ou mesmo antifoucaultiano. Tampouco, fazer um resgate, em sua obra, de todos os momentos nos quais ele trabalha suas questões de método; ou recontar essa trajetória. E sim, tentar fazer juz a um trabalho que marcou indelevelmente os rumos que essa pesquisa seguiu; reconhecendo que ele se tornou a referência mais interessante para construção de quadro que conferisse inteligibilidade ao material até então coletado.

A perspectiva de pensar as coisas em termo de uma aceitabilidade é devedora de Foucault (2000). De quando o autor se questiona sobre o que é a crítica. Nas suas palavras:

Em resumo, parece-me que, da nossa observabilidade empírica de um conjunto à sua aceitabilidade histórica, na própria época em que ele é efetivamente observável, o caminho passa por uma análise do nexos saber-poder que o sustenta; a retomada a partir do fato que é aceito, em direção ao que o torna aceitável, não em geral, é claro, mas somente onde ele é aceito: é isso que se poderia caracterizar como a retomada de sua positividade. (Foucault, 2000, p. 184).

É preciso contextualizar essa passagem para construir as mediações entre esses princípios de método de Foucault e sua aplicabilidade nesse texto. O autor chega a essa conclusão a partir de uma reflexão sobre papel da crítica dentro da filosofia, ou a partir dela. Não caberia a crítica dizer o que é o poder, denunciando seu exercício e abuso, mas se tornar um contrapoder permanente; não só pela vigilância às práticas efetivas do poder, tarefa de todo cidadão e cidadã, mas pelo escrutínio constante de seus mecanismos e racionalidade à qual obedecem (Senellart, 1995).

Senellart⁸ argumenta que Foucault constrói sua noção de crítica a partir de suas leituras de Immanuel Kant, seguida por uma superação dos limites postos pelo pensamento do filósofo alemão. Embora este tivesse estabelecido a crítica em termos de desassujeitamento no jogo do poder e da verdade – através da noção de *Aufklärung* -, ao focar nos limites da razão, daquilo que se pode conhecer, ele não teria avançado em termos da análise do poder. “Em Kant, em primeiro lugar, que não levou às últimas conseqüências a sua própria máxima crítica ('Tenha a coragem de pensar por si mesmo'). Ao deslocar a crítica para o plano das condições do saber, ele neutralizou os seus efeitos políticos” (Senellart, 1995, pg. 5).

8 *Id.*

A crítica da razão não deve ser feita apenas a seu aspecto tecnicista e ímpeto totalizante, mas às formas como se produzem o saber real e aos efeitos de poder que dele resultam (Senellart, 1995). A razão e a coerção não seriam externas uma a outra. Foucault (2000) propõe uma reflexão sobre a *Aufklärung* não em termos do conhecimento, mas no de poder⁹. Não uma pesquisa sobre a legitimidade do poder, mas um “teste de acontecimentalização”, isto é: “tomar os conjuntos de elementos onde se possa indicar, em uma primeira abordagem, portanto de modo inteiramente empírico e concreto, as conexões entre os mecanismos de coerção e os conteúdos de conhecimento” (Foucault, 2000, p. 182).

Eis o nexó saber-poder de que fala o autor na passagem transcrita acima, sobre a aceitabilidade de um sistema. O *saber* entendido como os procedimentos e efeitos de conhecimento aceitáveis num dado momento e domínio constituído; o *poder*, série de mecanismos particulares, múltiplos, que podem vir a induzir comportamentos e discursos. E, ambos, indissociáveis analiticamente. Não se trataria de considerar a existência de um saber e um poder, ou, pior, o saber e o poder como elementos exteriores um ao outro. Pois não seria possível haver elemento de saber que não atenda a um conjunto de regras e obrigações em vigor em determinada época e sem efeitos de coerção, apenas por aceito como válido; tampouco não haveria mecanismo de poder que vigorassem sem a validação de sistemas mais ou menos coerentes de poder. Não se deveria buscar descrever o saber e o poder, mas “o nexó de saber-poder que permita captar o que constitui a aceitabilidade de um sistema” (Foucault, 2000, p. 184).

Este seria o nível arqueológico (Foucault, 2000). Contudo, permitir a inspiração neste princípio de método implicaria também em enfrentar suas consequências, quais sejam: buscar o que não é evidente e as singularidades puras. No primeiro caso, o autor vai dizer que os conjuntos de positivities a serem descritos não são evidentes e tampouco se tornam aceitáveis por um direito originário ou por já estão inscritos noutro lugar, apenas aguardando para acontecer (ou serem descobertos). A busca pela aceitabilidade de um acontecimento deve investigar as linhas de ruptura que marcam sua emergência, isto é, aquilo que torna difícil que algo seja aceito e exponha os conflitos em torno da produção da verdade, tal como seus efeitos de poder. Isso compõe o objeto de análise de um empreendimento crítico.

A segunda consequência seria a orientação para a busca pelas singularidades puras, não por uma essência ou pela individualização de uma espécie. E essas singularidades não

9 “De tanto clamarmos por uma organização social e econômica em bases racionais, descobrimos não muita ou pouca razão, mas diante de muito poder” (Foucault, 2000, 179).

responderiam a uma causa inicial e última, que a explicaria. Elas devem ser buscadas não como produtos, mas como efeitos de elementos múltiplos. A reconstituição das condições de aparição de uma singularidade constituiria o que o autor está chamando de genealogia (Foucault, 2000).

Para complementar esses níveis analíticos, o autor fala das análises *estratégicas*. Isto é, aquelas que rejeitam um princípio de fechamento. Primeiro, porque o suporte que permite a emergência dessas singularidades não está na natureza das coisas, como algo perene e imutável, mas em jogos de interações com regras e margens variáveis. Segundo, os níveis anteriores não encontram um plano único que vai conformar perpetuamente análise, pelo contrário o que há de perpétuo é a mobilidade do processo, uma fragilidade essencial que o transforma constantemente. Seguir suas reconfigurações não indica uma falta de rigor analítico, mas o reconhecimento do caráter mutável das interações.

Foucault apresenta esses momentos de pesquisa (arqueologia, genealogia e análise estratégicas) como etapas sucessivas, uma substituindo a que lhe veio anteriormente, mas três dimensões necessariamente simultâneas de análise que permite retomar “as condições que se tornam aceitáveis uma singularidade, cuja inteligibilidade se estabelece pelo reconhecimento das interações e estratégias, às quais ela se entrega” (Foucault, 2000, p. 187).

Isto posto, alguém pode perguntar: como esse lastro da leitura dos trabalhos de Foucault podem ter inspirado esta tese? Ou, como aplica o pensamento do autor a análise de dados empíricos? É preciso que fique claro que não se vai aqui dar continuidade às reflexões do autor nem tomá-las como objeto de análise e crítica; tampouco, buscar aplicá-las diretamente na realidade a ser estudada. O que se quer é mostrar como essa reflexão, tal como foi apreendida pelo autor, pavimenta nos caminhos que esse trabalho passou a seguir desde então.

Das dúvidas sobre como compreender o Complexo do Alemão e tentar achar-lhe uma delimitação satisfatória para realizar uma pesquisa e poder estabelecer um parâmetro descritivo a partir do qual trabalhar, o melhor movimento passou a ser entender um pouco da história desse lugar. Assim, das dúvidas postas na questão da bibliografia comentada, projeto do Raízes, uma solução foi pensar a tese em duas partes: a primeira com uma história do Complexo do Alemão e a segunda com uma etnografia situada em uma de suas comunidades, ou favelas.

No intuito de contemplar a primeira parte, inicialmente descobriu-se que o nome Complexo do Alemão era muito mais recente que a ocupação da área a qual ele viria a denominar. Seus primeiro habitantes datam do início do século XX, década de 1910

(Rodrigues e Souto, 2013); mas a região só passa a ser designada como tal na década de 1980. De onde surge dúvida: porque naquele período e não em outro? Nem antes e nem depois?

Hoje, a ideia do Complexo do Alemão é aceita e circula entre moradoras e moradores do local, lideranças políticas, pelo poder público, veículos de comunicação e mesmo por quem não mora nos limites do bairro. Tal como é aceita, também, a aplicação da noção de “complexo” para outros espaços da cidade (Maré, Manguinhos, Penha, Acari etc.). No entanto, quando, mais precisamente, em que condições ter-se-ia tornado aceitável a percepção dessa nova escala espacial?

A virada dos anos 1970 para os 1980 é caracterizada, na gestão urbana carioca, pela mudança na orientação do poder público com relação ao problema da favela: das propostas de remoção pelas de urbanização. Isso é ponto pacífico na literatura urbana sobre o Rio de Janeiro, como apontam Abrantes (1986), Burgos (1998), Brum (2004), Cardoso (2007), Ribeiro e Olinger (2013), Gonçalves (2013) entre outros. São apresentadas como motivações para essa reorientação: a reabertura política nacional, a revalorização do voto, a força dos movimentos urbanos e de favelas, o apoio da Igreja, a reorientação do financiamento das agências multilaterais, a insuficiência das políticas habitacionais e os investimentos imobiliários.

Sobre isso, pouco se discute, Alvito e Zaluar (1998) chegam mesmo a afirmar que a “favela venceu!”, por ter garantido seu reconhecimento oficial e afastado os riscos de remoção, com a manutenção das pessoas no seu lugar de moradia. Essa vitória estaria expressa na/o: elaboração do Promorar/Projeto Ri; criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (na gestão de Israel Klabin); algumas ações do governo de Brizola; gestão do prefeito Saturnino de Brito (cuja relevância para a consolidação das práticas de urbanização é um pouco menos reconhecida); e, finalmente, Programa Favela-Bairro, já na década de 1990.

Esse parece ser um pressuposto seguro o suficiente para qualquer pessoa que queira estudar favelas ou processos de segregação na cidade do Rio de Janeiro. Mas, com as inquietações despertadas pela perspectiva de Foucault (2000), em particular, as consequências de método as quais seriam fruto da busca pela linha de aceitabilidade de um sistema, eis que se tornou necessário fazer a seguinte pergunta: o que não está evidente nisso tudo?

O material que estava sendo levantado nesse momento (a partir de fontes secundárias, jornais da época e documentos oficiais) indicou um profundo desconhecimento, por parte do quadro burocrático da Prefeitura, do fenômeno da favelização: quantas favelas haviam na cidade; qual era a sua população; como se distribuíam pelo tecido urbano etc. Não havia

informações para alimentar intervenções governamentais nesses espaços. Sobre outras soluções possíveis, havia experiência da CODESCO (Companhia de Desenvolvimento de Comunidades), na década de 1960. A qual marcou o imaginário das possibilidades de urbanização de favelas, não só no Rio de Janeiro, e cujos princípios orientaram a ação municipal no início dos anos 1980 (inclusive pela montagem de um quadro técnico que havia participado dessa experiência ou formada pelo seu artífice, Carlos Nelson Ferreira dos Santos).

Para responder a esta lacuna de saber sobre as favelas, a gestão de Israel Klabin (1979-1980) fez mudanças na estrutura administrativa da Prefeitura e investiu na formação de um quadro técnico que estivesse blindado às influências clientelistas na tomada de determinadas decisões. O que desencadeou uma farta produção de conhecimento sobre as favelas cariocas. Nesse contexto passou a ser desenvolvida a percepção de aglomerado ou da conurbação de favelas. As intervenções de urbanização, sobretudo de saneamento, deveriam considerar a homogeneidade geográfica de espaços distintos; as ações em uma área teriam impacto sobre outra, por conta de questões geomorfológicas. De modo que a percepção desses “aglomerados”, oriunda da perspectiva de uma conurbação de favelas (e que, mais tarde, tomaria forma na ideia de “complexo”) atendia a essa dupla dimensão: heterogeneidade social e homogeneidade topográfica.

A figura de Israel Klabin teria tido um papel relevante nessa mudança de paradigma com relação às favelas. Pechman (1982) destaca seu papel nesse contexto: sua preocupação com o fenômeno de favelização da cidade; o reconhecimento, por um lado, da pouca eficácia das remoções para conter esse processo e, por outro, da importância da participação da comunidade na busca de alternativas para o “problema favela”; e, ainda, seus atributos pessoais de empresário bem sucedido, de horizontes amplos e portador de uma nova filosofia e postura sobre como atuar em favelas. Sua “sabedoria” seria expressa também na escolha de seu Secretário de Desenvolvimento Social, Marcos Candau, responsável por operacionalizar todas essas coisas. As análises do período, no geral, não se detiveram nas figuras de Klabin e Candau, mas reconheceram sua importância através do estudo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) como atores importante para essa nova orientação governamental; mesmo que alguns pesquisadores se colocassem de modo mais crítico às suas propostas (Abrantes, 1986; Brum, 2004; Gonçalves, 2013).

A projeção das figuras de Klabin, sobretudo, e de Candau no período talvez não tenham sido dignas de maiores estudos por conta do pouco tempo que ficaram nos seus cargos: o primeiro foi prefeito de Março de 1979 à Junho de 1980 e, o segundo, secretário de

Julho de 1979 a Setembro de 1980. Bem menos do que o previsto em seus mandatos. Entretanto, uma análise de suas trajetórias e numa perspectiva, como sugere Telles (2010), de tomar a cidade como referência, pode levar a todo um outro enquadramento a partir do qual entender o período.

Klabin é um megaempresário, iatista, escultor e mecenas de uma série de atividades culturais; membro do Conselho Internacional do Museu de Nova Iorque; foi membro do Ipês (Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais); anfitrião de almoços para embaixadores e banqueiros internacionais; conselheiro de presidentes da República durante o regime militar; íntimo dos artífices do mercado financeiro global. Candau é sociólogo, ex-funcionário das Nações Unidas, trabalhou no Mobral e foi Secretário Nacional de Assistência Social, antes de assumir como secretário municipal. O caso do ex-prefeito, se estudado mais a fundo e deslindando suas articulações e filiações, levanta a dúvida sobre os interesses por trás de seu projeto de urbanização. Permite perguntar qual a possibilidade efetiva de uma transformação social por trás das políticas urbanas que ele propõe, tendo em vista as linhas de força, política e econômica, que convergiam através dele. Que participação social seria possível? Que urbanização possível, levando em consideração o contexto político-econômico de onde vinha Klabin?

Ao olhar seus projetos para além daquele voltado para as favelas, chama a atenção o Rio Dólar, que visava transformar o Rio de Janeiro em um nodo do mercado financeiro mundial com isenção de tributos sobre suas operações. Algo parecido a um paraíso fiscal. Mais as propostas de racionalização da máquina pública, desburocratização, a questão ambiental; elementos do planejamento urbano que apenas vão se consolidar como paradigmas de gestão, uma década depois. Por fim, a atuação do ex-alcaide e seu secretário foram cruciais para a obtenção de financiamento externo, em um contexto de crise da dívida na América Latina e fuga de recursos de volta para os países do Norte. Voltarei a isso nos capítulos que se seguem nesta tese.

Analisar o não evidente no período ao qual a tese voltou seu enfoque parece ter trazido à superfície um dispositivo de saber-poder (Foucault, 2000). Não se quer, com isso, nomear um processo histórico que foi reconstruído na pesquisa, classificando o que estava ocorrendo na Prefeitura naquele momento como um exemplo do que Foucault entende como nexos de saber-poder. Mas, resgatar os princípios de método do autor para entender o processo. Articular a análise de uma produção robusta de conhecimento no seio de uma tecnologia governamental à da reprodução dos mecanismos de coerção no espaço urbano carioca no início da década de 1980. É onde se pretende chegar ao fim da tese.

A história do surgimento de um espaço que veio a ser chamado de Complexo do Alemão, reconstruída a partir dessas referências teóricas, da análise dos materiais e das matérias encontradas no acervo de jornais para a época destacaram três aspectos da história da política urbana carioca, quais sejam: a emergência de uma nova forma de compreensão, por parte do poder público, das “favelas”, qual seja, o entendimento de um conjunto de favelas menores, contíguas geograficamente, sob uma unidade territorial; ligado a isso, um grande esforço dentro do governo municipal em conhecer e produzir um saber sobre as “favelas”; e o papel dos organismos internacionais na formulação da política urbana para o Rio de Janeiro no período. Todos eles refletem uma outra pergunta, qual seja, *como urbanizar?* Também de inspiração foucaultiana, em particular, na maneira como o pensador francês elabora seu projeto crítico e histórico a partir da questão que se põe aos governantes europeus na Idade Moderna, isto é: *como governar?*

No caso do Rio de Janeiro, a resposta a esta pergunta gera uma enorme mobilização de saberes e técnicos em prol do registro, classificação e produção de informações sobre esses espaços por parte do governo municipal, em particular através do IPLANRIO. Outra pista dada por Foucault. A partir deste momento, a produção de conhecimento administrativo por parte da Prefeitura do Rio de Janeiro, seja estatístico, seja na qualificação de um corpo técnico vai influenciar a gestão urbana carioca por toda a década, inclusive, como afirma Burgos (1998), informando muito da produção do Programa Favela-Bairro.

1.4 Última parada

Desenvolver os três elementos que surgiram a partir da volta do olhar para o início da década de 1980 se mostrou muito frutífero e passível de gerar uma contribuição muito importante, por parte deste trabalho, para a história urbana carioca e para uma reflexão sobre o papel do Estado, e de suas agências, funcionários e funcionárias, na produção do espaço urbano.

Esta nova perspectiva, aliada com o envolvimento cada vez maior com o Instituto Raízes em Movimento, me levou para outro lugar no tempo e outros lugares na cidade. O 711, embora continuasse a me levar ao Complexo do Alemão, já não me conduzia mais ao campo e deixou de ser suficiente para me fazer chegar até onde passei a precisar ir; através dele, tampouco alcançaria as pessoas que não poderia deixar de entrevistar e documentos cuja leitura se tornou imprescindível. Desse modo passou a fazer parte de minha rotina de pesquisa

o metrô e suas integrações, que me levaram para o Centro da Cidade e para as bandas da Zona Sul do Rio de Janeiro.

Os novos caminhos que foram se abrindo já não eram os caminhos das favelas e eu buscava entender o que é o Alemão nos documentos públicos e nas entrevistas, distribuídos espacialmente pela cidade. Assim, a pesquisa fez com que eu exercitasse uma “arte de andar nas ruas do Rio de Janeiro”, tal como no conto de Rubem Fonseca (Fonseca, 1994).

A arte de que fala em seu livro é a arte de viver a cidade, se deixar penetrar pela alma urbana e se levar pelo movimento centrípeto que fazer convergir dentro de si os indivíduos, uns para os outros, gerando encontros e convívios (Matiolli, 2011). Nesta tese, foi um flunar não tão descompromissado, atentando para o que não fica evidente nos processos de produção espaço urbano, permitindo-se enxergar conexões e linhas de força que unem pessoas, saberes, territórios e alimentam mecanismos de controle social e movimentos de resistência, formando uma cartografia que reside nas entrelinhas da cidade. Uma arte que não se traduz na essência carioca, mas que traceja a continuidade entre a ação do aparato governamental e a vida nos espaços periféricos. Outra estação de um itinerário de reconhecimento que passara a seguir novas searas analíticas; mas não apenas isso, pois, na medida em que me enveredava por outros rumos de pesquisa, fui a lugares do Rio de Janeiro que nunca estivera antes.

Não se trata de seguir, rigorosamente a proposta de Rubem Fonseca, isto é, pensada desta forma: “não é o caso, absolutamente, de escrever um guia turístico, nem um manual de urbanismo, mas sim produzir uma narrativa amorosa na qual o personagem quer restabelecer para o leitor a possibilidade de comunhão com a cidade” (Pechman e Kuster, 2008, p. 615). Não vou fazer bem uma narrativa amorosa, mas certamente será um trabalho permeado por afetos, da cidade e do campo (o espaço inicialmente pensado como campo de pesquisa). Por exemplo, o envolvimento com o Raízes em Movimento nessa terceira estação, ganha um novo patamar, da visibilização do meu pertencimento à instituição para além dos limites do Complexo do Alemão. Aí também há uma ampliação de fronteiras. Passei a circular pela cidade, em alguns momentos, como membro do Raízes em Movimento, em reuniões de articulação com outras organizações e debates públicos.

Minha presença nesses encontros de cunho mais político colocou-me a responsabilidade por certa função nesses momentos, qual seja, a do registro das atividades e outros tipos de escrita: produção de atas, relatorias, cartas públicas e mesmo matérias, em revistas e jornais. A trajetória da Eugênia, contada em sua tese de doutorado (Motta, 2010), ao tratar de seu trabalho de campo, no que ela chama de “mundo da Economia Solidária”, (assim, chamado, para dar conta de uma variedade de pessoas, organizações, definições bem

como delimitações muito variadas) traz movimentos semelhantes ao desta tese. Ao mapear a diversidade de agentes que convivem nesse mundo, em dado momento, ela destaca o papel daqueles com “alto capital escolar e acadêmico”, não só universitários/os, que assumem atividades mais específicas como “participar dos encontros, escrever textos, 'animar' reuniões e redigir relatórios” (Motta, 2010, pg. 10).

A ideia de “incorporação”, utilizada acima, vem da forma como ela descreve seu envolvimento com a Economia Solidária durante seus trabalhos de pós-graduação (desde o Mestrado), a partir do qual ela monta um dispositivo descritivo que confere relevância “ao processo de passar a fazer parte a ES e como àquele através do qual a ES passa a fazer parte de mim mesma” (Motta, 2010, pg. 19). Eugênia se apresenta como uma “antropóloga incorporada” e foi uma importante interlocutora nesta tese, produzida por uma sociólogo deslocado.

O “núcleo-duro”, digamos assim, do Raízes em Movimento, também é dotado de bastante capital escolar e acadêmico, para ficarmos nos termos de Eugênia (Motta, 2010): o Alan cursou Ciências sociais; David se formou em Comunicação Social e projeta a entrada no Mestrado; Renato faz Filosofia na UERJ; e Ricardo é doutorando em Planejamento Urbano e Regional. Some-se a ele um bom número de acadêmicas e acadêmicos que estão constantemente presentes nas atividades que o Raízes realiza. Contudo, numa divisão interna do trabalho e do tempo disponível, as funções de escrita acabaram recaindo sobre mim. Isso gerou desde trabalhos acadêmicos (Matiolli e Pinheiro, [2014]; Matioli e Moura [2014]) até um sem número de atas, relatorias, cartas abertas etc.

A movimentação pela implementação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ), coaduna bem esses dois elementos: a ampliação do circuito percorrido como membro do Raízes e o engajamento em uma produção textual. No final de 2014, fomos, Alan e eu, conversar com diretores do IFRJ para pensar a realização de projetos de extensão. Pâmella Passos, parceira do Raízes e professora de história de lá, articulou o encontro. Na semana anterior, eu havia dito a Alan que ele me levara a uma série de “furadas”: uma reunião de articulação inócua, um evento acadêmico desinteressante e um lançamento de livro entediante; em comum, todas atividades pouco produtivas. De modo que, relutantemente, aceitei o convite para ir à reunião lá na Praça da Bandeira, onde fica a reitoria da instituição de ensino.

Chegando ao final da conversa, eis que a equipe do IFRJ presente nos contou sobre previsão de implantação de uma unidade no Complexo do Alemão, a qual já contaria com recursos por parte do Governo Federal. No entanto, ainda se fazia necessária a doação de um

terreno, no bairro, por parte da Prefeitura para o início das obras. As tentativas de obtenção da cessão do espaço adequado para a instalação da unidade de ensino já se arrastava por quase cinco anos e eles sugeriram que um processo de mobilização local poderia acelerar o processo. A área prevista inicialmente para implantação do IFRJ fora cedida ao governo do estado para implantação da Comissão de Polícia Pacificadora (CPP), responsável pela gestão de todas as UPPs (Unidade de Polícia Pacificadora) do Rio de Janeiro. Isso significa que não seria necessária sua localização no Alemão; talvez não fosse sequer, a melhor opção de lugar para ela. Mas lá estava a CPP e não o Instituto Federal de Educação.

A história dessa mobilização se estendeu pelo primeiro semestre de 2015 e se coadunou com outras demandas locais, sobretudo a de segurança pública, tendo em vista que o início desse ano foi marcado por mais de cem dias ininterruptos de tiroteios. Nesse processo, tomou forma o movimento Juntos Pelo Complexo do Alemão, que aglutinou 27 organizações locais: as 13 Associações de Moradores; mais ONGs, Coletivos e outras organizações sociais. Foram realizadas reuniões, debates, passeatas e uma audiência pública (de cuja mesa eu participei, como “pesquisador local”), no CAIC (Centro de Atenção Integral à Criança) Teophilo de Souza Pinto. A quadra do colégio foi escolhida como lugar para realização da Audiência para pressionar as autoridades estaduais a retirar a base avançada a UPP que estava localizada no terreno da escola, o que a tornava alvo constante de tiroteios, cujas marcas estavam nas paredes da escola e no alto índice de evasão escolar que ela apresentava.

Muita coisa poderia ser dita sobre esse momento, sobretudo, com relação às formas como o Estado se realiza em suas diversas agências estatais e se reproduz nas funcionárias e funcionários públicos. A articulação entre uma instituição da esfera do Governo Federal, a qual solicitou apoio de uma ONG local, para mobilizar o bairro, de modo a pressionar o Prefeito da cidade para tomar uma decisão. Neste íterim, foram acionados: Vereadores, Deputados Estaduais e Federais; funcionários de Chefia do Executivo Municipal e Federal; do Judiciário; agências governamentais localizadas no Complexo do Alemão. Enfim, um campo de forças político se abriu e transpassava o aparato estatal, posto que não se colocava totalmente fora ou dentro dele.

No entanto, e tendo em vista os objetivos desse capítulo, vou me deter naquela parte que diz respeito ao meu envolvimento com o Raízes. Eu participei ativamente de todo esse movimento estando presente na reunião em que se tomou conhecimento dos recursos para a implantação de uma unidade do IFRJ no Alemão; acompanhei visitas técnicas a terrenos possíveis de serem cedidos; visitei gabinetes na Câmara Municipal e Assembleia Legislativa;

estive presentes em reuniões mais ou menos públicas do Juntos; e participei da Audiência Pública no CAIC compondo, inclusive, a mesa. Minha relação com o Raízes já não era restrita ao Alemão, ela reverberava em outros espaços e através da minha contribuição à instituição, isto é, de uma produção textual: atas das reuniões, relatorias de encontros, cartas abertas a autoridades e até no artigo “Universidade no Alemão”, publicado no Jornal O Dia . E os textos sempre traziam a tensão sobre como se apresentar: “nós queremos” ou “moradoras e moradores do Alemão querem”? No final das contas, essas questões deixaram de ser existenciais para se tornarem mais estratégicas e passei a falar em “nós” sempre que parecia mais interessante para os objetivos do texto.

Esse engajamento também tornou cada vez mais opaco o distanciamento necessário para o estabelecimento de parâmetros descritivos para uma etnografia situada. Em muitos casos, os registros foram feitos enquanto membro do Raízes em Movimento e não como pesquisador. Isso passou a colocar, inclusive, problemas éticos e de confiança. Tendo isso em vista, as pistas que surgiam sobre a história do Complexo o Alemão iam se tornando cada vez mais interessantes e, por sua vez, me levavam para outros cantos da cidade; a exercitar a “arte de andar nas ruas do Rio de Janeiro” (Fonseca, 1994).

O convite a um passeio pelo centro da cidade, feito pelo recluso escritor, não se restringe a refazer os passos de Epifânio, depois Augusto (o protagonista da estória), mas em resgatar um pouco de sua própria história. Amigo de Israel Klabin, depois de dividirem alojamento na caserna e serem membros do Ipês (Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais), José Rubem Fonseca foi nomeado pelo então prefeito Diretor do Departamento de Cultura Municipal, criado para promover a difusão da arte na cidade e retomar o papel de centro cultural, nacional e internacional, do Rio de Janeiro. Ele também participou da e acompanhou a criação da Fundação Rio, voltada para captação de recursos extraorçamentários para as políticas culturais da Prefeitura, e foi membro da Câmara Técnica que contribuiu para a formulação do projeto do Corredor Cultural, focado em ações de revitalização do centro da cidade e preservação do Patrimônio Histórico (Pinheiro, 2002).

Havia planos para o centro da cidade na gestão Klabin, preocupação com o trânsito, a modernização da máquina pública e com o meio ambiente, tudo isso articulado à preocupação com o crescimento do processo de favelização. Este fenômeno não se realiza isoladamente, de modo que, para entender o que se passava no período - e a predominância do paradigma da urbanização para o problema da favela -, não se pode fazer uma análise como se mais nada estivesse acontecendo na cidade. A “arte de andar pelas ruas do Rio de Janeiro”, coloca a cidade como plano de referência (Telles, 2010).

Com certo referencial para entender a dinâmica social da cidade, o itinerário de reconhecimento e os circuitos de pesquisa sobre o Complexo do Alemão, levaram para além desse território. Tal como se propõe aqui, falar do Alemão não será apenas falar de uma favela (ou complexo de), mas falar da produção do espaço urbano. Os corredores e bibliotecas da Câmara dos Vereadores e de órgãos da Prefeitura entraram no meu circuito, tal como escritórios de Arquitetura nas ruas do bairro do Jardim Botânico, área nobre da cidade; técnicos e ex-técnicos, ou ocupantes dos cargos políticos, na estrutura governamental passaram a ser, também, meus interlocutores.

A última parada deste território foi se tornando possível também porque, além dos novos circuitos urbanos realizados e dos instigantes dados coletados, foi se tornando cada vez mais adequada para a pesquisa a ideia de que a apreensão das dinâmicas que concorrem para a produção de espaços periféricos deve transbordar suas fronteiras geográficas, como sugere Vera Telles (2010). O que me levou a entender o Alemão não como uma categoria ou lugar previamente definido. O que o colocou noutra perspectiva descritiva. Numa leitura particular do trabalho de Telles, entendo que sua discussão está voltada para reiterar a relevância da pesquisa etnográfica situada nesses espaços, a partir dos quais ir desfiando as linhas de força que lhes entrecortam. Nesta tese, optou-se por seguir essa preocupação, mas numa tentativa de seguir as propostas de método da autora aplicando-as a outra escala.

Telles propõe como objeto de descrição as fraturas urbanas, as disputas pela ordem, o rastreamento do campo das lutas políticas; e elas não podem ser apreendidas desde uma categorização prévia, mas da forma como os percursos se são feitos. Pois são eles que definem os territórios que se quer reconstruir; aqueles sem fronteiras fixas, os quais redesenham diagramas muito diferenciados de relações. Seria importante buscar as dobraduras da vida social, onde a complicação urbana dos tempos pode ser flagrada, nos quais são abertos campos de gravitação de práticas diversas. “São circuitos que as trajetórias urbanas permitem apreender e que interessa compreender” (Telles, 2010, p. 87). A sugestão da autora é a descrição fina de práticas situadas nos interstícios da lei, nas periferias urbanas onde a ordem é reinventada diariamente. Reconstituir a partir dali trajetórias pessoais pela cidade e, então, desfiar linhas de força que produzem esses espaços e trazer à tona, o entrelaçamento entre biografias individuais e tempos sociais, e temporalidades urbanas, o qual estaria inscrito em práticas situadas em espaços e circuitos urbanos.

Tempos biográficos e tempos sociais se articulam na linha de sucessão (das genealogias familiares e suas trajetórias), mas também supõem uma espacialização demarcada pelas temporalidades urbanas corporificadas nos espaços e territórios da cidade (Telles, 2010, p. 85).

Telles sugere o rastreamento dessas trajetórias pessoais e o mapeamento desses circuitos urbanos. Assim seria possível, diz a autora, captar como a cidade se perfila, sem tomá-la como uma categoria prévia, isto é pensando-a a partir das mobilidades e não das permanências. Seguir uma linha vertical das cronologias, uma vertical das espacialidades e uma perpendicular, onde os acontecimentos políticos se colocam. “É um plano de referência que permite colocar a cidade em perspectiva. No plano dos tempos biográficos, é toda a pulsação da vida urbana que está cifrada nos espaços e circuitos por onde as histórias transcorrem” (p. 87).

Telles argumenta que trazer a questão das mobilidades, acessibilidades e circulações para a análise é importante para se desenhar o plano da atualidade, que emergiria das diversas histórias que viriam a ser reconstruídas. Tratar do espaço, ela diz, é falar de simultaneidade e contemporaneidade de diversas linhas de forças e “eventos de mobilidades” que produzem a cidade, que existe, não como categorização prévia, e quando ela é perfilada no registro dessas modulações.

Longe de fazer uma pesquisa situada nas dobraduras sociais que se abrem nos espaços periféricos, isto é, uma etnográfica localizada no Complexo do Alemão, o que vai se reter, aqui, é a ideia de reconstrução de trajetórias urbanas. Aplicando-a, não a indivíduos, mas a um território, cuja construção social e pública, traz marcadores temporais que são passíveis de investigação, pois falam, por um lado, sobre o Complexo do Alemão, sem toma-lo como uma categoria prévia, e seguindo suas as linhas de interesse e força por trás das suas múltiplas delimitações, sem eleger uma como a mais correta e definitiva; e, por outro lado, tratam da própria história da cidade do Rio de Janeiro.

Foi com essas sugestões em mente que a tese foi se desenhando e tentei delimitar o Complexo do Alemão. Seguir essas pistas colocadas por Telles levou o olhar para o seu passado; mas, para além disso, o material que foi se colocando durante a pesquisa manteve o olhar neste passado. As “perspectivas descritivas” de Telles, construídas para pensar o presente e mapear o plano de atualidade me levaram para a história e lá fiquei.

É a partir dessa leitura que surgiu a ideia de reconstruir uma história urbana do Rio de Janeiro através da linha cronológica do Complexo do Alemão. O que se propõe é ver a emergência de um Complexo do Alemão, tomando-o, também, como um ponto de observação da história política urbana carioca, através da atuação do governo municipal. O que reconecta o trabalho de pesquisa com as preocupações iniciais da tese, isto é, o papel do Estado, e suas agências, na produção do espaço urbano.

Então é disso que se trata aqui, contar parte da história urbana Rio de Janeiro, a partir do Complexo do Alemão e do governo municipal. Em que pese o foco na gestão municipal tenha atendido também às vontades do pesquisador, foi a história desse espaço que a colocou como objeto desta tese.

Por outro lado, a própria problematização de Telles abre possibilidades históricas de pesquisa quando ela destaca a inscrição das “temporalidades urbanas em serviços e equipamentos urbanos”:

As temporalidades urbanas estão inscritas nos serviços e equipamentos urbanos que demarcam espaços e territórios, pautam ritmos cotidianos, circunscrevem circuitos das práticas urbanas e estabelecem as conexões (e seus bloqueios) com os espaços da cidade. De partida, a temporalidade própria dos investimentos públicos que recortam territórios, redistribuem os usos de seus espaços, alteram o mercado de terras e também abrem as sendas de novas ocupações (e disputas pelo/no espaço) que vão se instalando nos interstícios dessas zonas em mutação” (p. 93).

Aqui também é importante ter cuidado na mediação dos argumentos de Telles aos objetivos da tese. O que essa perspectiva nos aponta é como a materialidade através da qual o Complexo do Alemão toma forma é fruto de uma reflexão governamental. Isto é, a linha cronológica do bairro nos leva a questionar como as definições de seu limite foram pensadas de acordo com as intenções da elaboração e execução desses serviços e equipamentos públicos; mas, ao mesmo tempo, como essas intervenções geraram uma produção de conhecimento e a novos esforços delimitação desse bairro. Contar a história de um território não leva aos circuitos que modulam a cidade, mas as modulações que esse território ganha ao longo dos anos no permite pensar na atuação das agências e funcionários/as públicos na produção do espaço.

Essa construção da unidade territorial denominada Complexo do Alemão por parte do Estado vai acarretar e um esforço enorme de definição de seus limites e de suas características sociais, econômicas, políticas e culturais nas últimas décadas. Mas esse trabalho de produção de dados não conferiu legibilidade (Das, 2004) ao Alemão, pelo contrário, a territorialização dessa prática estatal gerou uma miríade de pertencimentos possíveis ao Complexo do Alemão, a suas “comunidades”, aos bairros ao seu redor, à favela e mesmo à cidade. Inclusive diversas formas de como o Alemão vai pertencer à cidade ou vai se relacionar com as agências estatais.

E se o caminho de pesquisa sugerido por Das (id) se aplica ao nosso objeto de estudo, a falta de uma delimitação última ao Complexo do Alemão, seja no que tange aos seus limites geográficos ou ao número de habitantes que lá residem, não expressa uma insuficiência do Estado no cumprimento de suas funções de ordenação territorial, mas sim a forma como ele

produz espaço e atua nas suas “margens” (Das e Poole, 2004), pois essa indefinição, esse aspecto “espectral” (“mágico”) (Das, 2004) do Complexo do Alemão, tem efeitos reais.

Em suma, a ilegibilidade do Complexo do Alemão, que o acompanha, desde seu surgimento deve ser analisada como se o Estado estivesse cumprindo sua função na produção do espaço urbano, e não como se ele estivesse ausente deste espaço. E mais, o quanto a busca pela delimitação deste espaço, ou das favelas em geral, desencadeia uma enorme produção estatística e de conhecimento, que nem de longe vai resolver a questão, nem em níveis locais e de pertencimento, tampouco dentro do próprio aparato governamental, no qual cada agência trabalha com sua definição do que é o Complexo do Alemão.

Um desses efeitos foi, por exemplo, a produção do Complexo do Alemão como a segunda maior “favela” da cidade do Rio de Janeiro, com mais de 100 mil habitantes. Como poderá ser visto no próximo capítulo, teria havido um levantamento demográfico, datado de 1972, no qual a “comunidade” do Morro do Alemão, tinha 18 mil moradores. Em menos de dez anos teria ido para algo em torno de 120 mil pessoas. Não porque essa área compreendida entre a Rua Joaquim de Queirós e a Rua Paranhos tenha explodido demograficamente, mas porque essa nomeação passou a fazer referência a outros espaços, outras “favelas” de seu entorno.

Por um lado, o que caber reter da compreensão do Complexo do Alemão como “margem” é o esforço das autoras em elaborar um critério de pertinência etnográfico para o Estado (Telles, 2010):

Margens: não são definições territoriais, com contornos previamente estabelecidos, não são lugares geográficos, tampouco uma periferia. São espaços de práticas e relações que se deslocam e se redefinem não a margem do estado, mas justamente conforme as forças deste operam nesse lugares: contextos situados a partir dos quais é possível seguir e etnografar seus modos, seus tempos, procedimentos, técnicas e tecnologias de ação (Telles, 2011, p. 218 e 219).

E, por outro, reconhecer a importância para olhar as continuidades entre as práticas estatais situadas nos contextos locais e as técnicas de produção de conhecimento e saber administrativo, que vão produzir certos espaços como margem. O material trabalhado, sobretudo, no segundo capítulo, destaca o papel dos dados estatísticos e sua sistematização nos documentos oficiais na produção de uma nova escala na cidade, o Complexo do Alemão.

Reconhecemos que as práticas documentárias e de produção estatística do estado pretendem, em certo sentido, consolidar o controle estatal sobre sujeitos, populações, territórios e vidas (...) nossas etnografias trabalham contra a noção de que o Estado está presente através de sua legibilidade. Mais do que isso, nossos artigos parecem apontar, ao invés disso, para os diferentes espaços, formas e práticas através das quais o estado é continuamente experimentado e desfeito através da ilegibilidade de suas próprias práticas, documentos palavras (Das e Poole, 2004, p. 9).

Toda essa discussão também torna problemático o uso da noção de “favela”, como uma categoria prévia (Foucault, 2008b; Telles, 2010) neste trabalho. Ela apresenta problemas enquanto categoria de análise sociológica, por conta da heterogeneidade dos espaços que são nomeados por ela, como aponta Valladares (2005), mas também enquanto categoria de governo, e esse é um dos motivos de tanto conhecimento produzido no período analisado, tal como dos conflitos em torno das novas soluções para o problema da favelização. A “favela” enquanto objeto de ação governamental é um espaço entrecortado por serviços prestados por diversas agências de governo, controladas por forças políticas quase nunca convergentes, de modo que partir dela como parâmetro para elaboração de políticas públicas traz mais complicações, do que facilidades.

Valladares (2005) e Telles (2010) apontam os limites de certo aparato conceitual para entender a vida social nas periferias da cidade. A primeira, além de identificar as limitações da “favela” como categoria sociológica, por conta da multiplicidade de configurações que ela abrangeria, elenca três “dogmas” que ela extraíra da literatura sobre o tema, seja em trabalhos acadêmicos e não acadêmicos: a busca por uma especificidade da favela, que a diferenciasse dos outros espaços da cidade; outro que a define como lócus da pobreza, de modo que ela seria definida a partir do perfil de seus moradores, pobres; e, por fim, a ideia da unidade da favela, justamente no movimento em que se nega sua heterogeneidade. Esses “dogmas” teriam consequências metodológicas importantes, como a construção de comparações estatísticas que opõem as favelas ao restante da cidade (Valladares, 2005). Pode-se sugerir outro aqui, que seria a análise da produção da segregação espacial na chave da integração das favelas à cidade, no sentido de acesso a bens e serviços urbanos; o qual será retomado no capítulo 4 dessa tese.

Já Telles afirma: “de partida, é preciso dizer que se está aqui se colocando à distância das imagens (e descrições) correntes de uma cidade fragmentada, recortada por enclaves de riqueza, nichos de misérias e territórios de pobreza (Telles, 2010, p. 86)”. Assim, tal como Valladares, aponta os limites de pensar a favela apenas a partir da pobreza e da miséria. A autora, em seu trabalho, faz um extenso e valioso trabalho de atualização conceitual dos instrumentais sociológicos para entender a produção do espaço urbano na contemporaneidade, levando-a à desconstrução das periferias como espaços de desolação e miséria. E mais, em termos também metodológicos as estratégias descritivas que propõe permitem a realização de investigações que fujam da abstração de números, tal como aponta Valladares, mas também que se afaste daqueles que fazem referência exclusiva ao local e se concentrem nos “microespaços da comunidade”.

O trabalho de ambas não é diferente da proposta de reconstrução de itinerários de reconhecimento das Megacidades colocada por Ananya Roy (2011c). E assim, todas essas perspectivas: a reinvenção de itinerários de reconhecimento (Roy, id), a superação dos dogmas no estudo sobre as favelas (Valladares, 2005), a fuga de enfoque exclusivamente local na análise (Telles, 2010) e o entendimento de certos espaços da cidade como margens produzidas pelo Estado (Das e Poole, 2005) deram certa segurança de que uma guinada temporal e espacial seria um caminho interessante para entender os mecanismos de atuação do Estado no espaço urbano. Sem ter respondido o que é o Complexo do Alemão, contar sua história se tornou um dispositivo de pesquisa muito útil para retornar à preocupação inicial dessa tese.

Os outros lugares do tempo a que esse novo recorte de pesquisa levou foram as memórias dos técnicos da Prefeitura. A busca por documentos nas bibliotecas ou nos centros arquivístico passa pelas reminiscências de funcionários da Prefeitura, alguns há mais de 40 anos. Em uma das visitas ao Centro arquivístico da Secretaria Municipal de Urbanismo percebi com a organização mental e lembrança dessas pessoas é fundamental para o andamento da rotina administrativa em alguns lugares da Prefeitura. Ouvi o caso de uma senhora de 93 anos que ainda é funcionária da Secretaria e é conhecida por funcionários e funcionárias de outras instâncias da estrutura administrativa municipal. Essas mentes refletem a organização material desses órgãos, pois é a partir dela que os documentos são localizados: “é a pasta verde, com uma etiqueta amarelada, com o nome escrito em ‘canetinha’ azul na segunda prateleira de baixo pra cima na estante ao lado da porta de entrada”.

Pude presenciar isso, ao menos, duas vezes. Em visita à biblioteca do Instituto Pereira Passos, enquanto ouvia a conversa ao telefone da atendente e ela confirmava os dados com sua interlocutora: “está na segunda prateleira, ao lado das pastas azuis”. E ainda quando fui à Secretaria de Desenvolvimento Social atrás de um documento, descobri que ele havia sido guardado por uma das funcionárias, a qual sabia exatamente que volume continha as informações as quais eu estava procurando.

Ao seguir as pistas que a literatura dedicada à reflexão sobre o problema da favela colocava e atentar às evidências empíricas, a análise dos atores políticos internacionais, quais sejam, os organismos multilaterais, se tornou necessária. Em particular o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização das Nações Unidas (ONU). O primeiro, pelo peso de seu papel na condução dos circuitos de acumulação de capital e produção de verdade (Roy, 2010); e os dois últimos, por conta de sua atuação no Rio de Janeiro no início dos anos 1980.

Essa nova frente de pesquisa levou a outro deslocamento nesse meu itinerário de pesquisa; a volta a um espaço ao qual eu sou muito devedor em minha formação acadêmica e cuja reaproximação já vinha se realizando desde fins de 2013. Estou falando do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ (IPPUR/UFRJ), localizado na Ilha do Fundão, onde ingressei em 2006 como bolsistas de Iniciação Científica da profa. Tamara Egler, que também me orientou também no curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano; e fiz o Mestrado sob a orientação do prof. Orlando Júnior. Foi onde aprendi, mesmo sem por nestes termos ainda, a “tomar a cidade como plano de referência”. Como dizem por lá: “a gente sai do IPPUR, mas o IPPUR não sai da gente”.

A referência a Rubem Fonseca nessa terceira estação do itinerário de pesquisa reverbera ainda a disciplina “Cidade e Cultura” ministrada pelo prof. Robert Pechman, cujo trabalho final foi publicado em Mاتیولی (2011); as aulas de História Urbana, a convivência com os/as alunos/as que as cursaram comigo e o diálogo com a professora Fania Fridman, mesmo depois de encerradas as aulas contribuíram muito para pensar como e onde fazer a pesquisa com essa nova perspectiva; abrindo um parêntese, nesse período também acompanhei o curso professor Luiz Antônio Machado da Silva, no IESP/UERJ, “Favelas na cidade do Rio de Janeiro”, onde me apropriei de referências teóricas cruciais para este trabalho, pude ter uma interlocução muito profícua com ele e com as/os demais colegas de turma, que se estenderam para além das aulas; posteriormente, também acompanhei algumas discussões no grupo de pesquisa do prof. Orlando Júnior e no Observatório das Metrópoles. Contudo, gostaria de ressaltar, particularmente, nessa etapa final, a importância de voltar a frequentar a Biblioteca do IPPUR.

As consultas ao acervo da Biblioteca e, sobretudo a produção acadêmica ippuriana ali arquivada se tornaram cruciais pra realização dessa pesquisa nos rumos que ela tomou. Evidentemente, que as necessárias consultas a teses e dissertações recentes, foram feitas de maneira virtual, tal como as edições dos Cadernos IPPUR mais antigas. Mas, muito material requereu uma consulta física. Foi ali, entre artigos, livros, teses e dissertações que encontrei o material necessário para construir a grade para dar inteligibilidade para a atuação das agências multilaterais no Rio de Janeiro no início dos anos 1980. E, aí, mais do que o IPPUR em si, o campo do Planejamento Urbano e do Urbanismo foi fonte importante de pesquisa, tendo em vista às consultas à produção da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (FAUUSP).

Desde que voltei ao Rio de Janeiro, tive a impressão de que talvez haja, grosso modo, duas “sociologias urbanas” no Rio: uma que parte da reflexão sobre as favelas em si e constitui seus referenciais a partir da reflexão da análise situada da dinâmica social nesses

espaços, e desde aí pauta sua relação com a cidade e outros fenômenos urbanos - como a temática da “violência urbana” (com muito mais aspas do que esta); e outra que propõe a se pensar sobre os processos que produzem as cidades e seus efeitos, em particular, a segregação espacial, da qual as favelas seriam uma manifestação possível. A primeira se espalharia por diversos pesquisadores e Programas de Pós-Graduação e a segunda, seria, basicamente, os trabalhos produzidos no IPPUR. Há alguns contatos e alguma comunicação entre elas, mas como pouco diálogo efetivo.

Isso me chamou a atenção, por alguns motivos: as referências bibliográficas mobilizadas em ambos os espaços, pelos quais percorri, são diferentes, embora muito complementares; a circulação entre as pessoas (docentes e discentes), entre eventos acadêmicos de cada uma dessas “correntes” é muito restrita – as pessoas com quem eu encontrava no IPPUR, dificilmente estavam em debates sobre as favelas, e vice-versa; e, por fim, o próprio engajamento político de professoras/es e alunas/os parece se dar com grupos sociais distintos, de modo muito esquemático: movimentos de moradia e reforma urbana, por um lado, e organizações baseadas em favelas, de outro. Novamente, não seriam dois polos herméticos, mas de um contato, o qual, no mínimo, poderia ser bem maior.

Talvez, esses dois vieses (tomando o cuidado, para não caracterizar a existência de duas “correntes” - por isso as aspas, novamente) tenham uma origem em comum, nos debates do GT de Movimentos Urbanos da ANPOCS, no início dos anos 1980, onde estavam Luiz Antônio Machado da Silva, Lícia Valladares, Luiz César Queirós Ribeiro, Ana Clara Torres Ribeiro entre outros, compondo as mesas. A partir de onde uma cisão talvez tivesse gerado esses dois espaços de reflexão, relativamente, autônomos.

Há de se registrar, uma vez mais, que não se quer aqui, fazer um recorte rígido entre esses espaços de produção de conhecimento urbano, pois há algum diálogo entre eles e não estou fazendo uma história do pensamento urbano carioca recente. Porém, por um lado pareceu ser possível descrever algumas características mais gerais que tornariam possível essa divisão hipotética. E, por outro, foi, no mínimo curioso que, ao tratar do tema da influência dos organismos multilaterais na agenda urbana carioca no período analisado, eu tenha identificado essa relação em uma “literatura sobre as favelas”, mas apenas tenha podido encontrar o material necessário sobre a atuação dessas agências nos trabalhos realizados no âmbito do Planejamento Urbano e urbanismo.

Contudo, a percepção dessa divisão não passa de uma impressão.

Por fim, esse movimento de análise das relações entre linhas de força globais e sua territorialização nas políticas urbanas cariocas no início dos anos 1980, levou ao resgate da

reflexão de Ananya Roy, para além do recurso ao seu dispositivo descritivo dos “itinerários de reconhecimento” (Roy, 2009). Junto à ampliação horizontal dos circuitos de pesquisas, para outros bairros da cidade e mesmo outro estado, houve uma trajetória ascendente com relação ao “objeto” de pesquisa. Não mais as pessoas que são alvo das políticas urbanas, as/os faveladas/os no caso do Rio de Janeiro, mas aquelas que as formulam (Roy, 2010 e 2012).

Uma etnografia do poder, onde o que está em alça de mira de descrição são as dinâmicas e interações que se dão no âmbito da tomada de decisões e na intersecção dos controles de circulação de capital e verdade. O que fez vir à tona os “pequenos mundos” (*Small Worlds*) da urbanização (Roy, id e id), onde se articulam: a elite técnico-política carioca (Israel Klabin e Marcos Candau) com atores políticos globais e dirigentes de instâncias de tomada de decisões políticas globais (presidentes do Banco Mundial, da OMS, de bancos internacionais; embaixadores e políticos de diversos países); funcionários técnicos com formação e trajetória em centros de produção de conhecimentos da Europa e dos Estados Unidos, mas fortemente influenciados pelas ideias da CODESCO e Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM); e todos eles com moradoras e moradores locais, nos encontros e entrevistas realizados de modo a contemplar suas demandas, em uma perspectiva de gestão governamental e urbana mais participativa.

Pequenos mundos que não são harmônicos, mas marcados por disputas físicas e no campo da produção da verdade. Desde as disputas através de ações diretas contra as decisões de governo, através da organização popular; passando pelo esforço das agências multilaterais em se apropriar de iniciativas inovadoras para transformá-las em *best practices* ou das bandeiras progressistas, incorporando-as ao seu léxico (Arantes, 2004; Ribeiro Filho, 2006); até a ambiguidade encerrada no técnicos da Prefeitura, que condensariam as contradições das regras do mercado, de quem são a favor e contra, numa tensão permanente. “A tarefa do etnógrafo é capturar esse terreno complexo da cumplicidade e da resistência” (Roy, 2012, p. 37). Não que eu seja um etnógrafo.

Depois de um circuito urbano cujos limites se estenderam, horizontes teórico-metodológicos que se ampliaram e uma escala descritiva que ascendeu, chego a estação final de um itinerário de pesquisa – cujos rumos futuros ainda não estão claro – que é esse texto final. O qual tem a forma hoje, de uma etnografia do poder aplicada a história urbana carioca, em particular a compreensão da cidade por trás do aparato municipal no início dos anos 1980. O gatilho pra essa forma da tese foi a análise da trajetória da criação do bairro do Complexo do Alemão, que deslindou dois caminhos de pesquisa distinto, mas comunicáveis: a montagem de um quadro técnico-burocrático peculiar nesse período e que vai articular

tecnologias de saber e controle social em uma certa configuração que vai reverberar na elaboração das políticas urbanas municipais nas décadas seguintes, até hoje; e a influência do controle econômico e da verdade, de organismos multilaterais, cuja agenda urbana condiciona a agenda urbana carioca, desde antes momento, até hoje.

Capítulo 2 - Notas sobre o surgimento de um bairro

A primeira dificuldade que uma pesquisadora ou pesquisador encontra quando se dispõe realizar seu trabalho no ou a partir do Complexo do Alemão é a dimensão desse território, com seus quase 2 milhões de metros quadrados de área; o que coloca desafios sérios quanto escopo espacial da análise. Posteriormente, uma visita inicial, para uma observadora ou observador atento, já permite perceber a heterogeneidade e a diversidade desse espaço, ainda que uma única ida ao Alemão não dê a menor ideia da riqueza e complexidade, sem trocadilhos, da vida social desse lugar.

A busca por trabalhos acadêmicos que tratem da história do lugar não é muito animadora, posto que é rarefeita tal produção bibliográfica. Lacuna um pouco menor hoje, depois do trabalho de Rute Imanishi Rodrigues e Patrícia Couto (2013). Um caminho possível para tentar caracterizar a área é a cobertura jornalística, abundante, sobretudo a partir da megaoperação policial de 2010; mais de três anos após o início dessa pesquisa, nota-se também que alguma coisa já fora produzida, por conta das intervenções do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)¹⁰. Há, ainda, informações mais esparsas produzidas em sites e documentos das organizações sociais locais.

Dessa árida busca por dados sobre que permitissem algum conhecimento prévio sobre o Complexo do Alemão, surgiram, ao menos, duas novas informações. Primeiro, o “alemão” que dá nome ao morro e ao Complexo não era teutônico, mas polonês: o senhor Leonard Kacsmarkiewicz, que comprara duas glebas de terras, totalizando 7 hectares, de Joaquim Leandro da Motta, um dos três proprietários de terra da parte leste do Complexo do Alemão. Isso na década de 1910 (Rodrigues e Couto, 2013).

A segunda informação foi a de que o Complexo do Alemão é um bairro desde a aprovação da Lei Municipal nº 2.055, de 9 de Dezembro de 1993. Essa lei delimita o único bairro da XXIX Região Administrativa, de mesmo nome, criada pelo Decreto 6.011, de 04 de Agosto de 1986. Tais dados fornecem marcos temporais interessantes para se pensar as dinâmicas por trás da produção do Complexo do Alemão como um novo espaço da cidade.

¹⁰ As intervenções do PAC no Complexo do Alemão contaram com recursos federais, municipais e estaduais, totalizando um investimento de quase 1 bilhão de reais em obras de saneamento básico, produção de unidades novas habitacionais (para as famílias removidas de seus locais de moradia por conta das obras), equipamentos educacionais, melhoramento viário e a construção do teleférico, com suas seis estações, uma delas conectada com a estação de trem de Bonsucesso. Para uma análise das obras do PAC na Região Metropolitana do Rio de Janeiro ver Matioli e Christóvão (2013); para uma análise situada no Complexo do Alemão ver Oliveira (2011) e FIOCRUZ (2015)

Ou, em outras palavras, identificar em que momento um conjunto contíguo de favelas, com histórico de ocupações e dinâmicas sociais distintas, passou a ser classificado como uma unidade territorial, interrogando o contexto histórico em que isso se tornou possível e os efeitos de poder de produzidos sobre a gestão desse espaço.

Se o Decreto 6.011/86 nos leva, inicialmente, para o ano de 1986. Uma visita ao Centro Arquivístico da Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro, recuou um pouco a pesquisa no tempo até o ano de 1983, quando foi publicado o *Projeto de Desenvolvimento Social de Favelas do Rio de Janeiro*, um diagnóstico social e econômico do Jacarezinho e do Conjunto de Favela do Alemão; por fim, uma análise nos jornais apresentou o ano de 1980 como o ponto de partida para se pensar a trajetória por traz da produção espacial do Complexo do Alemão. O que se quer, neste capítulo, é recontar um pouco dessa história.

Tal como está organizado o capítulo, as primeiras quatro seções seguem uma cronologia do Complexo do Alemão, iniciando-se com a produção desse espaço dentro da estrutura municipal de governo e até o momento em que ela parece começar a se arraigar na dinâmica social do lugar. Na quinta seção, nos deteremos sobre o que essa trajetória até a constituição do bairro, em 1993, nos mostra da história política e urbana da cidade do Rio de Janeiro. Por fim, são tecidas algumas considerações sobre o material apresentado.

2.1 E no início, foi o verbo...

“Favelados do Rio já são a terceira cidade do Brasil”.
Jornal do Brasil, 13 de Janeiro de 1980.

A epígrafe dessa seção estampa, entre outras chamadas, a primeira página do Jornal do Brasil de 13 de Janeiro de 1980. O diagnóstico é do então Secretário de Desenvolvimento Social do Município do Rio de Janeiro, Marcos Candau, frente aos números mais recentes sobre o processo de expansão das favelas na cidade. População que estaria chegando a quase 2 milhões de pessoas, segundo matéria do jornal.

Antes mesmo de mostrar sua preocupação frente ao crescimento das populações faveladas, o que lhe chamara a atenção de Candau, fora a indefinição sobre o “número de favelados”. A Prefeitura teria tido acesso a dados de um levantamento da Fundação Leão XIII feito em 1976, o qual apontava pouco mais de 700 mil, e a outros estudos, um deles feito por uma “associação de delegados de polícia”, cujas estimativas não passavam de 1 milhão de habitantes. O que seria algo “excessivamente otimista”, segundo o secretário. Nas suas palavras, transcritas naquela edição do jornal:

“Era preciso ter um quadro mais objetivo e com a maior urgência possível. O Plano de Doxiadis, de 1965, fora último trabalho oficial realizado, e, desde então não se fizera nenhum realmente sério. Por outro lado, não podíamos esperar os dados do Censo de 1980, que só seria tabulado em 1981, pois atrasaria demais nossos planos. Pedi, então, ao Secretário de Planejamento, Matheus Schnaider, que apressasse o estudo interpretativo do levantamento aerofotogramétrico, ao mesmo tempo em que solicitávamos a todos os administradores regionais que nos dessem informações sobre as áreas sob sua coordenação” (Jornal do Brasil, 13/01/1980, pg. 19).

As informações produzidas pelos administradores regionais caracterizaram a população favelada em 1,4 milhão de habitantes; o levantamento solicitado à Secretaria de Planejamento, feito pela Superintendência de Informações para Planejamento (SIP), trazia o número de 1.740.818 pessoas morando nas 309 favelas identificadas na cidade. Segundo o Secretário, mais do que o número em si, o que chocava era a proporção do crescimento dessa população: um crescimento de quase 50% no total de favelas, de 211 para 309 e de 417 mil para mais 1,7 milhão, perfazendo um crescimento de cerca de 320%; enquanto a população da cidade havia crescido 44% (de 3.750.000 para 5.400.000) e a população não favelada, apenas 10%. Números que seriam ainda mais dramáticos, segundo a matéria, tendo em vista que esse crescimento se deu mesmo em um período no qual 40 favelas haviam sido erradicadas.

Para Candau, esses dados, ainda que alarmantes, viriam a contrariar estimativas mais pessimistas. Por exemplo, a Associação de Moradores da Rocinha falava em 200.000 habitantes, quando o levantamento do SIP apontou 98 mil; no Jacarezinho, falava-se em 100 mil, mas o levantamento chegou a 82 mil; no conjunto de favelas da área da Maré, sobre a qual “sempre se afirmou contar com 300 mil moradores, a SIP apontou pouco mais de 200 mil”.

Listando as favelas que mais teriam crescido no período, o secretário afirmava:

“Se você for ao morro do Alemão, entre o Méier e Ramos, que é um aglomerado de seis favelas, vai sentir-se numa enorme cidade, com milhões de pessoas. Feita a contagem, constatou-se a existência de cerca de 122 mil habitantes. As favelas da Rocinha e Vidigal, juntamente com essas do Alemão, foram as que mais cresceram nos últimos anos e, se olharmos do alto, do helicóptero, vemos que dentro de pouco tempo Vidigal e Rocinha se juntarão, formando uma única favela”. (Jornal do Brasil, Idem – grifo nosso)

Frente a esse crescente fenômeno de favelização, a Prefeitura sugeria a legalização da propriedade, o que permitiria aos favelados investir em suas moradias, por conta da segurança fundiária que teriam, e a construção de condomínios horizontais para a urbanização dessas áreas. E, ainda, uma articulação com o governo estadual, através da Fundrem (Fundação Estadual para o Desenvolvimento da Região Metropolitana), para uma ação ao nível da Região Metropolitana para impedir o crescimento das favelas na Baixada Fluminense.

Na página 20, o Jornal do Brasil trazia algumas outras matérias desdobrando um pouco esse assunto: “Plano Piloto de Jacarepaguá não previu favelas”, “A urbanização do Morro dos Cabritos” e, a que mais nos interessa: “Morro do Alemão, o que mais cresce”. Nesta, o Morro do Alemão é descrito como uma região de quase um milhão de metros quadrados distribuídos pelos bairros de Ramos, Olaria e Bonsucesso.

Com 24.535 barracos e uma população de 122 mil 675 habitantes, o morro do Alemão é, na verdade, um aglomerado de favelas (Nova Brasília, Grotta, Alvorada, Alemão, Alto Florestal e Itararé) que não para de crescer e já ocupa uma área de área de 973.600 m² segundo o último levantamento de 1979 (idem, pg. 20).

A matéria segue trazendo alguns “personagens”: Severino dias, que fora morar lá após casar, em um “puxado” na casa n. 23 da Avenida Central¹¹ e, seria, segundo o jornal, de “puxado em puxado” a forma pela qual o Alemão se expandia; Jorge da Costa, “empreiteiro do Morro do Alemão”, para quem o que não faltava ali, era trabalho; e Manoel Hermógenes, o “morador mais antigo do Morro do Alemão”, que teria chegado ao Alemão em 15 de Dezembro de 1946. Há também menção à UDAMA (Associação de Defesa e Assistência dos Moradores do Morro do Alemão) que fazia a manutenção das bombas hidráulicas que bombeavam água para o alto do morro e de duas creches, além de fornecer documentos aos “favelados”. Segundo o tesoureiro, à época, João Alexandre da Silva, o sonho da UDAMA era “ver a favela urbanizada”. Já a maior aspiração dos moradores seria a construção de galerias de esgoto.

Partindo da fala de João Alexandre, o Jornal apresenta esta caracterização do Alemão:

o morro em si, sem as favelas que o cercam, é delimitado pelas Ruas Joaquim de Queirós, Armando Sodré, Olaria e Estrada do Itararé e Rua Paranhos, em Ramos. O último levantamento oficial foi feito em 1972. Os dados: 18 mil moradores e 4 mil casas, número que não cessou de crescer garante o tesoureiro” (idem, pg. 20).

Essas matérias são importantes para os objetivos dessa pesquisa, pois, parece ser o primeiro registro público no qual o Morro do Alemão é apresentado como um conjunto de mais de uma favela. E mais, o que surge em uma afirmação de Marcos Candau transcrita na matéria da página 19, e que deveria expressar dada concepção compartilhada pela equipe de governo municipal, já é apropriado pelo discurso do Jornal do Brasil na página seguinte: o

¹¹ “O preço do barraco na Avenida Central – ponto chique do morro, onde existe acesso para automóveis graças a rua aberta em regime de mutirão – está em torno dos Cr\$ 70 mil, quantia que cai até Cr\$ 20 mil nas sinuosas vielas transversais, encharcadas por despejos de esgotos e sem calçamento. O Morro do Alemão mistura os tradicionais barracos de tábuas com casa de alvenaria dotadas de algum conforto: fossas, água encanada, luz, televisão e até aparelhos de ar condicionado” (Jornal do Brasil, 13 de Janeiro de 1980, pg. 20).

“Morro do Alemão como um conjunto de seis favelas” (que seriam Morro do Alemão, Nova Brasília, Grota, Itararé, Alto Florestal e Alvorada).

O que as reportagens retratam é a emergência de um novo espaço na cidade, uma nova escala territorial para pensar as favelas. A caracterização transcrita acima traz essa tensão entre o morro (do Alemão) em si e esse novo espaço, que virá a ser, anos depois, o Complexo do Alemão. Entrementes, mais do que o nome, são lugares com delimitação e população diferentes e, a princípio, intercambiáveis; o Morro do Alemão passa a ter simultaneamente 4 mil e 24 mil “barracos”, 18 mil e 122 mil moradores. Com o passar do tempo, e com esse complemento “complexo”, a diferenciação entre esses dois espaços vai se consolidando, e a cidade verá surgir um de seus maiores espaços favelados nas décadas seguintes¹².

Um dos impactos dessa criação já se faz sentir dois anos depois da entrevista, com a escolha do “Morro do Alemão”¹³, composto por seis favelas, para receber um diagnóstico da Prefeitura, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), junto com o Jacarezinho, dois dos maiores espaços favelados da cidade à época.

2.2 O “Conjunto de favelas do Alemão”

O Relatório Preliminar do *Projeto de Desenvolvimento Social de Favelas do Rio de Janeiro* foi produzido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) com recursos do BID, entre os anos de 1981 e 1983. O financiamento, na ordem de 500 mil dólares (Cr\$ 300 milhões), havia sido negociado pelo Prefeito Israel Klabin e Marcos Candau desde 1979, mas só veio a ser liberado na gestão de Júlio Coutinho. O governo municipal do Rio passava por dificuldades financeiras, problema mais geral dos municípios no fim da década de 1970 e a de 1980, e desde o início de seu mandato, Klabin, com o apoio de Candau, buscou recorrentemente recursos junto ao Governo Federal e aos organismos internacionais. Os recursos, num primeiro momento, estavam voltados para a realização do diagnóstico de 21

¹² Cabe ressaltar também o surgimento, neste período, mas não necessariamente através dos mesmos mecanismos, do “Conjunto de favelas da Maré”, com um conjunto de mais de 200 mil moradores.

¹³ Na próxima seção, serão utilizadas aspas na maioria das vezes em que se fizer referência ao Morro ou Complexo do alemão, pois se entende essas expressões enquanto as categorias possíveis e utilizadas por quem redigiu o texto do documento que será analisado, com objetivo de mapear as enunciações possíveis desse espaço ao longo do relatório. O que parece indicar uma parte do processo de gestação, essa multiplicidade de denominações, de uma escala espacial nova na cidade: o Complexo do Alemão. É um sinal de que ainda se estava tentando entendê-lo, não que hoje isso já tenha sido possível.

favelas da cidade, entre as quais, seis que fariam parte posteriormente do Complexo do Alemão: Morro do Alemão, Grota, Nova Brasília, Alto Florestal, Alvorada e Itararé .

O Projeto¹⁴ está organizado em três grandes áreas: socioeconômica, sob responsabilidade da UERJ, com seu Departamento de Ciências sociais e Instituto de Medicina Social (IMS); físico-urbanística, com diagnóstico produzido por equipe do IPLANRIO; e o levantamento jurídico, o qual ficou a cargo de técnicos da própria SMDS.

Nesta seção do texto, tratar-se-á apenas ao conteúdo do Projeto, buscando mapear a forma como foi concebido e tratado o “Morro” ou “Complexo” do Alemão, ao longo de seu texto. Logo na apresentação do relatório, o programa faz menção ao objetivo de gerar propostas para cinco favelas do Município do Rio de Janeiro: Jacarezinho e o “Conjunto Favelado do Alemão”, composto por Morro do Alemão, Nova Brasília, Itararé e Joaquim de Queirós. E, ao longo de suas 800 páginas, o “Conjunto Favelado do Alemão” vai ser apresentado de formas distintas.

Cada órgão contratado para realizar os levantamentos fez referência à região estudada de maneira mais ou menos regular, mas diferente um do outro; contudo, há variações na forma de apresentar o objeto “Alemão” internamente aos textos de cada um deles. Isto é, ainda que este seja um projeto de diagnóstico unificado, produzido a partir de dimensões distintas, não houve um esforço em unificar as noções utilizadas ou de se estabelecer previamente o que cada um desses órgãos deveria considerar como Complexo do Alemão, de modo que, cada área definiu-o segundo os parâmetros de suas pesquisas.

Isso pode ser percebido logo nos textos de apresentação de cada setor: no levantamento socioeconômico, faz-se referência ao “Conjunto do Alemão”; a área jurídica ao “Complexo do Alemão”; e o Iplanrio, responsável pelas informações físico-urbanísticas, faz menção às “favelas do Morro do Alemão”. E, quando na análise dos dados levantados, muitas outras enunciações surgem.

Na seção em que são trabalhados as informações oriundas do levantamento socioeconômico, no seu subtítulo há menção ao “Morro do Alemão” como sinônimo do conjunto de favelas como um todo; no entanto, ao longo do texto passa-se a fazer referência ao “Morro do Alemão” para indicar apenas uma das favelas (o morro em si) do “Conjunto do Alemão” ou “Conjunto de Favelas do Alemão”. Já nas tabelas em que são sistematizados os dados, a expressão utilizada para nomear as colunas é “Complexo do Alemão”.

¹⁴ Daqui em diante faremos referência ao Projeto ou Projeto da SMDS, ao fazer referência ao Projeto de Desenvolvimento Social de Favelas do Rio de Janeiro.

No diagnóstico da área da saúde refere-se apenas ao “Alemão” ou “Favelas do Alemão”, de modo bastante sucinto, sem muitas variações nas expressões. Uma diferença interessante a reter nesses dois primeiros momentos da caracterização dos espaços é que o levantamento socioeconômico demonstra uma preocupação em reconhecer alguma diferenciação interna, entre as favelas que comporiam o “Conjunto do Alemão”, enquanto o diagnóstico da saúde trata mais diretamente de apenas dois espaços, o “Alemão” e o Jacarezinho.

Há predomínio do uso, na seção do levantamento jurídico, da ideia de “Complexo do Alemão” e é onde se trata com mais cuidado as diferenças no seu interior, fazendo menção a isso, inclusive nas “Conclusões”, diferente dos outros dois setores anteriores (Cujas conclusões eram compostas de análises comparadas dos dados entre Alemão e Jacarezinho). Nas tabelas ao fim da análise, ora aparecem tabelas conjugadas entre Jacarezinho e “Complexo do Alemão”, ora tabelas em que são sistematizados os dados para cada uma das favelas que comporiam este último.

Na caracterização físico-urbanística da área, os termos utilizados foram “Favelas do Morro do Alemão” e “área favelada do Morro do Alemão”. Nesta seção, marca-se muito a ideia do “Morro do Alemão”, conferindo-lhe uma centralidade em torno da qual, outras favelas teriam se desenvolvido. Por isso as expressões utilizadas mantêm a ideia de “morro”. Inclusive, há uma menção ao “verdadeiro morro do Alemão”¹⁵.

A partir da análise dessas informações, é interessante destacar, primeiro, uma espécie de confusão no uso da noção de “Morro do Alemão”, ora expressando todo o conjunto de favelas, ora apenas uma delas. Depois, o reconhecimento de uma nova escala territorial, o “Complexo do Alemão”, de modo que, os dados apresentados, ora dizem respeito a esta nova unidade territorial, ora às diferentes favelas que o compõem, marcando sua diferenciação interna. Essa perspectiva reconhece uma continuidade entre as favelas do Alemão, sem perder de vista a sua heterogeneidade interna.

Por fim, é interessante destacar a recorrência, no levantamento jurídico da expressão “Complexo do Alemão”, uma vez que essa seção foi realizada por técnicos da própria SMDS. Assim, talvez seja possível sugerir que a consolidação do uso do “Complexo” para o Alemão, e não outra das noções utilizadas ao longo do Projeto pode ser fruto de sua cristalização nas rotinas burocráticas e administrativas dessa secretaria.

¹⁵ “A área conhecida como o verdadeiro Morro do Alemão fica à direita da Rua Joaquim de Queirós, subindo até a crista do Morro (ver foto 2). Longitudinalmente, se estende até o largo do Graciano, onde tem início o Morro dos Mineiros (setor da Favela Morro do Alemão), que atinge a cota 160, terminando nas torres da Light” (p. 384)

Com relação aos dados, vamos destacar apenas os números referentes à população do “Complexo do Alemão”: o levantamento jurídico, a partir do censo que realizou, aponta 37.774 habitantes; já a área físico-urbanística fala em uma estimativa para uma população total de 34.324 habitantes.

A delimitação geográfica e da quantidade de favelas existentes no Rio de Janeiro, tal como de sua população, se colocava como um dos grandes desafios do governo municipal no início da década de 1980. Para tentar lidar com essas questões o Iplanrio assume um papel importante na produção de dados para o Município; através dele, foi produzido um Cadastro de Favelas; neste período, também foram divulgados os dados do censo de 1980, com informações referentes às favelas; e houve uma movimentação de conciliação entre os dados do IBGE e os produzidos por esse novo quadro e saber administrativo produzidos pela Prefeitura. Neste ínterim, a ideia de que há um Complexo do Alemão, ou de Complexos de favelas, se consolida ainda mais, com a diferenciação entre “favelas isoladas” e “aglomerados de favelas” (IPLANRIO, 1984).

2.3 Contando e quantificando as favelas

O Censo de 1980 aponta 33 mil pessoas morando nas áreas que delimita como Morro do Alemão e Nova Brasília. Porém, como foi dito acima, a produção de dados demográficos e a delimitação das áreas das favelas no início da década de 1980 era um dos grandes desafios para a administração municipal¹⁶. As categorias e os setores censitários estabelecidos pelo IBGE traziam resultados distintos dos trabalhos que começavam a ser realizados pela Prefeitura, sobretudo o Cadastro de Favelas.

Cavallieri (1986), por exemplo, chama de “problemáticos”, os dados do IBGE para 1980; o autor cita um debate interno ao próprio Instituto e críticas feitas no período a estes dados. para ilustrar o que se quer dizer, é interessante destacar que, por exemplo, ao tratar do tamanho das favelas, o autor fala da diferença com relação ao IBGE, dos critérios para delimitação de uma favela. O IBGE considerava Setor Especial de Aglomerado Urbano apenas os agrupamentos com mais de 50 domicílios e a descaracterização daqueles que não apresentavam aspectos morfológicos “típicos de uma área favelada”. Já o Cadastro de Favelas teria usado outros critérios, como a “auto-identificação de seus moradores”, na delimitação de uma área favelada: “assim, alguns aglomerados podem representar mais de uma favela,

¹⁶ Ressaltamos a Administração Municipal, pois é, sobretudo, dela que trata este trabalho.

entendida como uma unidade espacial e comunitária independente. Tal distinção respeita os limites definidos pela percepção local dos habitantes, não raramente associada a fortes representações de caráter cultural” (Cavallieri, idem, p. 21).

Como pode ser lido na matéria da primeira seção, para Marcos Candau, na virada de 1979 para 1980, a urgência em conhecer esse universo não permitia a espera pelo processamento dos dados do Censo para pensar soluções para as favelas. Entrementes, já em novembro de 1980, iniciam-se os trabalhos para elaboração do Cadastro de Favelas, iniciado pela Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral, mas finalizado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

Tomando como referência os dados de 1 milhão e 700 mil habitantes (o Censo de 1980 identificava uma população favelada girando em torno de 630 mil habitantes, em 193 favelas), o objetivo do Cadastro era delimitar e classificar as favelas de modo a subsidiar políticas de intervenção nesses espaços, sem focar na produção de dados demográficos. “Neste Cadastro, a unidade de observação foi a favela, estudada como um todo, sem se descer a nível de domicílios, famílias ou habitantes, ou seja, sem objetivos censitários. As informações foram coletadas e analisadas, de modo uniforme, a fim de permitir a comparação entre as favelas e sua posterior classificação” (IPLANRIO, 1983, p. 11).

Sobre esse número, de 1 milhão e 700 mil habitantes, Fernando Cavallieri, técnico da Prefeitura e com envolvimento em todo esse processo, afirma:

Deixa eu te dizer. Eu me lembro muito bem desse número. 1,7 milhão. Eu ainda não estava na Prefeitura, tava no IBAM. Li essa notícia, provavelmente a mesma matéria que você citou. Eu fiquei, assim, estupefato com aquilo. Impossível. Isso representava, na época, quase um terço da população, vivendo em favelas e como eu fui pra lá, eu tive acesso, nós tivemos acesso a esse trabalho. Metodologia dele e tudo. E, de fato, o que nós constatamos com nosso trabalho é que ele, ainda que muito bem intencionado, ele resultou em dados muito, muito errados. Superestimou-se a favela, porque eles fizeram esse trabalho através de uma metodologia de amostra em que as favelas eram... não delimitadas, mas eram, eram, ... não eram delimitadas em foto, precariamente e eles escolhiam duas ou três quadriculas ali e faziam uma contagem visual e depois, por regra de três etc., chegaram, quer dizer, comparavam a área da quadricula com a área da favela, com a área de todas as favelas, contavam quantos domicílios. Chegaram um número bastante errados, que nos levou depois a fazer um trabalho com base nos dados do Censo e aí, bem mais preciso.

O Cadastro é produto fundamental do Projeto “Classificação das aglomerações de População de Baixa Renda no Município do Rio de Janeiro”, executado de Novembro de 1980 a Setembro de 1982, pelo IPLANRIO. “Tendo pesquisado as 377 favelas cariocas, o Projeto produziu, além do Cadastro, um sistema de classificação das favelas, reuniu

informações de fontes secundárias a respeito das mesmas, arrolou uma bibliografia sobre o assunto e elaborou listagens de identificação de áreas faveladas” (Idem, P. 10).

Essa sistematização realizada pelo Cadastro vai informar uma série de estudos e projetos realizados por outros órgãos públicos, mesmo antes de ser publicado. Ainda durante a realização da pesquisa, os dados que eram gerados parcialmente já alimentavam outras ações que estavam sendo elaboradas ou já eram executadas. Um deles é o Projeto de SMDS, citado na seção anterior.

Outro exemplo de trabalho que bebe na fonte do Cadastro é o documento, produzido pela Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral, intitulado: *Caracterização e dados de áreas de favelas no Município do Rio de Janeiro – 1970/80*. A primeira parte deste documento tem como título, o que já nos diz bastante coisa: “Subsídios para plotagem dos setores censitários nas áreas de favelas do Município do Rio de Janeiro”.

A preocupação maior desse trabalho era a “grande disparidade nos dados fornecidos pelas fontes que tratam do assunto favela no Rio de Janeiro”. Sobretudo, aqueles que diziam respeito à população que vivia nesses espaços. Uma das grandes dificuldades apresentadas pelo documento era a delimitação das favelas, a partir de onde as informações pudessem ser coletadas. Alguns desses dados, segundo o documento, apresentavam uma disparidade de 200% e eram produzidos pelas mais diversas agências: IBGE, IPLANRIO, SMD, BID e Fundação Leão XIII.

Seu objetivo foi, então, equacionar esse problema e unificar os dados disponíveis. Isso indica um deslocamento da preocupação de Candau trazida nas matérias acima, a de conhecer os números, para uma mais avançada, qual seja, a de precisar esses números. Neste sentido, os esforços do trabalho se concentraram na articulação dos dados produzidos pelo IPLANRIO¹⁷ com os do IBGE; entre as delimitações das favelas estabelecidas pelo primeiro e os dados censitários do segundo, ou, como nas páginas do documento: “fornecer ao IBGE subsídios para a plotagem dos setores censitários sobre as áreas de favelas identificadas e delimitadas em 1970 e 1980 no Rio de Janeiro, permitindo, no futuro, um conhecimento de outros dados da realidade física e sócio-econômica das favelas da cidade” (Prefeitura do Rio de Janeiro, 1980, sem página).

Em outras palavras, o que se propõe, no documento, é uma aproximação entre os dados que o IBGE considerou como Setores Especiais de Aglomerados Urbanos (SEAU) e as

¹⁷ O IPLANRIO, ligado à Secretaria Municipal de Planejamento, foi um órgão de produção de informações sobre a cidade muito importante no período e que, posteriormente, se transformaria no Instituto Pereira Passos. Ele será abordado de modo mais aprofundado no próximo capítulo.

delimitações que o Cadastro está elaborando para as favelas do Rio de Janeiro. De modo que, para seus trabalhos posteriores, o IBGE pudesse levar em consideração os parâmetros da Prefeitura e, por outro lado, uma base de dados unificada fosse possível.

Com base na lista das 377 favelas elaborada pelo Cadastro, o documento vai apontando as discrepâncias com os SEAU do IBGE. Por exemplo, acima afirmamos que o Censo de 1980 identifica 33 mil pessoas morando nas favelas do Morro do Alemão e de Nova Brasília, classificadas como SEAU. No “Caracterização dos dados...”, os autores destacam que o que o Censo entende por estas duas unidades, seria constituído, também, pelas favelas Joaquim de Queirós (distribuídas pelas áreas das duas SEAU do IBGE) e Itararé (que estaria incluída, na área de Nova Brasília). Ou ainda, o que o Censo chamava de Morro de Bonsucesso, segundo esse documento, seria o que o Cadastro classifica como Morro do Adeus e do Piancó.

Tendo em mente que o Cadastro de Favelas distribuiu informações para outros projetos e trabalhos realizados à época, não é de se estranhar que no Projeto da SMDS, o Complexo (ou ainda “conjunto de favelas”) do Alemão fosse formado por: Joaquim de Queirós, Itararé, Morro do Alemão e Nova Brasília. As quatro favelas, junto com os Morros da Baiana e Adeus (já ali identificados), viriam a compor, futuramente o limite do bairro do Complexo do Alemão.

Desde 1981 até 1985, uma série de trabalhos e levantamentos foi realizada pelo IPLANRIO: *Favelas da Baixada de Jacarepaguá* (1983), *Pesquisa sobre condições sanitárias da favela Parque Proletário Águia de Ouro* (1984) e *Loteamentos Irregulares no Município do Rio de Janeiro* (1985). Some-se a esses a *Contribuição dos dados de população das favelas do Município do Rio de Janeiro* (1984). Os três primeiros tratavam da elaboração de diagnósticos de algumas áreas da cidade ou das condições de propriedade dos terrenos das favelas; este último é consequência direta do debate apresentado nessa seção, qual seja, sobre o número mais próximo da realidade sobre a população e a quantidade de favelas no Rio de Janeiro. Esse estudo se debruça, novamente, sobre as categorias do Cadastro de Favelas e o do Censo de 1980, ou melhor, é uma análise dos dados do IBGE numa reorganização dos setores censitários segundo o que o Cadastro delimitou como as favelas do Rio de Janeiro.

Tal como se apresenta, e vimos acima, o objetivo do Cadastro não é censitário, mas, o de identificar e classificar as favelas, ao mesmo tempo em que buscava elencar as necessidades prioritárias desses espaços. Já os objetivos da “*Contribuição dos dados...*” miravam essa quantificação da população favelada a partir dos critérios de delimitação das favelas estipulado pelo Cadastro de Favelas.

Sem nos alongarmos muito, com relação às favelas que compõe o atual traçado do bairro do Complexo do Alemão, são os dados que o texto nos traz:

Tabela 1 – População e número de domicílios das favelas que estão inseridas na área do atual bairro do Complexo do Alemão - 1980.

Nome	População residente	Número de domicílios
Itararé	1852	400
Joaquim de Queirós	4630	1000
Morro da Baiana	500	106
Morro do Adeus	1383	308
Morro do Alemão	10649	2300
Morro do Piancó	1423	317
Nova Brasília	19909	4300
Total	40346	8731

Fonte: IPLANRIO, Contribuição dos dados de população das favelas do Município do Rio de Janeiro (1984)

Nesta tabela, foram incluídos, com áreas do Complexo do Alemão, as favelas do Morro do Adeus, do Piancó e do Morro da Baiana. É isso que vai explicar a discrepância entre os dados da tabela 1, totalizando 40.346 habitantes, com os da tabela 3, cuja população seria de 37.040. Ambas montadas com dados do documento "*Contribuição dos dados...*".

É importante destacar essa, digamos, novidade do documento elaborado pelo IPLANRIO e publicado em 1984: o registro oficial, a título de classificação das favelas do Rio de Janeiro, dos Complexos de Favela, do Alemão e da Maré. Um dos objetivos do Cadastro de Favelas e da *Contribuição dos Dados* foi, além de quantificar a população favelada, classifica-las. Assim, o texto de 1984 apresenta, na página 7 a seguinte tabela:

Tabela 2 – “10 Favelas mais populosas do Município do Rio De Janeiro – 1980”¹⁸

ORDEM	CÓDIGO – NOME	RA	POPULAÇÃO
1º	Rocinha	VI	32.966
2º	Jacarezinho	XII	31.405
3º	Nova Brasília	XII	19.909
4º	Vila do Vintém	XVII	15.877
5º	Gleba I da antiga Fazenda Botafogo	XXII	14.721
6º	Fazenda Coqueiro	XVII	14.115
7º	Maré	X	14.046
8º	Parque União	X	13.945

¹⁸ Para fins desse trabalho, nas duas tabelas abaixo, foram excluídos os códigos referentes a cada favela no Cadastro de Favelas.

9º	Vila Proletária da Penha	XI	13.564
10º	Nova Holanda	X	13.115

Fonte: IPLANRIO, Contribuição dos dados de população das favelas do Município do Rio de Janeiro (1984)

E, na página 8, esta outra:

Tabela 3 – “10 Favelas ou Aglomerados de Favelas mais Populosas do Município do Rio de Janeiro – 1980”

ORDEM	CÓDIGO – NOME	RA	POPULAÇÃO
1º	Baixa do Sapateiro, Maré, Nova Holanda, Parque Rubens Vaz, Parque União e Timbau	X	65.001
2º	Itararé, Joaquim de Queirós, Morro do Alemão e Nova Brasília	X - XII	37.040
3º	Rocinha	VI	32.966
4º	Jacarezinho	XII	31.405
5º	Morro do Cariri, Vila Cruzeiro e Vila Proletária da Penha	X – XI	26.879
6º	Morro Azevedo Lima, Morro São Carlos, morro do Catumbi, Morro Santos Rodrigues e Rato	III	20.354
7º	Parque Jardim Beira Mar, Parque Proletário de Vigário Geral e Te Contei	XI	18.364
8º	Almirante Tamandaré, Gleba I da antiga Fazenda Botafogo e Parque Bela Vista	XXII	17.334
9º	Vila do Vintém	XVII	15.877
10º	Parque Acari, Vila Esperança e Vila Rica de Irajá	XXII	15.038

Fonte: IPLANRIO, Contribuição dos dados de população das favelas do Município do Rio de Janeiro (1984)

A consideração da existência de Aglomerados de Favelas altera a classificação e hierarquização das favelas na cidade, como fica evidenciado nas duas tabelas acima dos dois trabalhos. O que não é simples manipulação de dados vide os efeitos de poder decorrentes disso, na disputa por recursos da prefeitura e na forma como são objetos de políticas públicas, como veremos mais à frente.

No momento cabe apontar como exemplo o seguinte: no governo Saturnino Braga, o reconhecimento oficial da existência das favelas vai se materializar na criação de quatro novas Regiões Administrativas na cidade, referentes às quatro maiores favelas, quais sejam: Rocinha, Jacarezinho, Complexo do Alemão e Maré. Que só são as maiores, por conta da concepção dos aglomerados de favelas, como visualizado na Tabela 3. Se o parâmetro fosse apenas as favelas “isoladas”, seriam criadas as da Rocinha e Jacarezinho, junto com Nova Brasília e Vila do Vintém.

Isso parece ilustrar bem o argumento dos efeitos da criação dos aglomerados ou complexos de favela. A hierarquia do tamanho das favelas foi alterada, dois novos grandes espaços favelados surgiram, o que não é apenas uma questão de dados estatísticos.

2.4 A formalização dos novos espaços.

A análise da criação dessas quatro novas Regiões Administrativas remete a efeitos possíveis dessa produção de um novo espaço favelado ou nova escala espacial de produção de políticas públicas e pertencimento, que é o Complexo do Alemão, ou mais geral dos “complexos de favelas”. Mas, a apreensão desses efeitos nos leva a ter de entender, antes, algo do contexto político à época.

As novas RAs foram criadas na gestão Saturnino Braga, eleito para um mandato menor, de três anos, compreendido entre 1986 e 1988, na primeira eleição direta para prefeito após duas décadas de ditadura. Ele inicia sua gestão pelo PDT e a termina, após o rompimento com o partido do governador Leonel Brizola, filiado ao PSB. No que interessa nesse momento cabe destacar a criação dos Conselhos Governo-Comunidade.

Burgos (1992) aponta que o governo de Saturnino teria sido marcado, basicamente, por duas características: as dificuldades financeiras e a perspectiva da descentralização administrativa. No entanto, parecia se tratar apenas de uma descentralização burocrática, no sentido de uma otimização de recursos ou em busca de eficácia administrativa; mas de um esforço político de fortalecimento das bases, conferindo-lhes alguma autonomia política para se organizarem, mas também para decidir a melhor aplicação dos recursos e serviços públicos em suas localidades. O que, por sua vez vai implicar na criação de uma nova arena local de disputa política e controle social.

As dificuldades financeiras refletiriam, em alguma medida, os problemas econômicos pelos quais passavam os municípios em geral e o do Rio de Janeiro. Enquanto filiado ao PDT, o prefeito, contava com o apoio de Brizola, mas perdia o do Governo Federal, em represália à oposição feita pelo governador; de modo que, os combalidos cofres municipais sofreram ainda mais com o isolamento político imposto a Saturnino Braga, logo após o rompimento com o governo estadual, quando se filiou ao PSB¹⁹.

¹⁹ Burgos (1992) e o próprio Saturnino Braga (1989) detalham os meandros desses movimentos políticos e ideológicos.

A segunda característica tomaria forma na maneira através da qual a equipe do então prefeito pensava as Regiões Administrativas. Criada por Carlos Lacerda, na década de 1960, segundo Lewis (1989), as RAs “viram-se transformadas em guichês burocráticos, sem quaisquer instrumentos para intervir na realidade local” (Lewis, 1989, pg. 43). O objetivo da gestão de Saturnino era transformá-las em Conselhos Governo-Comunidade: uma “instância local de interlocução entre os órgãos setoriais de governo e representantes comunitários” e “instrumentos de organização e composição de bases partidárias locais”.

Na concepção do governo municipal, esperava-se que os administradores regionais atuassem coordenando as ações do poder públicos nas áreas sob sua atuação articulando-as com as demandas populares, agindo como uma espécie de gerente local. Conjugada com essa desconcentração administrativa, a Prefeitura buscava promover uma descentralização orçamentária, a partir da qual certas intervenções fossem decididas, inclusive na dotação de recursos, nas arenas das RAs/Conselhos.

A proposta enfrentou uma série de desafios de modo que sua implantação foi parcial e alguns desses pressupostos apresentados, sobretudo a descentralização econômica, não foram realizados, ao menos em sua plenitude. As dificuldades financeiras da Prefeitura se refletiam nas limitações postas à aplicação das decisões tomadas na esfera dos Conselhos, com relação a obras ou prestação de serviços. As resistências políticas também não foram pequenas.

Um dos primeiros obstáculos postos na implantação dos Conselhos era a escolha dos administradores regionais que, para gente do partido, deveria vir de vereadores filiados ao PDT (Lewis, 1989), a partir da relação desses parlamentares com os diretórios zonais compreendidos em cada Região Administrativa. A proposta do governo Saturnino foi criar eleições para esses administradores, buscando, assim, escapar dessas “indicações cartoriais” que reproduziriam algumas práticas políticas das quais se queria desvincular.

As pré-condições para a candidatura para administrador regional era morar na área da Região Administrativa e “não ter veto do movimento social” (Lewis, 1989). Mas o caráter partidário da eleição foi mantido, por se perceber que não havia condições para realização de eleições globais, para o que seria necessário um processo para construir essas condições no futuro. Isto é, para se candidatar a Administrador era preciso ser filiado ou “ligado” ao PDT. Nas palavras de Jó Resende, então vice-prefeito:

Outra dificuldade foi o processo que foi definido para a eleição dos administradores regionais. A negociação a que pudemos chegar com o PDT foi que o administrador regional seria eleito diretamente pela comunidade, mas teria que ser do PDT. Não precisava ser filiado, mas tinha que ser ligado, para manter a unidade partidária. O resultado foi que foram eleitos excelentes administradores regionais, mas que racharam a comunidade e o partido (...). Pensávamos poder eleger livremente os

administradores regionais, mas não pudemos. Aquela era uma instância institucional político-partidária, e o que era para ser elemento de coesão acabou tendo o efeito contrário (Resende, 1999, pg. 29-30).

Mariza Maria da Conceição do Nascimento, que atendia a esses dois pré-requisitos (a moradia na “comunidade e a filiação ao PDT), se candidatou e foi eleita a primeira administradora regional da XXIX Região Administrativa. Moradora do Morro do Adeus, onde chegara na década de 1970, vinda da Paraíba, havia feito parte da diretoria da associação de moradores do Adeus, da qual virara presidente. Também integrou a Secretaria de Mulheres da FAFERJ (Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro).

Uma “Carta de Apoio”²⁰, assinada por representantes das associações de moradores que comporiam a área de atuação da Região Administrativa do Complexo do Alemão, foi redigida em 24 de Abril de 1986 e trazia o seguinte texto:

Nós abaixo assinado, lideranças e representantes da sociedade de Ramos e do Complexo do Morro do Alemão, apoiamos a candidata Mariza Maria Conceição do Nascimento chapa nº. 2, que concorreu ao pleito de administradora no dia 30 de Março de 1986.

Tendo em vista que, a candidata está dentro dos parâmetros criteriosos adotados pelo Ilmo. Senhor Vice Prefeito Jó Rezende.

Visamos principalmente a participação atuante da mesma, junto ao governo em favor do povo.

Assinam a carta representantes da Associação de Moradores do Bairro Nova Brasília, Associação de Moradores do Morro do Itararé, Associação de Moradores do Parque Alvorada e Cruzeiro, Centro Comunitário do Morro da Baiana, Centro Social Joaquim de Queiroz e União de Defesa e Assistência do Morro do Alemão. Mariza também recebeu “Declarações de Apoio” da Rotary Clube do Rio de Janeiro – Ramos e Associação Comercial e Industrial Leopoldinense.

Algumas considerações devem ser feitas com relação a esta carta. Primeiro, tal como aponta a carta, o Complexo do Alemão, quando ganha sua Região Administrativa, surge composto por sete favelas (ao menos aquelas com associação de moradores), as seis que assinam a carta mais o Morro do Adeus, representado pela própria Mariza. Este, junto com a Baiana, não são contíguos às quatro favelas que compunham, inicialmente, o espaço do Complexo do Alemão, tal como definidos nos estudos e documentos oficiais analisados

²⁰ Essa carta foi encontrada na casa de Mariza, em um mutirão para organização de seus documentos pessoais, que ela guardava desde o início de sua carreira política, no início dos anos 1980. A aproximação com Mariza se deu por conta dessa atuação como Administradora Regional, o que era emblemático. Após duas entrevistas, em sua casa, ela falou que precisava de ajuda para organizar essa documentação. E assim, dia 1º de Maio de 2015, fomos eu e Alan, ajudá-la. E dentre tudo que ela havia guardado, estava esse registro histórico da territorialização do Complexo do Alemão na vida cotidiana de suas moradoras e moradores.

anteriormente; todavia, são próximos, separados do restante do Alemão, apenas pela Estrada do Itararé, o que pode ter contribuído para sua inserção na área da nova Região Administrativa, o que viria viabilizar, inclusive, a candidatura de Mariza.

Quando surge, a XXIX RA não tem área delimitada, o que vai ser feito nos anos seguintes. Uma breve aproximação da cobertura jornalística sobre o Complexo do Alemão na década de 1980 aponta o ano de 1988 como aquele no qual as reuniões e negociações para delimitação da área da Região Administrativa, foram mais intensos. O que pode ser visto em algumas matérias de O Globo do mesmo ano. São esses trabalhos que subsidiam os dados para delimitação do bairro (que coincide com a da Região Administrativa) quando foi criado, em 1993, pela lei 2.055, de 09 de dezembro deste ano. Ela é fruto do Projeto de Lei 277/93 de autoria do Poder Executivo e foi acompanhada da Mensagem n. 62, assinada pelo então prefeito Cesar Epitácio maia.

A mensagem traz o seguinte texto em seus quinto e sexto parágrafos:

Justifica-se a proposição pela necessidade de demarcação do espaço da XXIX R.A. - Complexo do Alemão e do bairro do Complexo do Alemão para fins administrativos e para fins de coleta, sistematização e divulgação dos dados censitários.

Contribuíram sensivelmente para o resultado que ora apresento as informações e sugestões trazidas em diversas reuniões promovidas pela PCRJ sobre o assunto, nas quais participaram representantes da Secretaria Municipal de Governo; da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente; da XXIX R.A. Complexo do Alemão; da XII R.A. - Inhaúma; da X R.A. - Ramos; da Associação de Moradores do Morro do Adeus; da Associação de Moradores e Amigos de Ramos; da Associação de Moradores do Jardim Guadalajara; da Associação de Moradores da Nova Brasília; da Associação de Moradores do Morro da Esperança; e do C.C. do Moro da Baiana. (Mensagem nº. 62)

Voltando à “Carta de Apoio”, ela surge como o primeiro registro de uma articulação de organizações sociais em torno de uma nova escala de pertencimento, qual seja, a do Complexo do Alemão. Movimentos políticos posteriores na região do bairro, da década de 1990 em diante, como a luta pela implantação do Conselho de Saúde do Complexo do Alemão (CONSA), o Comitê de Desenvolvimento Local da Serra da Misericórdia (CDLSM) ou o mais recente o Juntos Pelo Complexo do Alemão, parecem ter tido como embrião essa carta, na qual representantes de distintas associações dialogam em prol do Complexo do Alemão. O que pode ter sido fortalecido nas reuniões propostas tal como foi concebido os Conselhos Governo-Comunidade, de Saturnino Braga. Mas essa sugestão, também merece investigação mais aprofundada e análise mais refinada.

Para concluir essa seção, já que chegamos ao início dos anos 1990, vale destacar a continuidade do saber administrativo produzido no governo municipal, tal como vimos nas seções anteriores, até a gestão de Cesar Maia e o Programa Favela-Bairro. Como foi

destacado por Burgos (1998), desde a experiência da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, reconheceu-se que ações pontuais não resolveriam os problemas de urbanização de favelas e ter-se-ia acumulado nos quadros da Prefeitura experiências que teriam se mostrado fundamentais para a montagem do Favela-Bairro.

Neste sentido, gostaríamos de destacar dois pontos. Primeiro, a continuidade da percepção de que favelas contíguas entre si deveriam ser pensadas como uma unidade. Na nota 36 do texto de Burgos (1998), o autor reproduz o seguinte texto, fruto de um documento da Prefeitura:

Outra advertência a se feita é que as favelas “conurbadas” foram tratadas como um conjunto único e nunca isoladamente, já que se considerou que tais favelas “formam uma única realidade geoambiental, não obstante mantenham identidades socioculturais próprias” (PMRJ, 1995:5 Apud Burgos, idem, pg. 58).

E o autor segue:

Em alguns casos, como se pode observar na lista de 16 favelas selecionadas, duas ou mais são consideradas parte de um único complexo. Eis a lista: Parque Royal; Canal das Tachas/Vila Amizade; Grotão; Serrinha; Ladeira dos Funcionário/Parque São Sebastião; Caminho do Job; Escondidinho; Morro da Fé; Vila Cândido/Guararapes/Cerro-Corá; Chácara Del Castilho; Mata Machado; Morro dos Prazeres; morro União; Três Pontes; Fernão Cardim; e Andaraí (ibidem, pg. 58).

Se houve “experiência” acumulada nos quadros técnicos da Prefeitura ao longo da década de 1980, cabe destacar a continuidade na produção de um entendimento das favelas como aglomerados e sua percepção como complexos.

O segundo ponto trata dos critérios de seleção das áreas que viriam a receber intervenções do Favela-Bairro. O primeiro critério de seleção das favelas quer iriam receber o Programa foi trabalhar com aquelas de porte médio, de 500 a 2.500 domicílios, entre 2.000 e 10.000 habitantes. Trabalhar com as maiores (que seriam 15) seria muito custoso e a dispersão das pequenas favelas, implicaria em menor otimização dos recursos (Burgos, 1998).

Certamente, o critério dos aglomerados ou complexos de favelas transformou pequenas favelas em médias ou grandes, incluindo-as ou excluindo-as do critério de porte médio. Como foi o caso do Complexo do Alemão, aquele que nos interessa aqui. Não entramos nos dados produzidos para classificação das áreas aptas para receber ou não o Favela-Bairro, mas tendo em vista os números do *Contribuição dos dados* (1984) e a justificativa para criação das quatro novas Regiões Administrativas no governo Saturnino²¹,

²¹ “Talvez o exemplo mais nítido dessa desconcentração (administrativa) esteja nas quatro novas Regiões Administrativas de Favelas: a Rocinha, o Complexo do Morro do Alemão, o Jacarezinho e o Complexo da Maré. Compreendendo as quatro maiores favelas do Rio, a criação dessas Regiões Administrativas deu início ao resgate da cidadania dessas populações” (Lewis, 1989, pg. 52).

podemos concluir que o fato de nenhuma das favelas que compunham o Complexo do Alemão receberam intervenções do Favela-Bairro por constituírem uma unidade só, conurbada e considerada de grande porte.

2.5 Histórias entrecruzadas

O que se apresentou acima foi uma brevíssima trajetória do processo de produção do Complexo do Alemão como uma nova unidade territorial, um aglomerado de favelas; mas também uma nova escala espacial para produção de políticas públicas e de pertencimentos. Como objeto da ação do poder público, vimos acima que o Alemão foi objeto do Projeto de Desenvolvimento de Favelas do Rio de Janeiro e, mais recentemente, de um Plano de Desenvolvimento Urbanístico, também produzido pela Prefeitura, no início dos anos 2000, e do Programa de Aceleração do Crescimento, com intervenções dos governos municipal e federal. Em torno dele também se criou uma Região Administrativa e um bairro. Em que pese nenhuma das favelas que o compõem tenha recebido obras do Programa Favela-Bairro.

Em que pese o enfoque do capítulo esteja na sua trajetória enquanto objeto de ação governamental, a Carta de Apoio à candidatura de Mariza Nascimento ao posto de Administradora da XXIX RA aponta para o surgimento de uma escala de pertencimento que vai se justapor a outras, sem apaga-las. Circulando pela região hoje, é possível ver que uma pessoa que vive no bairro pode se identificar como alguém que vive no Complexo do Alemão, sem que isso negue seu pertencimento a qualquer uma de suas “comunidades” como a Fazendinha, Alvorada, Nova Brasília ou mesmo o Morro do Alemão ou à cidade, como cariocas. Assim, em vez de se tomar como pergunta “se as moradoras e moradores de lá se identificam com o complexo do Alemão” para desencadear uma tipo de crítica-denúncia a parti da qual se encerra essa nova escala territorial em uma “ação do Estado”, que seria menos “verdadeira” e imposta a essas moradoras e moradores, parece mais interessante interrogar os usos estratégicos do seu pertencimento pelas pessoas que vivem no bairro, mas também dos agentes e agências estatais.

Mesmo porque a heterogeneidade social e política desse território não permite que pensemos, analiticamente, em termos do(a) morador(a) do Alemão, pois, além de muito/as, são diverso/as e estabelecem diversas alianças e criam tensões entre si. Essa nova escala de pertencimento permite o diálogo momentâneo entre grupos ou coletivos políticos distintos, que deixam de lado as divergências em prol do Complexo, quando necessário, em momentos de crise, por exemplo. Por outro lado, a diversidade e riqueza da vida no interior desse bairro,

ou favela, ou “comunidade”, (pois o uso dessas noções também é estratégico), cria uma dinâmica política, cultural e econômica interna, que não pode ser borrada quando se fala, pensa e age com relação ao Complexo do Alemão.

Os limites postos na Lei que cria o bairro não são os que são vividos cotidianamente pelas diversas por seus habitantes, tampouco o é a ideia de que ele seja um “bairro”. Essa delimitação não é aquela utilizada pelos órgãos públicos, sequer pelos municipais. Ela não retém ou rechaça a multiplicidade das geografias possíveis do Alemão, que tomam forma de acordo com as situações em que esse pertencimento é requerido ou enunciado. Entretanto, essa peça legislativa nos permite contar uma história. E foi o que tentamos fazer nesse trabalho.

Ler essa trajetória do Complexo do Alemão nos conta muito da história política e urbana da cidade do Rio de Janeiro. E ilumina, em particular, três aspectos da política urbana da década de 1980: nova forma de entender favelas, como aglomerados (conurbações de favelas); a formação de um novo quadro técnico e a produção robusta de um saber administrativo sobre as favelas; e a incidência da ação das agências multilaterais no surgimento de uma nova etapa do problema da favela.

Num primeiro momento, ela nos remete ao ano de 1980, como a matéria da primeira seção. A virada dos anos 70 para a década seguinte é marcada pela uma mudança na orientação do poder público com relação à busca por soluções para o problema da favela. A diretriz de suas ações passa a ser caracterizada pela urbanização desses espaços, com a manutenção das pessoas nos lugares onde vivem, e não mais pela sua erradicação, ou remoção.

É possível mapear, na literatura sobre o tema, uma série de motivos que levaram à predominância da urbanização sobre a remoção enquanto diretriz das ações estatais para as favelas: a gravidade do problema, a ponto de ser reconhecido como problema nacional, por atingir outras cidades brasileiras; o fracasso, em termos quantitativos, da política de remoção em estancar o crescimento das favelas e de sua população; o apoio da Igreja Católica; a desaceleração na construção civil no mercado de habitações para as classes médias, de modo que o mercado de moradia de baixa renda se torna uma alternativa; por outro lado, reorientação da política de financiamento do BNH para moradias de classe média; o crescimento das favelas como reduto oposicionista nas eleições anteriores; a crescente organização e conscientização dos moradores de favelas; potencial eleitoral, para as eleições estaduais de 1982 (“revalorização do voto”); e a forma como instituições financeiras internacionais passam a qualificar a questão das periferias urbanas nos países do Terceiro

Mundo (Pechman, 1982; Abrantes, 1985; Burgos, 1998; Machado da Silva, 2002; Brum, 2004; Gonçalves, 2013).

No caso do Rio de Janeiro, essa reorientação na atuação do poder público tomou forma em duas ações emblemáticas: a formulação do Projeto Rio, dentro do Promorar (Programa de Erradicação da Sub-habitação), pelo Governo Federal voltado para urbanização das favelas da área da Maré; e a criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), na gestão de Israel Klabin (1979 – 1980) na Prefeitura da cidade do Rio. No caso do governo estadual, apenas com a eleição de Brizola, essa esfera de governo vai incorporar e replicar em suas políticas, essa mudança de perspectiva de maneira mais efetiva.

Trata-se de ações de natureza distinta. No caso da primeira, uma grande intervenção urbana em uma área da cidade, na outra, uma mudança na estrutura de governo, com a criação de um órgão responsável por lidar com o problema das favelas como um todo na cidade, reconhecendo sua heterogeneidade e buscando coordenar as ações das diversas agências estatais que atuavam nestes espaços, municipais e estaduais. Em outras palavras, a intervenção de uma agência estatal no espaço e uma mudança no aparato de governo, em sua estrutura burocrática, a partir de problemas que o espaço urbano colocava para ele. A SMDS foi criada para lidar com o problema das favelas na cidade, prioritariamente, uma vez que também ficaram sob sua responsabilidade os serviços de assistência municipal na cidade²².

Entretanto, houve um impacto mais sutil, também efeito dessa mudança na forma de atuação do aparato estatal e, mais diretamente, dessas duas ações públicas, qual seja, uma maneira diferente de se compreender as favelas pelas agências estatais ou de pertencer a elas, por parte de quem lá vive, que só vai repercutir na cidade uma década depois, na forma dos “complexos” de favela. O que se fez possível através da forma como a SMDS se propôs a entender as favelas e lidar com sua expansão, seu grande desafio quando surgiu, por um lado; e, por outro, a partir da organização dos moradores da Maré em resposta à intervenção do Promorar. Essa nova perspectiva, por parte da SMDS, tomou forma mais acabada nas preocupações desse órgão com o que se passava na área hoje conhecida como Complexo do Alemão. Essas grandes unidades territoriais faveladas “Complexo do Alemão” e (Complexo da) Maré começaram a ser gestadas neste período, ainda que por caminhos distintos.

²² As duas ações já foram analisadas de modo abrangente, seja por pesquisas, então, saídas do forno (Abrantes, 1980; Pechman, 1982), seja por análises posteriores e mais recentes (Burgos, 1998; Brum, 2006; Gonçalves, 2013).

A novidade não seria o reconhecimento da heterogeneidade socioespacial interna às favelas, nos diversos setores, digamos assim, nas quais uma área favelada viria a se dividir. Desde há muito tempo, moradores, certamente, mas, provavelmente, também os gestores públicos reconheciam a divisão espacial intrafavela. O que parece novo é a possibilidade de pensar a contiguidade entre favelas distintas sob uma mesma unidade territorial, reconhecendo a diversidade que existe entre elas.

Essa nova percepção, de conurbações de favelas²³, foi informada, alimentada e reproduzida por um novo quadro técnico que se forma na gestão municipal na década de 1980. A perspectiva da urbanização coloca como desafio a esse reestruturado quadro burocrático do governo municipal, a necessidade de conhecer as favelas. Delimitá-las, quantificá-las, classificá-las. Essa preocupação é demonstrada por Marcos Candau na reportagem acima e vai tomar forma na criação do IPLANRIO, nos vários estudos produzidos por este instituto e outros órgãos municipais, nos debates em torno do número de favelas e de sua população. Todo um saber e formas de se produzir esse saber, com inovações técnicas e metodológicas, que vai informar o Programa Favela-Bairro na década seguinte, como nos diz Burgos (1998). Como vimos acima, parte dessa história pode ser contada a partir da maneira pela qual o Complexo do Alemão foi sendo gerido no seio desse quadro técnico municipal.

Por fim, Se pensarmos que o Projeto de Desenvolvimento Social de Favelas (1983) de que tanto estamos falando aqui foi financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a atuação das agências internacionais nesse período pode ser uma boa pista a se seguir, para entender o período e a os esforços de gestão das favelas, de que falamos acima. Sem muitos elementos, no momento, para analisar essa atuação, há indícios seguros que apontam a atuação desses órgãos multilaterais um caminho importante para entender as transformações na política urbana carioca no início da década de 1980.

2.6 Considerações Finais

Como foi mostrado no capítulo anterior, o Complexo do Alemão seria, inicialmente, o lugar onde o campo seria realizado, as descrições feitas e a partir do qual seria elaborada uma reflexão sobre os mecanismos de produção do espaço urbano, com ênfase na atuação do Estado nesse processo. Entretanto, com o passar do tempo, o envolvimento no campo e uma

²³ Na matéria, Marcos Candau também fala da possibilidade de Rocinha e Vidigal se conurbarem em uma “única favela”.

lacuna bibliográfica sobre sua história, o Alemão deixou de ser o contexto para se tornar um dispositivo descritivo que orientou parte da pesquisa e da apresentação da tese. Foi quando ele se mostrou um ponto de observação privilegiado para se contar parte da história político-governamental e urbana da cidade do Rio de Janeiro.

O período de tempo considerado no trabalho se estendeu de 1980, quando foi publicada a matéria trabalhada na primeira seção, ao de 1993, ano de criação do bairro do Complexo do Alemão. Tangenciando com algumas situações que se passaram além desse intervalo, ora um pouco antes, ora um bocado depois. De modo que algumas coisas enunciadas não puderam ser aprofundadas. Como os efeitos territoriais da espacialização do comércio ilegal de entorpecentes na consolidação dessa nova escala de pertencimento que é o Complexo do Alemão. Interrogando, por exemplo, seus impactos na organização interna desse território e na forma como ele é vivenciado pelas moradoras ou moradores.

Essa perspectiva amplia também as possibilidades de entendimento, como diz Telles (2010), os jogos de escala acionados na dinâmica política local que fazem interagir associações de moradores, cuja localização remete às favelas que compõem o Alemão, com novos atores políticos (como ONGs ou coletivos) que estabelecem suas demandas a partir do Complexo do Alemão. Organizações sociais do mesmo lugar, mas que se colocam em escalas de pertencimento espacial distintas, gerando, ora alianças, ora conflitos. Tornando a cartografia local, mais densa e complexa.

Por fim, o intervalo de tempo do qual esse trabalho permite reconstituir a trajetória de uma mentalidade de governo que passa a pensar as favelas cariocas em termos de “complexos”, mas não avançar na apropriação do termo sob uma lógica securitária e militarizada a partir da década de 1990 e pelas seguintes; tampouco investigar como essa nova escala espacial para elaboração de políticas públicas se materializou nas ações policiais e de segurança pública no Complexo do Alemão: na construção desse espaço desde a morte de Tim Lopes, passando pelas megaoperações de 2007 e 2010 até a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora²⁴.

Nos capítulos seguintes, vamos aprofundar os elementos que emergiram neste capítulo: a produção de conhecimento que foi desencadeada por conta da passagem da remoção para a urbanização, da qual alguns resultados foram, aqui, trabalhados; e, encarar,

²⁴ O bairro do Complexo do Alemão conta com quatro Unidades de Polícia Pacificadora desde 2012. Duas delas, Nova Brasília e Fazendinha, inauguradas em Abril e outras duas, Adeus e Alemão, em Maio daquele ano. Quando as Formas Armadas deixam o trabalho de ocupação das favelas do bairro.

mais seriamente, a influência das agências multilaterais na formulação da política urbana do início dos anos 1980.

Licia Valladares (2005) traz a ideia, extraída de Maurício de Abreu²⁵, de que termo “favela” surge vinculado, exclusivamente, ao Morro da Favella e que apenas na segunda década do século XX ela se torna um “substantivo genérico”. Surgiria aí, segundo a autora, “uma categoria nova para designar um hábitat pobre, de ocupação ilegal e irregular, sem respeito às normas e geralmente sobre encostas” (Valladares, 2005, pg. 26).

Termina-se o capítulo sugerindo que algo parecido aconteceu com a noção de “complexo”, o qual teria emergido, se não exclusivamente, ao menos em grande parte, da produção do Complexo do Alemão como um conjunto de favelas situado na Zona Norte da cidade, o que mais havia demonstrado crescimento populacional na virada dos 70 para os 80; e que teria se tornado um “substantivo genérico” não mais referido a um lugar da cidade mas aplicável a espaços de favelas contíguos, que apresentassem uma homogeneidade geográfica, ainda que mantivessem uma heterogeneidade social e cultural. Pensado ou não, desde uma lógica militarizada de produção do espaço.

25 Em específico seu trabalho *Reconstruindo uma história esquecida origem e expansão inicial das favelas do Rio*, publicado na Revista Brasileira de Geografia, v. 56, em 1994.

PARTE 2 - Como urbanizar?

Capítulo 3 - Estatística e tecnocracia na modernização da gestão municipal

Esta parte 2 traz os desdobramentos sobre dois dos elementos deslindados pela análise da trajetória do Complexo do Alemão: o desencadeamento de uma grande produção de conhecimento sobre as favelas, mas também sobre a cidade; e a emergência da percepção dos aglomerados de favela, que vai amadurecer na noção de complexo. Boa parte do que havia de ser dito, com relação a esta já o foi no capítulo anterior, de modo que no capítulo 03 vai-se apenas complementar com uma informação extraída de uma entrevista realizada para a pesquisa, articulando que sua produção teve como embrião a aplicação de um conceito geográfico, o de conurbação, cunhado para entender o processo expansão de cidades, para as favelas.

Essa informação ficou separada da exposição anterior, pois pareceu que ela ilustraria bem o caminho da análise escolhido para entender o primeiro elemento, qual seja, a robusta produção estatística sobre as favelas e de como ela atende a mudanças de filosofia e estrutura administrativa no seio do governo municipal: os princípios de uma gestão mais moderna, ágil e racional; que se manifestaria na importância conferida à Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral; à qual estaria ligada a Rioplan, depois o Iplanrio, órgão que, se não foi responsável por toda a produção anteriormente analisada, certamente, subsidiou, com dados, toda a produção de informações sobre a cidade feita pela Prefeitura do Rio de Janeiro.

Essas mudanças de gestão também se refletiriam no corpo técnico que viria a ser o responsável por tal produção de dados. A ênfase nessas funcionárias e funcionários se tornou interessante depois de uma pista encontrada nos trabalhos de Ananya Roy (2012), como se argumentará nas próximas.

Por fim, todos os esforços de modernização da gestão e produção estatística parecem expressar uma preocupação do governo municipal carioca em responder a uma pergunta específica: como urbanizar? A passagem da remoção para urbanização das favelas não parece ter expressado apenas o reconhecimento oficial desses espaços pelo poder público; ela também levantou o desafio sobre como urbanizá-los, que e desdobrava na necessidade de conhecê-los: quantas favelas existiam? Por onde distribuíam ou concentravam? Quantas pessoas ali viviam? Etc. Todo o conhecimento produzido no período tentava responder essas dúvidas. Esse viés de análise foi inspirado nos trabalhos de Michel Foucault.

No capítulo seguinte, o quarto, vai-se tratar de outro desdobramento dessa questão que anda junto com o problema do desconhecimento sobre esses espaços, isto é, retomando

discussão de Valladares (2005), da favela como problema administrativo no início dos anos 1980 e pondo ênfase dessa vez nas propostas de intervenção elaboradas sob a diretriz da urbanização de favelas.

3.1 Uma gestão moderna

Quando da sua posse, em 16 de Março de 1979, o Prefeito Israel Klabin empossou também seu Chefe de Gabinete e sete secretários: aquele era Carlos Alberto Direito, então advogado, professor da PUC e autor de vários livros (ele viria a se tornar Ministro do Supremo Tribunal Federal entre 2007 e 2009, quando veio a falecer); para Secretaria de Administração, foi indicada Kley Ozon Couri Raad, Procuradora do Estado concursada e também escritora; na Fazenda, foi mantido Ronaldo Mesquita, o qual já a ocupava na gestão anterior, de Marcos Tamoyo; o Secretário de Obras veio a ser Paulo Roberto Souza, arquiteto, com extenso currículo em órgãos públicos de transportes e vias urbanas; de Saúde, Alberto Coutinho Filho, médico formado pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), diretor da Clínica de Radioterapia Rio de Janeiro Ltda e com longa carreira nos serviços públicos de saúde; nos Transportes, Adhyr Velloso de Albuquerque (sobre o qual não se obteve informações mais detalhadas); na pasta de Educação e Cultura, Lucy Vereza, Educadora; e, por fim, mas nem por isso menos importante, na Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (SPCG), assumiu Matheus Schnaider, engenheiro e com exitosa trajetória na iniciativa privada.

À SPCG também ficou atrelada a Secretaria de Turismo, até Julho daquele ano, quando se tornou Secretaria de Desenvolvimento Social sob a gestão do sociólogo Marcos Candau. Em maio do mesmo ano, Klabin viria a criar ainda uma Secretaria sem pasta, aparentemente, para ter um executivo com alguma liberdade e flexibilidade para tomar decisões administrativas de modo mais ágil e assessorar mais diretamente o Prefeito. Ela viria a ser ocupada por Samuel Szttyglic, ex-secretário de Planejamento de Tamoyo.

A exposição, embora breve, do secretariado de Klabin, com curtíssima descrição dos ocupantes das pastas, ilustra a preocupação do prefeito eleito em montar uma equipe de governo técnica e qualificada. Seu intuito era modernizar a máquina pública, tornando-a mais ágil e eficiente, e, por consequência, bloquear as influências clientelistas na tomada de decisões do governo municipal. Não só no que tange às políticas voltadas para as favelas. Para compreender melhor essas propostas modernizantes, pareceu interessante e suficiente analisar mais detidamente a figura de Matheus Schnaider e a Secretaria de Planejamento e

Coordenação Geral, uma vez que a ela foi concedido um peso enorme dentro da nova gestão municipal.

Sobre a importância da SPCG, Pinheiro (2002) conta que Klabin havia transformado:

a recém-criada Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral, numa secretaria com um poder enorme – a grande secretaria, até então, tinha sido a de Obras, um império; era ela quem projetava, quem construía, quem legislava e quem licenciava edificações na cidade. O governo Klabin tirou boa parte do poder da Secretaria de Obras e transferiu para a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, embrião da atual Secretaria de Urbanismo. E levou gente nova para lá, alguns, como o secretário Mateus Schneider, ligados ao setor privado, acho que trabalhava na Klabin. Chegou todo mundo com uma cabeça mais nova, mais arejada; o próprio prefeito era um homem mais culto, viajado, mais cosmopolita e trouxe ares completamente diferentes para a administração municipal (Pinheiro, 2002, p. 206).

Matheus Schnaider era carioca e tinha 41 anos quando assumiu a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Prefeitura do Rio de Janeiro. Formado em Engenharia mecânica pela Universidade do Brasil; engenharia de produção e administração de empresas, nos Estados Unidos; e trazia extensa experiência internacional em empresas privadas, antes de ter aceitado o convite de Israel Klabin. Trabalhara como engenheiro industrial na General Eletrics nos Estados Unidos; mesma área em que atuou em Israel, onde também foi consultor do Instituto Israelense de Produtividade; trabalhou na Etiópia, como diretor-executivo da Ethiopian Pharmaceuticals Manufacturing, empresa que teria salvado da falência e tornado uma das mais lucrativas da África; e também no Irã e na Costa Rica. Falava diversos idiomas, dentre os quais, ídiche, farsi, aramaico e hebraico.

Essa sua trajetória viria a informar o perfil de sua atuação frente a SPGC – uma gestão racional, ágil, moderna e eficiente -, que seria o “ pilar básico de sustentação ” da administração Klabin e o alinhamento de Schnaider com o Prefeito com relação à humanização da cidade e modernização da máquina pública. Analisar a SPGC diz muito sobre a gestão de Klabin, pois seus princípios influenciavam a gestão das demais secretarias.

Sobre a SPGC Schnaider²⁶, sintetiza seus princípios e objetivos. Princípios: ênfase na qualidade de vida das pessoas; a necessidade de participação da comunidade; a descentralização administrativa e desburocratização; e a gestão moderna. E sobre os seus objetivos, ele aponta:

- 1 – Executar uma política efetiva de proteção e controle do meio ambiente;
- 2 – Atualizar e executar na sua totalidade o Plano Urbanístico Básico do Município do Rio de Janeiro, já elaborado;

²⁶ Princípios e objetivos sistematizados a partir da leitura de duas matérias/entrevistas com o então secretário: Jornal do Brasil de 21 de Março de 1979 e O GLOBO de 02 de Abril de 1979.

- 3 – Desenvolver e aprimorar os instrumentos de controle orçamentário, para otimizar o uso dos escassos recurso do Município;
- 4 – Ativar e dinamizar a modernização administrativa do Município, racionalizando a administração, desburocratizando-a e tornando-a eficiente para gerar recursos próprios, sem aumentar os impostos.

A preocupação com o meio ambiente se coadunava com a ênfase na qualidade de vida da população na meta que Israel Klabin estabelecera para o seu governo, qual seja, o homem: a humanização da sociedade, seja nas favelas, seja na cidade²⁷. A degradação ambiental seria causa e reflexo de uma degeneração do ser humano. Schnaider, depois de anos vivendo no exterior, ao voltar ao Rio de Janeiro, teria percebido uma “triste mudança” no carioca, o qual teria perdido sua amabilidade, modos gentis e hospitalidade. A construção de uma cidade mais amável estava no horizonte de perspectivas da nova gestão e, para tanto, seria preciso atacar as fontes dessa degeneração urbana, mas também, humana. Isso tomava forma na preocupação era com a qualidade de vida das pessoas. Esta deveria ser o objetivo, mas também o parâmetro de avaliação de um bom governo, para o secretário.

O desenvolvimento humanizado também passaria, necessariamente, pela participação da comunidade, que sabe, melhor do que ninguém, a melhor forma de alcançar sua qualidade de vida. O envolvimento dos cidadãos na construção de soluções para a cidade atenderia a dois aspectos da relação indivíduo e governo: por um lado, o reconhecimento de que o governo não poderia, sozinho, promover a qualidade de vida das pessoas, de modo que seria necessário o seu compromisso em se manifestar, dizendo o que querem e a auxiliando os técnicos na construção das melhores propostas; por outro lado, os cidadãos, por pagarem impostos, se tornavam sócios acionistas da municipalidade, logo, teriam de tomar parte ativamente de suas decisões. Isso se manifestaria em ações concretas, como a perspectiva de criação de espaços públicos de deliberação como, por exemplo, um simpósio a ser realizado anualmente sobre os problemas da cidade aberto, também, a representantes da sociedade civil.

O tema da participação social das pessoas na gestão pública foi um tema caro no momento e muito abordado nos estudos sobre esse contexto (Gonçalves, 2013 entre outros). Essa demanda coadunava-se com bandeiras históricas dos movimentos sociais urbanos e da Igreja Católica, a qual começava a se engajar na questão em fins da década de 1970. Contudo, nos discursos de Schnaider e Klabin percebe-se a perspectiva da participação social para além

²⁷ Jornal do Brasil, 18 de Março de 1979.

desse escopo de análise, pois a abertura ao envolvimento na tomada de decisões municipais não era uma ação voltada apenas àquela parcela da população que vivia nas favelas, mas, partindo de um léxico empresarial, era uma prerrogativa a se aplicar a toda a cidade. Seja em termos efetivos, ou apenas discursivos. Afinal, para Schnaider, haveria “problemas que só se resolvem com a participação ativa da comunidade”.

Se um dos parâmetros de avaliação de uma boa gestão seria a qualidade de vida, outro critério de mensuração da eficiência de um governo moderno e desburocratizado seria a otimização dos gastos públicos. Assim, Schnaider se mostrava crítico a uma tendência que buscava medir o êxito de um governo através do volume de investimentos em obras e questionava:

será que medir o sucesso de um governo pelo investimento em obras é correto? A mim me parece que o sucesso de um governo, seja de que nível for, deve ser medido pela melhoria da qualidade de vida que produziu para os cidadãos da comunidade que governou: a melhoria no conjunto, abrangendo o maior número de pessoas (O Globo, 02 de Abril, 1979, pg. 16).

Schnaider não era contrário à realização de obras, todavia, lhe parecia limitado avaliar o desempenho de uma gestão pública apenas a partir da quantidade desse tipo de intervenção. Para ele, seria mais interessante sentar frente a um mapa e pensar na melhor distribuição da “população que está por vir de maneira a atender suas necessidades, em termos de qualidade de vida”²⁸, para então realizar apenas as obras necessárias.

Ele dá como exemplo o tráfego. Frente a um ponto de engarrafamento, a visão predominante proporia um viaduto, quando o mais interessante seria pensar formas de desconcentração do trânsito. O viaduto melhoraria a qualidade do trânsito, não a qualidade de vida. Segundo ele: “A meta deve ser olhar para frente, prever o crescimento e direcionar o investimento. A medida do sucesso de nossa administração, daqui a quatro anos, será: 'o que foi feito da cidade'. E não quantas obras construímos”²⁹.

A otimização dos gastos públicos se articulava com o enfrentamento à burocracia. Combatê-la seria um dos elementos mais marcantes para o aumento da eficiência da ação pública proposta por Klabin e sua equipe. Desburocratizar seria modernizar a administração. E, Schnaider propunha a descentralização e autonomia na tomada de decisão sobre pequenos gastos, de modo a liberar tempo para os administradores utilizarem seu tempo com “coisas realmente importantes”.

Questionado sobre os riscos isso abria à propagação da corrupção, Schnaider explicou:

²⁸ O GLOBO, 02 de Abril de 1979, pg. 16.

²⁹ Idem.

Tornar a perseguição à corrupção uma perseguição a si mesma é que não dá. O custo da perseguição à corrupção uma perseguição a si mesma é que não dá (...) é um risco que se tem de correr. Corre-se o risco nas pequenas e concentra-se o controle nas grandes (...) Numa empresa, um empréstimo de 50 milhões tem de ser assinado pela diretoria. Num de 10 mil, é assinado nos escalões inferiores. Temos de escalonar o controle para desburocratizar³⁰.

A burocracia não seria um entrave apenas nas rotinas administrativas da gestão públicas, mas um obstáculo que se interpunha a uma gestão mais ágil desde outros níveis de governo. A cidade do Rio de Janeiro, em que pese pudesse ser tomada, por conta de seu Produto Interno Bruto e população, como um dos 30 maiores países do mundo, à época, ainda era um Município. Submetido às leis e restrições de qualquer outro município. O que, em um contexto de falta de recursos próprios pra resolver seus problemas, se tornava um grande impeditivo na busca de soluções, como, por exemplo, a obtenção de empréstimos.

Toda essa “nova filosofia” de governo deveria ser aplicada em uma administração municipal marcado por uma grave crise financeira. Parte dela justificada pelo não recebimento de repasses a fundo perdido do Governo Federal pela primeira vez em 1979 (Abrantes, 1980; Pechman, 1982). A gestão de Klabin foi marcada pelos esforços no enfrentamento desse cenário de falta de recursos. Um dos caminhos era a busca de apoio junto ao Governo Federal: foram feitas, por exemplo, ao menos, quatro viagens para Brasília com projetos e estudos para convencer a União a repassar recursos, sem êxito; e fora criada uma comissão tripartite (com membros dos governos municipal, estadual e federal) para pensar soluções para a crise. O desafio que se colocava era, por um lado, criar soluções alternativas àquelas colocadas pelas responsabilidades legais municipais e, por outro, negociar a ajuda de outros níveis de poder.

Outra solução que se colocava era a tentativa de contrair empréstimos no exterior. A Prefeitura só poderia obter financiamento junto a organismos internacionais mediante autorização da Câmara municipal, e depois dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e do Senado Federal. Esse processo seria muito demorado. E, ainda que a autorização fosse obtida, os trâmites a serem cumpridos para liberação desses recursos tornavam o acesso a eles muito demorado e estendiam o prazo para sua disponibilização por meses. Todo esse trâmite seria um exemplo das limitações burocráticas que a formalidade jurídica colocava aos municípios, e que preocupava a gestão Klabin; sobretudo, no que tange às restrições a sua autonomia financeira, por conta de sua dependência de decisões de outros níveis de governo. Os recursos que vieram a ser obtidos posteriormente junto ao BID, que financiaram o Projeto de

³⁰ Idem

Desenvolvimento de Favelas do Rio de Janeiro, vieram a ser concedidos a fundo perdido, justamente para contornar esses entraves burocráticos.

Qualidade de vida, racionalização dos gastos, descentralização, desburocratização e compartilhamento das decisões seriam os elementos característicos da “gestão moderna” (*modern management*), que o Secretário de Planejamento e o Prefeito trariam de sua trajetória na iniciativa privada:

O GLOBO – O senhor dirigirá a Secretaria como uma empresa?

SCHNAIDER – Na Secretaria estamos tentando introduzir conceitos do chamado *modern management*: organizar equipamentos, definir bem os objetivos, promover a modernização gerencial³¹.

Nessa fala de Schnaider parece ser possível visualizar a incorporação de princípios de gestão empresarial ao planejamento urbano que só viriam a se efetivar na primeira administração de Cesar Maia como prefeito, uma década depois. Esse primeiro movimento fora abortado pela curta experiência de Klabin no Governo Municipal. De todo modo não deixa de saltar aos olhos semelhanças ao Planejamento Estratégico, tal como analisado por Vainer (2000): um esforço inicial para gerir o Rio como uma cidade-empresa.

A reprodução dos discursos de modernização da gestão pública, e seus corolários, que se empreende até agora nesse capítulo não visa uma avaliação de políticas públicas a qual aponte o que foi anunciado e não cumprido, listando as falhas ou insuficiências de uma de um projeto de governo. A descrição das perspectivas de Klabin, manifestas na SPGC e nas falas de Matheus Schnaider, não tem como objetivo aqui, se não a interrogação de seus efeitos de poder. É nesse contexto que ao fim dessa seção surge no horizonte a Rioplan.

A desburocratização e eficiência administrativa (isto é, “bom governo”) almejadas requerem a produção de informações confiáveis e abundante para tomada das decisões mais racionais. É para dar conta dessa necessidade que a Rioplan será criada. Criada em 1979, no ano seguinte passará a se chamar Iplanrio, órgão fundamental na produção de informações sobre favelas, que se falou no capítulo anterior. Contudo, a história que se vai contar aqui é mais ampla e o saber gerado não era restrito às favelas, mas estava inserido em um projeto de modernização da máquina pública e do planejamento urbano.

Mas a Rioplan não atende apenas à necessidade de conhecimento sobre a realidade carioca. Frente à crise financeira de que se falou acima, em boa parte dos primeiros meses de trabalho, Klabin e sua equipe estiveram envolvidos na busca por fontes alternativas de

³¹ Idem.

recursos. Dentre as quais a criação de órgãos de direito privado, que teriam certa autonomia para obtenção de recursos. A Fundação Municipal de Planejamento (Rioplan), também se coaduna com essa busca por recursos. Com uma estrutura financeira mais flexível, ela permite contornar entraves na obtenção de recursos e atende aos preceitos de uma gestão moderna e racional – para a qual números e informações era fundamental.

3.2. “A avó do IPP”.

A Rioplan trazia em sua estrutura e objetivos os princípios modernos e uma alternativa para a crise, através flexibilização da gestão municipal, valorizando a administração indireta. Tratava-se de uma empresa pública, de direito privado, fluxo aberto para receber recursos que não apenas os orçamentários com o objetivo de produzir conhecimento sobre a cidade e organizar a modernização da máquina pública. Ela seria gestora do Fundo de Planejamento Municipal, fundo de natureza contábil, destinado a financiar planos, programas, projetos e atividades prioritárias para o desenvolvimento do município, vinculado à Rioplan.

Isto está manifesto na mensagem que o Prefeito envia para Câmara junto ao projeto que propõe a criação da empresa:

A atual realidade administrativa mostra que a execução das metas governamentais através de órgãos de administração indireta e fundações é o melhor meio para a necessária flexibilidade da ação governamental, com suas características de autonomia patrimonial, financeira e administrativa, transformando-se estas entidades em organismos capazes de atingir com presteza, os objetivos que dificilmente serão alcançados pelos meios administrativos rígidos e convencionais (O Globo 15 de Março de 1979).

Falando da estrutura da Rioplan em si, segue a mensagem:

Com personalidade jurídica de direito privado, duração indeterminada e vinculadas à Secretaria Municipal de Planejamento (...) terá por finalidades: 1) elaborar, desenvolver e implementar pesquisas, análises, estudos e projetos necessários ao planejamento e desenvolvimento físico-territorial, sócio-econômico, científico-tecnológico e institucional do Município do Rio; 2) Promover atividades no campo da informática e no desenvolvimento de áreas definidas como prioritárias pelo governo municipal; 3) gerir o Fundo de Desenvolvimento Municipal – Funplan (a se criado conjuntamente)” (idem).

O poder executivo poderia transferir para a Rioplan atividades, programas e projetos até então a cargo de outros órgãos municipais, assim como recursos materiais e humanos, inclusive acervo. Seus recursos constituir-se-iam por: dotações orçamentárias, rendas resultantes de suas atividades; bens imóveis não integrantes de seu patrimônio; direitos e créditos; produto de operações de crédito, financiamentos ou repasses; receitas patrimoniais;

doações; rendas eventuais e recursos provenientes de outras fontes. Ficaria isenta de tributos municipais e, em caso de sua extinção, seus bens teriam de ser incorporados ao patrimônio do Município. Presidente, diretor-executivo e conselho seriam escolhidos pelo prefeito, em quadro de pessoal próprio regido pela legislação trabalhista. Poderia contar com funcionários municipais se preciso³².

Não é demais reiterar que caberia a Rioplan, não necessariamente a produção de informações sobre as favelas, mas sobre a cidade como um todo. E ela teria autonomia para obtenção de recursos para realização de seus planos e estudos.

Sobre a Rioplan, Paulo Fernando Cavallieri, técnico do IPP, funcionário da Prefeitura há mais de 30 anos e quem acompanhou um pouco desse processo, conta, ao falar da sua trajetória profissional:

o Carlos Nelson (Ferreira dos Santos) me indicou para trabalhar lá na Prefeitura.. aqui na Prefeitura. Na época, eu fui é... conversar com o pessoal da Rioplan. Que é, digamos assim, a avó do IPP. Rioplan que era a Fundação Municipal de Planejamento do Rio de Janeiro; uma fundação pública, municipal, criada é... creio eu, que pelo Prefeito Klabin. Ele era o prefeito nessa época e uma equipe de jovens arquitetos, urbanistas e tal. E ele estava justamente pretendendo é... fazer um trabalho com favelas. Mas, o Klabin que criou essa Fundação... não sei se ele que criou, mas enfim existia na época dele.

Cavallieri se refere a Rioplan como “avó do IPP” (Instituto Pereira Passos), pois em 1980 ela foi transformada em Iplanrio (Instituto de Planejamento Municipal), já na gestão de Júlio Coutinho (que substitui Klabin); o qual, por sua vez, em 1999, viria a ser desmembrado: mantém-se Iplanrio, voltado pra a prestação de serviços técnicos informacionais para o aparato da Prefeitura, e cria-se o Instituto Pereira Passos, que será responsável pelo planejamento urbano, produção cartográfica e estatística do Rio de Janeiro.

A transformação da Rioplan em Iplanrio não foi apenas uma mudança de nomenclatura, pois refletiu, também, uma alteração na natureza do órgão, de fundação de direito privado para uma de direito público, uma autarquia, com seus funcionários regidos pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho).

O próprio Cavallieri (1986), algumas décadas antes destaca o papel do Iplanrio. Em texto que analisa as mudanças na infraestrutura das favelas nos anos iniciais da década de 1980, quando esses espaços teriam passado a receber serviços públicos, dos quais, historicamente, foram carentes como energia elétrica, distribuição de água, os mutirões de

³² Jornal do Brasil, 16 de Novembro de 1979.

urbanização e etc., o autor destaca a importância do órgão para dar uma base para a realização dessas intervenções :

Por trás da realização de obras públicas de grande visibilidade e repercussão, há sempre o suporte de órgãos e técnicos da área de planejamento. O IPLANRIO foi um dos agentes governamentais que mais contribuiu neste sentido. A existência de uma retaguarda técnica e científica apoiando as ações da linha de frente é fundamental, embora nem sempre suas realizações sejam computadas como algo igualmente importante” (Cavallieri, 1986, p. 30).

Cavallieri destaca três trabalhos dos anos imediatamente anteriores ao texto, como exemplos da importância dos estudos promovidos pelo Iplanrio. O primeiro, publicado em Agosto de 1983: “Favelas da Baixada de Jacarepaguá (ZE-5)”. Tinha como objetivo subsidiar a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral na revisão do Plano Piloto da Baixada de Jacarepaguá.

O segundo documento foi o “Contribuição aos Dados de População das Favelas do Município do Rio de Janeiro”, de Julho de 1984. Como foi apontado no capítulo anterior, umas das grandes lacunas de informações era com relação ao tamanho da população que vivia nas favelas. O Cadastro de Favelas, iniciado em 1981, não conseguiu, “por falta de tempo e recursos, realizar um levantamento de caráter censitário, e os dados existentes à época começaram a se mostrar altamente superestimados” (idem, *idibem*, p. 30). Por outro lado, o Censo Demográfico de 1980 havia classificado as favelas de modo distinto ao da Prefeitura, com nomes, delimitações e populações diferentes. Tornando incompatíveis a análise cruzada dos dados trazidos pelos dois levantamentos.

Para dirimir essas dúvidas e produzir a homogeneização entre as bases de dados do governo municipal e do IBGE, o Iplanrio fez um trabalho de análise em que cruzava os dados do Cadastro com os do Censo, o que gerou o citado documento “Contribuição aos Dados...” (IPLANRIO, 1984). O qual forneceu resultados para cada uma das localidades cadastradas. “A partir deste trabalho, os planejadores do setor puderam dimensionar muito melhor seus planos e projetos, calcando-os em bases mais realistas e em dados confiáveis” (idem, *ibidem*, p. 30). Foi neste documento, que apareceram as listagens com “favelas isoladas” e “complexos de favelas” reproduzidas anteriormente.

A terceira publicação foi fruto do Ajuste de Cooperação Técnica firmado entre Iplanrio e CEDAE, pelo qual o instituto municipal acompanhou, desde o início, a implantação do PROFACE e produziu vários relatórios com avaliações, análise e sugestões ao órgão estadual; realizou, também, uma pesquisa amostral, em área específica, que subsidiasse um estudo sobre as condições sanitárias pré-existentes à instalação de redes de água e esgoto. Tal

trabalho contou também com a participação de integrantes do Projeto Mutirão da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e da FEEMA (Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente), na análise bacteriológica da água. O resultado desse “*survey*” viria a ser publicado em Dezembro de 1984 no relatório: “Pesquisa sobre as Condições Sanitárias da Favela Parque Proletário Águia de Ouro”. Segundo o autor, esse trabalho teria ajudado

a CEDAE a orientar sua programação em outras favelas ampliou consideravelmente o conhecimento sobre a área em questão, e está prevista a reaplicação da pesquisa, num segundo momento, com vistas à efetiva avaliação do impacto do programa de saneamento na comunidade (idem, ibidem, p. 30-31).

Além da própria demanda e planejamentos internos, o Iplanrio também produzia informações específicas, quando solicitadas pela administração municipal. Assim, vários relatórios, sobre “diferentes aspectos do universo favelado” (idem, ibidem, p. 31), foram produzidos. Em que pese o Cavallieri ponha ênfase, em seu trabalho, na sua importância do Iplanrio para a produção de conhecimento sobre as favelas, ele ainda dá pistas de que o órgão continuava cumprindo seu papel na organização da estrutura administrativa municipal e de produção de saber sobre a cidade. O Iplanrio, à época, estaria envolvido com a elaboração da nova Lei de Desenvolvimento Urbano do Município e comporia o Grupo de Trabalho constituído pela Prefeitura para produção do novo documento.

Por fim, Cavallieri destaca que, em 1985, o órgão teria começado os trabalhos de atualização do Cadastro de Favelas. Para o qual, além da revisão dos dados pré-existentes, o Iplanrio teria se dedicado a aprimorar os instrumentos de coleta de dados e a inserir novas “comunidades”, bem como a ampliar e melhorar o sistema computadorizado de consulta.

3.3 O Cadastro de Favelas

Para analisar o trabalho do Iplanrio é preciso voltar um pouco no tempo, com relação aos trabalhos citados por Cavallieri (1986). Pois, todos eles, foram informados pelo Cadastro de Favelas (IPLANRIO, 1983), iniciado em 1980 e encerrado em 1982. Possivelmente, o trabalho mais importante do Instituto. Ele merece um destaque especial nessa tese, não apenas por isso, mas também por representar os dois movimentos realizados pelo poder público na época: o reconhecimento oficial das favelas (articulado com as propostas de urbanização) (Gonçalves, 2013) e a produção maciça de dados desencadeada nesse período, por conta da necessidade de conhecer esses espaços (em resposta a pergunta que se colocou: *como urbanizar?*) – que está sendo explorada e defendida aqui.

Com relação ao primeiro desses movimentos, é interessante resgatar a análise de Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1984), sobre o cadastro.

A moradia dos mais pobres passa da prateleira dos assuntos policiais à das temáticas de interesse social. Os investigadores não são mais os homens do censo. São planejadores, que em lugar de supostos dados ‘objetivos’, declararam preferir sistematizar questões e dúvidas. Não se trata mais de estatísticas, mas de geração de informações vivas que ajudem a formular ‘políticas globais de desenvolvimento social e melhoria da qualidade de vida de comunidades carentes’” (Santos, 1984, p. 28).

Essa citação aponta também para o segundo movimento, dentro do qual o Cadastro vai dotado de uma importância crucial, nesse momento, como ferramenta útil na produção de conhecimento administrativo sobre as favelas. É interessante que ele seja visto como uma ferramenta, pois não se tratou apenas de um relatório sistematizando dados coletados em uma pesquisa (de “estatísticas” nos termos de Ferreira dos Santos). Ele expressou, por um lado, toda uma preocupação de ordem técnica cujo desenvolvimento vai afetar a própria organização burocrática do aparato municipal, sobretudo no que tange ao uso de tecnologias de informação e garantia de acessibilidade aos dados que nele se encontravam; e, por outro, uma forma de alimentação de outros órgãos e intervenções públicas. Neste sentido, tinha uma função bem objetiva de subsidiar a ação governamental.

A figura de Cavallieri é interessante no resgate desta história, pois ele trabalhou no projeto desde o início, primeiro como consultor e, posteriormente, como subcoordenador. Ele destaca, em entrevista:

esse cadastro teve uma importância muito grande pelo fato de que ele não era apenas uma lista de nomes e dados qualitativos e quantitativos sobre aquelas favelas. Ele tinha isso, ficha, formulário, mas tinha mapa também. E já... e isso se mostrou, já se mostrava muito importante porque localizava o território perfeitamente onde estava aquele, aquela a favela... era algo fundamental para você, para tudo. Para conhecimento, para desenho de políticas públicas

Sobre o aprimoramento tecnológico e informacional proposto, esse objetivo está descrito na própria apresentação do Cadastro:

a utilização de modernas técnicas e facilidades da informática, os dados recolhidos passam a ser permanentemente atualizados pela própria comunidade e instituições públicas e privadas. Dessa maneira, a administração municipal poderá dispor de um quadro completo e realístico sobre as favelas do Rio. Finalmente, esse projeto permitirá às universidades, entidades de pesquisa e estudiosos de problemas sociais do Brasil o acesso a um rico acervo de informações (Iplanrio, 1983, s.p.)

O Cadastro de Favelas é apresentado como o produto principal do projeto “Classificação das aglomerações de População de Baixa Renda no Município do Rio de Janeiro” (idem, ibidem), concluído em setembro de 1982 e composto de uma série de levantamentos com o intuito de gerar uma classificação de favelas, produzir listagens de

identificação das unidades cadastradas e de cunho bibliográfico sobre a questão fundiária. Ao longo de uma não de pesquisa, teriam sido apresentados três relatórios parciais: o primeiro (em Janeiro de 1981), com a conceituação básica, listagem preliminar das favelas, fontes consultadas, objetivos, estrutura do cadastro, metodologias geral e específica; o segundo (Abril de 1981), trazia um roteiro dos levantamentos e pesquisa de campo, atualização da listagem preliminar das favelas; modelo de formulário de pesquisa de campo; o terceiro (Outubro de 1981) apresentava uma descrição do Sistema de Classificação das Favelas, nova atualização do universo de pesquisa, o modelo definitivo da Ficha Cadastral e um exemplo de Planta Cadastral.

No meio desse processo, em Junho de 1981, a coordenação do projeto passa da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral para a Secretaria de Desenvolvimento Social. Justamente, o mês de transição da gestão de Israel Klabin para a de Julio Coutinho. Segundo Cavallieri, em entrevista, nesse momento, o trabalho do Cadastro das favelas havia ficado sem clientes internos, na Secretaria de Planejamento. A qual, em decorrência disso, teria se desinteressado pelo trabalho, e o presidente, ou diretor do Iplanrio teria “vendido” a realização do projeto para a SMDS, cuja pasta era ocupada por Vicente Barreto.

Essa passagem é interessante, em particular a fala de Cavallieri e o uso da ideia de “clientes”, pois parece apontar bem os objetivos do Cadastro de Favelas para a Rioplan. Ainda que a motivação fosse, segundo o documento, “a carência de dados sistematizados sobre favelas, fez com que, desde o início da pesquisa de campo, a equipe fornecesse informações a diversas entidades e pesquisadores” (Iplanrio, 1983, pg. 08), a percepção de que haveria clientes para comprar os dados produzidos ou financiar o projeto, Reitera a orientação da Rioplan enquanto empresa pública, flexível e com autonomia para busca de recursos.

O cadastramento e produção de informações sobre as favelas parecem ter como princípio, também, atender a uma dinâmica de mercado, no financiamento do trabalho e no trato do seu produto final. Resta saber, quem seriam os clientes interessados nessas informações e porque eles se desinteressam pelo produto com a saída de Israel Klabin.

Voltando ao cadastro em si, é interessante reforçar, posto que já foi apontado no capítulo anterior, que seu objetivo não era a produção de dados demográficos e censitários (IPLANRIO, 1983; Ferreira dos Santos, 1984; Cavallieri, oral), mas identificar, classificar, verificar a distribuição de favelas pela cidade, mas também, hierarquizá-las em termos de oferta de serviços públicos e infraestrutura. Neste intuito, suas motivações atendiam à política do Município de “estabelecer prioridades e coordenar obras de urbanização,

saneamento básico, energia e acessibilidade em áreas favelas” (Iplanrio, 1983, p. 11), além de ações voltadas para a regularização fundiária. Sua ênfase foi posta nos seguintes aspectos físico-urbanísticos: “integração com a estrutura urbana, localização, acesso e disponibilidade de transportes”; “aspecto físico do terreno e condições ambientais”; “condições de infraestrutura”; e “equipamentos comunitários”.

Isso foi destacado por Cavallieri na sua entrevista, segundo ele, buscava-se dados que permitissem estabelecer certa classificação e hierarquia das necessidades e estruturação de cada espaço. Mais do que número de moradores o objetivo teria sido saber como estavam servidos de água, saneamento, saúde, pavimentação etc. Para, então, elaborar uma classificação em um mapa geral no qual fossem visualizados, os níveis diversos de provisão de serviços e equipamentos urbanos e públicos.

Cabe ainda destacar as dificuldades encontradas durante a realização do projeto. A apresentação da metodologia do trabalho a divide em três grandes frentes: pesquisa em fontes secundárias; pesquisa de campo; e análise dos dados levantados. Na primeira frente, ter-se-ia continuidade ao levantamento realizado, em 1979, pela então Superintendência de Informações para Planejamento (SIP) da SMPCG, cujos resultados estariam no documento “Aglomerações de População de Baixa Renda” e que foi o ponto de partida mais importante, mas não o único, para o Cadastro. Outras atividades realizadas nessa etapa haviam sido entrevistas com órgãos públicos ou assistenciais, concessionárias de serviços públicos; levantamento em bibliotecas, com fichamento de 155 títulos; e levantamentos nos cadastros da SMP, SMD, SMO, LIGHT e Fundação Leão XIII.

A princípio, segundo o documento, os levantamentos de campos teriam como objetivo apenas verificações de informações extraídas do levantamento em fontes secundárias.

No entanto, por ocasião da etapa de compatibilização das listagens de favelas, fornecidas pelos diversos órgãos consultados, verificou-se a discrepância e inconsistência das informações disponíveis para a maior parte do universo a pesquisar onde, muitas vezes, uma mesma favela era conhecida por nomes distintos e não se dispunha de seu endereço completo. Em vista disso, passou-se a dar maior relevância ao levantamento de campo com o intuito de uniformizar denominações, localizar e caracterizar perfeitamente as áreas faveladas” (idem, ibidem, p. 12).

Essa passagem registra a difusão de delimitações, nomeações e localizações para as favelas da cidade do Rio de Janeiro antes dos esforços de sistematização levados a cabo pelo Rioplan/Iplanrio no intuito de fazer uma unificação dessas definições para todo o aparato de governo municipal, e mesmo de outros níveis de governo. Somando essa difusão com a profusão e incompatibilidade de dados populacionais, que geraram o documento já citado acima, “Contribuição aos Dados de População das Favelas do Município do Rio de Janeiro”

(Iplanrio, 1984), há um esforço pela organização, unificação e centralização do que se diz sobre as favelas e sua população: quantas são? Quantos vivem nela? Como denomina-las de modo mais adequado? Etc. Como dito no capítulo anterior, há uma dificuldade inicial marcada pela falta de informações, seguido de um momento de profusão de dados, os quais necessitavam de precisão e refinamento.

O cadastro estava estruturado em dois elementos: Fichas e Plantas Cadastrais. A leitura dos elementos deveria ser feita de maneira articulada; e ambas ficavam organizadas em pastas, uma para cada uma das 377 favelas cadastradas. A apresentação dessas fichas, compostas por 107 questões, ilumina um pouco as formas encontradas para resolver essa busca por critérios mais sólidos para organização unificação das informações produzidas. Sobre tudo, os “esclarecimentos” feitos sobre esse preenchimento:

- Quanto à denominação da favela: por “nome principal”, foi considerado aquele definido como tal pelo(s) entrevistado(s);
- Na página 1 da ficha estariam listados os nomes citados pelo(s) entrevistado(s) (que poderiam variar mesmo internamente, em cada favela) e os utilizados por fontes secundárias; na página 2, estavam apenas os reconhecidos pelos moradores (As páginas 1 e 2 das fichas cadastrais podem ser vistas nas fotos 1 e 2).
- Com relação à qualidade dos sistemas de água, esgoto e iluminação domiciliar, a avaliação sobre o serviço (bom, regular ou ruim), referia-se a favela como um todo, incluso áreas não servidas.
- Os termos “entorno” e “redondezas” deveriam ser entendidos como a área próxima à favela, “num raio de distância que o morador possa cobrir a pé”.

Tais esclarecimentos apontam para preocupação em construir uma classificação e denominações de “baixo para cima”. O que não era uma tarefa muito simples. Como afirma Cavallieri, em entrevista:

Mas o outro aspecto que é importante também e que eu escrevo em outros textos meus. Quando nós fizemos o cadastro de favelas, e isso é complicado realmente... Nós usamos a visão dos moradores, e a visão dos moradores é uma visão cultural. Compreende? Quer dizer, ela não é administrativa. Às vezes aqui é uma favela e ali é outra, e é ali mesmo. Eu não estou exagerando não. Pau da Bandeira era assim. Onde é Pau da Bandeira e onde é Parque Vila Isabel? E no meio tinha uma escadaria, que dividia, de um metro e meio de largura. Uma linha tênue, e às vezes, são linhas imaginárias mesmo que dividem.

E nós tivemos a preocupação de captar esses limites. Porque eles correspondiam à mesma maneira como se formam os bairros e qualquer cidade do mundo. Os bairros são construções socioculturais, evidentemente com reflexos no espaço. Tem uma contiguidade no espaço. Até uma definição antiga, do antigo Plano Diretor, que

dizia que são territórios reconhecidos... cujos limites e nomes são reconhecidos por seus moradores, entendeu? Então, assim é a favela.

Ele toma também o exemplo da perspectiva e organização das associações de moradores, as quais seriam, muitas vezes, dissidências de outras, refletindo o que ele chamou, na entrevista por “processo geral de identificação que se reflete no espaço”.

Paralelamente a isso teria sido feito o preparo da base cartográfica, que compreendeu as seguintes fases: recuperação da estruturação interna das favelas, utilizando plantas da P/SPU/CCT , light e de aerofotos na escala 1:2000; levantamento de infra-estrutura e equipamentos comunitários do entorno imediato, através de plantas do Cadastro Técnico da P/SPU; transcrição de dados de fontes secundárias para a base cartográfica.

O mapeamento das favelas é considerado, nos meios técnicos do Município, como pioneiro já que houve uma preocupação em produzir mapas internos das favelas, identificando sua organização urbana, estrutura viária, localização de equipamentos e serviços etc (Fotos 3, 4, 5 e 6). Antes, as plantas oficiais se restringiam a definir os limites externos das áreas faveladas (Iplanrio, 1983, p. 15).

Isto quer dizer que as favelas, uma vez tendo seu recorte espacial estabelecido, não tinham seu interior mapeado. Tomariam a forma de manchas brancas nos mapas da cidade do Rio de Janeiro. Eu pude consultar alguns desses mapas em visita que fiz ao escritório da arquiteta Cecília Neder, que participou da coordenação dos trabalhos do setor de levantamento físico-urbanístico do Projeto de Desenvolvimento Social de Favelas do Rio de Janeiro. Em entrevista sobre a realização desse levantamento, ao tratar do processo de mapeamento das áreas que comporiam o futuro Complexo do Alemão, ela conta

A gente foi registrando essas coisas, né? Não tinha mapa; não tinha mapa, você lembra dessa época? Isso é importante. O mapa do Rio de Janeiro era cheio de manchas brancas. As manchas brancas eram as favelas. Entendeu? Essa foi uma das razões para, depois, eu ter ido trabalhar na área de geoprocessamento. Eu disse, não é possível; não é possível que tenha buracos no mapa (...) a gente fazia os mapas da favela, a mão. O Molica que ia desenhando a ruelazinha, que não sei quê; que tem uma padariazinha ali... Ele fez aquele negócio ali, no desenho mesmo.

O Molica, que ela menciona, é Orlando Molica, artista plástico que trabalhou nesse levantamento contribuindo com o traçado interno das quatro favelas do Complexo do Alemão. Ele fez também bons retratos de algumas áreas, os quais também foram consultados durante a visita. A formas como as favelas eram representadas na cartografia municipal carioca de então e o trabalho de mapeamento interior a área delimitada para o levantamento podem ser vista nas seguintes fotos, tiradas quando da visita a Neder.

Foto 1 – Pagina 1 da Ficha Cadastral do Cadastro de Favelas

CADASTRO DAS FAVELAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO *iplanRIO*

FICHA CADASTRAL _____

nome principal _____

outros nomes _____

localização _____ bairro _____ R.A. _____

contato _____

pesquisa de campo em:
observações _____

FONTES SECUNDÁRIAS UTILIZADAS

1. Cadastro técnico da P/SPU-SMP
2. levantamento aerofotogramétrico/1975
folha:
aerofoto n?:

Fonte: Cadastro de Favelas. Iplanrio (1983)

CARACTERIZAÇÃO GERAL

1- Nome da favela

2- Outros nomes

3- Nomes dos setores internos

4- Identificação de setores não reconhecidos pelos moradores

5- Acessos

logradouros públicos (reconhecidos)
nome e número (lote ou quadra)
dos logradouros de onde partem
acessos à favela

vias de acesso (não reconhecidas)
tipo e nome das vias de acesso
que partem dos logradouros públicos
registrados ao lado

trâns.de
veículos

pavimen-
tação

sim não

sim não

2

107

Com relação às motivações por trás da ausência de mapeamento interno das favelas nos mapas cariocas, Cavallieri, na entrevista, apontou duas possíveis justificativas. Primeiro, o valor da restituição cartográfica desses espaços:

a Prefeitura já tinha uma base cartográfica boa. Foi o famoso voo de 1975 que restituiu... não toda a cidade, as favelas não foram restituídas cartograficamente, entendeu? Foi toda a fotografia, cobriu a cidade inteira... a aerofotogrametria. Mas depois da foto propriamente dita, você tem de fazer a restituição cartográfica e são desenhadas rua por rua, lote por lote, edificações mais importantes, todos os elementos que aparecem ali na imagem. Na foto. E as favelas seriam de restituição cara, por ser de um tecido urbano irregular e não foram restituídas.

Depois, a questão da Segurança Nacional. O início dos anos 1980 ainda é vivido no contexto de um regime ditatorial, o que criou dificuldades para realização do trabalho de produção de conhecimento da parte da Prefeitura, segundo Cavallieri:

FC: Do ponto de vista técnico, eu me lembro que a gente enfrentou muitas barreiras. Por exemplo, uma delas o Departamento de Cartografia não queria ceder as cópias das plantas, entendeu? Que tinham favelas, porque alegavam que muitas delas eram consideradas áreas de segurança nacional, realmente estavam carimbadas ali como áreas restritas, entendeu? Áreas da cidade, não a cidade inteira. Que as Forças Armadas, por algum critério, consideraram que aquele pedaço ali não poderia ser visualizado, nem reproduzido, era branco. Se tivesse uma favela numa prancha, na mesma foto, ela também era censurada, era restrita.

(...)

Surgia na CEDAE, o Proface, e eles precisavam desses mapas e precisavam dos originais, dos chamados (inteligível) que eram as transparências que permitiam você fazer cópias, bem feitas e esse tipo de restrição, entendeu? O chefe da cartografia lá não queria ceder, “não pode”, “era segurança nacional”. Nós assinamos termos, com eles e tal.

TM: O Departamento do Governo Federal?

FC: Não! A nossa cartografia (municipal)! Que era a dona dos mapas. Até hoje é assim, qualquer voo, precisa de autorização do Estado Maior das Forças Armadas, ou algo que o valha. Mas naquela época, além disso, tinha áreas classificadas. Se tinha forte por baixo, também; se tinha área militar.

Todos esses desafios encontrados e inovações incorporadas nos trabalhos desenvolvidos pela Rioplan/Iplanrio e, em particular, durante o Cadastro de Favelas – tomado para análise aqui - foram tratados por um quadro técnico que apresenta características bem peculiares: pessoas qualificadas, muitas delas jovens, com circulação internacional e alguma ligação com Carlos Nelson Ferreira dos Santos, e o IBAM. Tal como pode ser visto na próxima seção.

Foto 3 – Representação do Morro do Alemão e do Jacarezinho no mapa oficial da cidade do Rio de Janeiro no início dos anos 1980

Fonte: Projeto de Desenvolvimento Social de Favelas do no Rio de Janeiro – Dimensão Físico-Urbanística. Iplanrio (1982). Acervo Cecilia Neder.

Foto 4 – Representação do Morro do Alemão no mapa oficial da cidade do Rio de Janeiro no início dos anos 1980

Fonte: Projeto de Desenvolvimento Social de Favelas do no Rio de Janeiro – Dimensão Físico-Urbanística. Iplanrio (1982). Acervo Cecilia Neder.

Foto 5 – Reconstituição cartográfica do Morro do Alemão

Fonte: Projeto de Desenvolvimento Social de Favelas do no Rio de Janeiro – Dimensão Físico-Urbanística. Iplanrio (1982). Acervo Cecilia Neder.

Foto 6 – Reconstituição cartográfica do Morro do Alemão com caracterização de transporte e equipamentos sociais

Fonte: Projeto de Desenvolvimento Social de Favelas do Rio de Janeiro – Dimensão Físico-Urbanística. Iplanrio (1982). Acervo Cecilia Neder.

3.4 O quadro técnico

Todo o movimento retratado aqui neste capítulo toma como princípio que ele responde a nova filosofia de gestão e administração municipal desencadeada durante o curto mandato de Israel Klabin frente à Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. A montagem de um secretariado mais técnico, com pessoas reconhecidas por seu trabalho nas áreas para as quais foram escolhidas; em particular, a importância dos princípios da gestão moderna, partindo do modelo trazido da iniciativa privada pelo próprio prefeito e seu secretário Matheus Schnaider; corolário disso, o combate à burocratização e a blindagem às prerrogativas clientelistas na tomada de decisões. Isso se manifestou também na estrutura da Rioplan/Iplanrio e nos seus trabalhos de produção de informações, dentre os quais o Cadastro de Favelas foi escolhido para ser analisado de modo um pouco mais trabalhado neste capítulo.

No entanto, outro fator que merece uma atenção maior é o quadro de funcionários técnicos que estava sendo montado no período, o qual ficaria responsável por operacionalizar os princípios e ideias que marcavam a gestão Klabin: definir o escopo teórico-conceitual por trás de cada projeto, pensar as metodologias de produção de informações, ir a campo (em particular nas favelas), conversar com as pessoas, sintetizar e sistematizar os dados de modo a subsidiarem a elaboração de propostas de intervenção, quando não participar diretamente desse processo.

Estudar esses “tecnocratas medianos” (middling technocrats), para utilizarmos a noção de Roy (2012), se tornou interessante para esta pesquisa, basicamente, por dois motivos. O primeiro, certos elementos que se mostram recorrentes entre entrevistados e a entrevistadas. Foram quatro no total:

- Augusto Ivan Pinheiro: atualmente alocado como funcionário da Empresa Olímpica Municipal (EOM) ; trabalhou na Codesco, foi técnico da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, fez parte da equipe que produziu o documento: Caracterização e dados de áreas de favelas no município do Rio de Janeiro – 1970/1980, coordenou os trabalhos do Corredor Cultural (os dois últimos na gestão Klabin), presidiu o Fundo Rio entre 1981 e 1983 e foi subprefeito do Centro do Rio por oito anos, nas gestões de Cesar Maia (foram três no total: 1993 a 1996; 2001 a 2008).

- Paulo Fernando Cavallieri: já apresentado, trabalho na Rioplan/Iplanrio e agora é funcionário do Instituto Pereira Passos; coordenou os trabalhos para o Cadastro das

Favelas e fez parte das equipes de trabalhos importantes da Prefeitura do Rio ao longo das últimas décadas, como o Favela Bairro e, mais recentemente, o Morar Carioca.

- Maria Cecília Neder Castro: arquiteta e Coordenadora-Geral da seção de levantamento físico urbanístico do Projeto de Desenvolvimento Social das Favelas do Rio de Janeiro.

- América Ungaretti: Economista, com longa carreira em trabalhos de educação comunitária e junto com a Unicef, realizou projetos na África, e fez parte da equipe que elaborou o Propostas de Ação nas Favelas Cariocas, documento síntese com o diagnóstico que orientou o projeto Mutirão, realizado por parceria entre a SMDS e a UNICEF.

Essa apresentação reflete a cronologia da realização dessas entrevista, pois elas representam o desdobramento uma da outra, através de indicações. Primeiro, Augusto Ivan que falou da importância de entrevistar Fernando Cavallieri e América Ungaretti; Cavallieri, por sua vez, indicou Cecília Neder; e, por fim, América Ungaretti, cujo contato foi mediado pela professora Livia de Tommasi. Essas entrevistas tiveram, inicialmente, o cunho de resgatar um pouco do contexto histórico que permitiu a gestão e consolidação da ideia de um “Complexo do Alemão”, mas suas falas e trajetórias tornaram interessante, também, se deter um pouco no próprio perfil dos funcionários técnicos que estavam sendo incorporados aos quadros da Prefeitura naqueles momento. Foram traços que surgiram com relação a este quadro técnico: serem jovens (em sua maioria), qualificados, com circulação internacional e ligação, pessoal ou intelectual (por partilhar certas premissas), com Carlos Nelson Ferreira dos Santos e o IBAM.

O outro motivo é a sua importância, e de seu trabalho, na produção de escalas sócio-espaciais, como aponta Roy (2012). Em seus trabalhos sobre o que ela chama de “pequenos mundos” (*small worlds*) da gestão da pobreza, ou “pequenos mundos” do desenvolvimento (Roy, 2010), ela identifica três “imaginações metodológicas úteis” para realizar a etnografia das circulações (*ethnographic circulations*) que ela propõe: primeiro, o que estaria em jogo é a circulação da verdade e do capital, especialmente a capacidade circulatória dos centros de cálculo, de modo que seria preciso, então, ver como certos circuitos entram em movimento e através de que modos – para além das noções estáticas de centro-periferia; segundo, uma nova forma de pensar o objeto etnográfico, apontando para a necessidade de uma etnografia do

apparatus (termo que a autora traz de Foucault); e, por fim, resgatando sua preocupação em transformar o papel epistemológico do subalterno (como sujeito dotado de agência), seria preciso estudar suas manifestações concretas nos funcionários tecnocratas, situado no intervalo entre o *apparatus* e suas circulações globais, na intimidade desse profissional poderia ser apreendida a construção de um reino da racionalidade de mercado.

A autora está enredada em uma discussão sobre as formas de se fazer etnografia, destacando os limites de uma pesquisa situada para entender a globalização. Ela resgata, inicialmente, a ideia de uma “etnografia das circulações”, do autor indiano Appadurai, para avançar no sentido de tratar das “circulações etnográficas” (*ethnographic circulations*), as quais não tomariam forma, necessariamente, em uma pesquisa multi-situada, uma vez que, uma etnografia das práticas globais não deveria ser caracterizada pela quantidade de lugares nos quais o pesquisador pode estar. Ela propõe a ideia de buscar uma “matriz circulatória” (*circulatory matrix* – noção que a autora traz da leitura de Gaonkar e Povinelli), assim uma etnografia das circulações conferiria atenção para como escalas sócio-espaciais são produzidas. “Por exemplo, através das práticas calculativas dos tecnocratas medianos” (Roy, 2012, pg. 35).

Mais uma vez, a autora está enredada em discussões em que não cabe entrar aqui (como a reflexão sobre o fazer etnográfico e, novamente, sobre a subalternidade), por limites da tese e desconhecimento meu, no entanto alguns desdobramentos podem ser apropriados para esta pesquisa. Roy, ao tratar do desafio da descrição dos fluxos globais, de capital e verdade, indica a sua territorialização, incorporação operacionalização nas práticas de cálculo de funcionários técnicos medianos, de agências governamentais, ou de ONGs transnacionais e organismos internacionais. Essas pessoas e práticas delineiam os limites dos “pequenos mundos” que se quer descrever, onde circulam pessoas, ideias e modelos de urbanização, no caso dessa tese.

Seriam as circulações etnográficas, performadas nas práticas calculativas de tais técnicos, que tornariam o global “conhecível” (knowable). Ou, em outras palavras, a partir dessas circulações seria possível apontar como “ideias paroquiais” (como a concepção de favela no início dos anos 1980) estariam conectadas com o transnacional (Roy, 2012, pg. 35). É sob essa perspectiva que a análise do quadro técnico o qual estava sendo montado na Prefeitura naquele período se tornou interessante.

Não se quer, nas próximas linhas, fazer um trabalho exaustivo sobre o aparato administrativo no período, tampouco esgotar a sua caracterização nos elementos a serem abordados. Segue-se, isso sim, um exercício de análise de alguns elementos não previstos,

mas que surgiram durante a pesquisa e cuja inteligibilidade a partir de certo referencial teórico, Roy (2012), pode trazer uma contribuição importante para entender a produção do espaço urbano e das favelas, no Rio de Janeiro, no início dos anos 1980.

A montagem de um quadro com funcionários qualificados não se inicia com Klabin. Parece ter sido um desafio que se colocou para uma estrutura administrativa nova, fruto da fusão. Uma de suas primeiras tarefas foi a atualização do mapa cadastral da cidade, o que não era feito desde a década de 1950.

Esse tipo de informação é importante para o planejamento urbano da cidade, mas no caso do Rio de Janeiro à época, seria importante também por outros motivos. Primeiro, para dirimir o conflito de atribuições sobre o que seria de cada um dos novos entes federativos, o estado e o município do Rio de Janeiro. Havia áreas onde havia sobreposição de atribuições, como na Avenida Brasil e no Pão de açúcar, e Corcovado; e outras que eram “território de ninguém”, pois tanto Prefeitura quanto Governo do estado a responsabilidade por sua administração, como no Túnel Novo, por exemplo. Segundo, para aumentar a arrecadação Municipal, com a atualização do registro de imóveis sobre os quais era cobrado o IPTU, em um momento de crise financeira, seria uma importante fonte de recursos.

Com este intuito, em fins de 1975 foi realizado o que Cavallieri chamou de o “grande Voo de 1975”, em entrevista. Trata-se do levantamento aerofotogramétrico iniciado em fins de 1975, com esse grande voo, e terminado em meados de 1978. Ele lembra:

Quando eu entrei, ele já estava pronto (ele está falando do Levantamento Aerofotogramétrico). Já havia também um corpo técnico, entendeu? De pessoas capazes de, de lidar com esse, com essas ferramentas novas. Cria-se, não é que se cria o departamento de cartografia da prefeitura... ele é, bem é... incrementado com esse trabalho de restituições, passa a ser chamado “cadastrais”, “mapas cadastrais” na escala de 1:2000, num grau de fidedignidade muito bom, entendeu?

As informações produzidas a partir da aerofotogrametria alimentaram as discussões em torno da elaboração do Plano Urbanístico Básico do Rio de Janeiro, realizadas em 1976 e 1977 (quando foi concluído), as quais mobilizaram uma tecnocracia mediana (nos termos de Roy) para tratar dos rumos do crescimento da cidade.

Esse incremento, de que fala Cavallieri, vem com os novos funcionários que vão começar a trabalhar já na gestão de Klabin. Muitos deles, como ele mesmo diz na entrevista,

jovens arquitetos³³ (em que pese, ele, por exemplo, seja um sociólogo), com graduação relativamente recente, alguns com cursos de pós-graduação e experiência internacional .

Cavallieri não apresentou essa experiência internacional, mas ela marca a trajetória de Cecília Neder e Augusto Ivan. Ela trabalhara por sete ou oito anos na área de Habitação Popular na Inglaterra antes de ir para a Prefeitura e este ganhou uma bolsa do governo holandês para um curso de especialização em habitação popular, de seis meses, no *Bouwcentrum International Education*, uma instituição especializada em habitação de baixa renda para o Terceiro Mundo.

É interessante tecer alguns comentários sobre o *Bouwcentrum*, pois ele parece ter uma atuação relevante na formulação e difusão de soluções para problemas urbanos em países periféricos ou, nos termos de Roy (2012), na circulação de verdade, incorporada nos profissionais que passam pelo seu processo de formação. Atualmente, ele se chama de *Institute of Housing Studies* (IHS), sediado em Rotterdam. Segundo Augusto Ivan, era financiado por um grande conglomerado de construção civil, só recebia pessoas de países subdesenvolvidos³⁴ e teria uma perspectiva de exportar soluções de urbanização para países do Terceiro Mundo. Chama a atenção essas pretensões de que fala Augusto Ivan e, sobretudo, seu financiador. Não se quer aqui apresentar uma conclusão apressada ou sugerir algo de modo imediato, mas parece surgir aqui uma pista bem interessante a ser seguida, noutro momento, sobre as formas de circulação de capital e verdades no âmbito da questão urbana no mundo e, em particular, na gestão urbana carioca na década de 1980.

Já América Ungaretti, que fez parte da equipe que produziu o Proposta para Ação nas Favelas Cariocas, também ressalta a qualificação desse grupo que trabalhava, segundo Augusto Ivan Pinheiro, direto no gabinete o Secretário de Desenvolvimento Social. De modo que, mesmo que não fossem do quadro da Prefeitura, é plausível considerar essa equipe como a tecnocracia mediana do governo municipal àquela época.

América é economista, com mestrado e doutorado na França, em Paris I e René Descartes; viveu exilada por dez anos e voltava ao Brasil por conta da redemocratização. Ela conta em entrevista

O número de profissionais brasileiros altamente qualificados, com doutorado, experiência em gestão, era muito limitado. Então o Marcos (Candau) consegue organizar uma equipe muito bem preparada. Ana Maria Brasileiro, tinha feito um doutorado no exterior, né?, um mestrado e um doutorado no exterior, era fluente em

³³ Os trabalhos de campo para o Cadastro de Favelas foram realizados por muitos estudantes de arquitetura. Talvez por conta da influência de Carlos Nelson Ferreira dos Santos na montagem desse quadro e na concepção sobre urbanização de favelas que vai orientar essas técnicas e técnicos.

³⁴ Na entrevista, ele citou contato com estudantes da Indonésia, Filipinas e de países da África.

inglês; a Karen tinha um doutorado, vinha do Canadá e tinha um doutorado sobre mulher, sobre gênero, era uma novidade no Brasil; o Sphin Slugger tinha feito o MIT; e eu.

Pra fechar essa caracterização bem sumária desse quadro, destaca-se o papel de Carlos Nelson dos Ferreira dos Santos e do IBAM na formação desse quadro técnico. Augusto Ivan havia mencionado sua relação com Carlos Nelson, com quem trabalhou na Codesco, em Brás de Pina. Noutro momento, Pinheiro (2002), ele destaca a convivência entre eles durante a sua graduação pois ambos moravam em Niterói e pegavam a mesma barca, “era o grupinho da arquitetura, que atravessava mais ou menos na mesma hora” (Pinheiro, 2002, pg. 213). Eles também haviam participado do movimento estudantil e da Juventude Universitária Católica (JUC).

Mas essa influência apenas ganhou importância após entrevista com Cavallieri. Ele conta ter sido indicado para a Prefeitura por Carlos Nelson. Quando indagado sobre esse o papel de Carlos Nelson e do IBAM na formação dos funcionários da época, ele começou a citar o nome de várias pessoas que teriam passado pelo IBAM, além dele: Edgar Ribeiro, que foi presidente do Iplanrio em algum momento naquele período; Ione Mello, coordenadora do Cadastro de Favelas; uma Sônia, que ele não lembrava o sobrenome; Esperança Bezerra; e ainda, Sandra Monarcha (que foi orientanda de doutorado do próprio Carlos Nelson, no IPPUR, no início dos anos 1980). Cecilia Neder, por sua vez, lembrou, na entrevista, de uma viagem feita à Argentina, junto com um grupo de arquitetas e arquitetos do qual Ferreira dos Santos fazia parte.

Essa correspondência já fora aventada alguns anos antes, no mesmo depoimento de Augusto Ivan (Pinheiro, 2002):

Havia alguma articulação institucional entre a prefeitura e o IBAM?

(AI) Muitos técnicos da prefeitura circulavam pelo IBAM e o grupo do Carlos pela prefeitura, mas não era um intercâmbio; era um voluntariado de ambos os lados. Existia boa vontade da prefeitura e interesse do IBAM, que liberou o Carlos Nelson para o diálogo. Mas o que existia, sobretudo, era a sua personalidade, que fascinou todo mundo num determinado momento. Irritou bastante alguns, mas, de modo geral, fascinou um grupo que estava precisando ver novos caminhos. Acho que o Carlos abriu os olhos para essa possibilidade e para todos os que queriam trabalhar de uma maneira diferente e ver a cidade de uma outra forma. A grande contribuição do Carlos foi no sentido de ouvir a cidade, ouvir as pessoas. E olhar mais, porque o que havia era um urbanismo praticado dentro dos gabinetes; a partir do Carlos passamos a ir para a rua, olhar o ambiente em que iríamos intervir, conversar com as pessoas, os grupos, antes de fazer qualquer coisa (Pinheiro, 2002, pg. 214).

Essa influência, pessoal e intelectual, pode ser muito mais explorada em um estudo com mais tempo e que o tome como objeto. Certamente, as apresentações teóricas e

metodológicas dos trabalhos aqui citados, sobre os quais não foi possível aprofundar aqui, podem trazer a tona muitas continuidades entre suas ideias e a concepção de propostas para as favelas no período. No entanto, por agora, o seu registro como uma influência importante sobre as pessoas que pensavam os projetos urbanos e de urbanização de favelas no governo municipal, já é suficiente.

3.5 As conurbações de favelas

No capítulo anterior a noção resgatou-se um pouco da forma como a noção de complexo foi gerado, e sendo gerido, em alguns documentos públicos. Em entrevista com Fernando Cavallieri ele contou uma versão interessante sobre a continuidade entre a noção de Complexo, que atende a uma dupla dimensão do conjunto espacial analisado: sua homogeneidade geográfica e heterogeneidade social; e a percepção de uma conurbação de favelas, que talvez viesse a ser o embrião para o entendimento que permeou a máquina administrativa municipal por anos, até hoje:

A primeira pessoa que me falou isso foi o François Eugene Jean de Bremaeker, que era do IBAM, que me falava Volta Redonda e Barra Mansa são cidades conurbadas. Eu falei co, conu o quê? Conurba... e aí ele explicou né? Ele era geógrafo e economista”

(...)

Fui eu quem introduziu essa ideia e eu me lembro bem. Os engenheiros falavam “que que é isso?”... achavam que era um palavrão: conurbado. Eu trouxe realmente isso da ideia de planejamento urbano mais amplo, que era aplicado a cidades ou bairros. E aí eu comecei a usar: “olha aqui, essas favelas estão conurbadas” e aí defendi isso, entendeu? Porque, aí tem toda a razão. Quando a gente vai atuar no Favela-Bairro... Porque o Favela-Bairro começa como uma matriz de classificação

Novamente, sem buscar fazer uma colagem chapada das ideias de Ananya Roy, essa última fala, remete muito bem à ideia da autora de que os “tecnocratas medianos”, a partir de suas práticas de cálculo, produzem escalas-espaciais. A apropriação de um conceito geográfico por um funcionário técnico e sua aplicação no entendimento do problema da favela, tal como ele estava se configurando no período, e a sua defesa nos encontros de trabalho para interpretar as informações e sistematiza-las, pode ter sido o fato que desencadeou a produção dessa nova escala espacial apresentada no capítulo anterior: nem a de cidade, de bairro, de favela, ou região metropolitana, mas a de complexo de favelas.

3.6 Como urbanizar?

A montagem de um quadro técnico qualificado, a profusa produção de conhecimento, a emergência de uma nova escala espacial na cidade, todos esses elementos, para os quais aponta a análise da história do surgimento do Complexo do Alemão, parece compor um mesmo esforço, qual seja, de responder à seguinte pergunta: como urbanizar?

O período aqui estudado é reconhecido na literatura sobre favelas, como aquele no qual o poder público muda sua diretriz de atuação sobre o problema da favela, da erradicação para a urbanização e a passagem das políticas de remoção para as de urbanização expressaria o reconhecimento oficial da existência da favela no tecido socioespacial da cidade do Rio de Janeiro. Mas o que não ficou evidente para estes estudos (para resgatar a projeto crítico de Foucault [2000]) foi a interrogação que se colocou para os órgãos de governo municipal: como urbanizar? Entender as ações do governo municipal no período sobre essa chave deslinda uma série de elementos não considerados pela literatura até hoje.

A formulação do quadro de análise nesses termos é devedora também dos trabalhos de Foucault. Parece difícil não lastrear uma linha de continuidade entre o entendimento de período da história urbana carioca através da pergunta “como urbanizar?” e a maneira como o autor trabalha a noção de crítica, associada à ideia de “como governar?” (Foucault, 2000 e 2004). Evidentemente, uma não é tradução para outra, mas esta foi uma inspiração para elaboração daquela como norte de pesquisa. Tendo isso em vista, uma retomada da reflexão de Foucault sobre a crítica iniciada no capítulo 1, se faz necessária.

Senellart (1995) afirma que Foucault constrói sua noção de crítica a partir de certa leitura de Kant associada a um projeto de “ontologia do presente”. Isto é, a construção da crítica a partir da interrogação dos sentidos do presente para quem fala dele; da atualidade, não como um momento fugaz, mas como um acontecimento que deve ser pensado. A possibilidade de realizar uma “ontologia do presente” é o que distinguiria a crítica da *Aufklärung*: a primeira aponta para a reflexão sobre o limite do conhecimento, do que é possível conhecer; a segunda é uma atitude, a de pensar por si mesmo, de ousar saber, um princípio de autonomia. Quando coloca a questão da *Aufklärung*, Foucault teria descoberto: “o esboço de uma 'atitude' totalmente nova. Por 'atitude', entende um certo 'modo de relação

com a atualidade' (Foucault, 1994, p. 568), que não é o do espectador, mas o de um sujeito ator do presente do qual ele faz parte (Foucault, 1994g, pg. 680)” (Senellart, 1995, pg. 3)³⁵.

Essa “atitude crítica” inaugurada por Kant seria específica da “civilização moderna” (Foucault, 2000, pg. 170). Foucault se propõe, então, a fazer sua história. Ele resgata o poder pastoral cristão e ideia de obediência. A Igreja cristã teria desenvolvido a ideia de que é preciso ser governado e se deixar governar para alcançar a salvação. Essa obediência se relacionaria com a verdade de três modos: como um dogma; certo modo de conhecimento dos indivíduos; e uma técnica reflexiva, uma “arte de governar”. É sobre esta última que o autor vai se concentrar.

Essa arte de governar teria estado confinada a certas práticas associadas à ética cristã durante séculos. No século XV, a partir do qual um processo de laicização da sociedade e de sua multiplicação a vários outros domínios, essa arte de governar teria vindo a explodir:

Como governar: uma das questões fundamentais que se passa do século XV ao XVI. Questão fundamental que é respondida com a multiplicação das artes de governar-arte pedagógica, arte econômica, arte política, se vocês quiserem – e de todas as instituições de governo, no sentido amplo que tinha a palavra àquela época (Foucault, 2000, pg. 171).

A “atitude crítica” seria indissociável desse processo que o autor chama de governamentalização: “Propor, portanto, como uma primeira definição de crítica, esta caracterização geral: a arte de não ser governado”. (Foucault, 2000, pg. 172). Senellart (1995) chama esse projeto crítico de Foucault de “crítica da razão governamental” ou “crítica da razão política”.

Foucault volta sua crítica para a racionalidade por trás dos mecanismos de poder. Senellart identifica como “matriz da razão política moderna” (Senellart, 1995, pg. 2): a inserção das técnicas pastorais no aparelho de Estado, articulados por uma teoria do Estado de polícia, aquele que cujo objetivo é o aumento de poder, cuidando minuciosa e metodicamente da felicidade de seus súditos. A esse processo de condução da pastoral ao Estado de Polícia, Foucault chamaria de “governamentalidade”. E com relação ao “governo, ele afirma:

O 'governo' não era a simples instrumentalização da força de um Estado cada vez mais compacto, mas uma figura original do poder, articulando técnicas específicas de saber, controle e coerção. Uma certa racionalização, pois, historicamente definida, das relações de poder (Senellart, 1995, pg. 2).

³⁵ Seu empreendimento crítico reflete todo um projeto de realização de “história crítica do pensamento” bem como sua própria trajetória política na França (Senellart, 1995).

Foucault desenvolve a noção de governamentalidade em outros momentos (sobretudo, no escopo dessa pesquisa, em Foucault 2004a e 2008b). Sem pretender esgotar a questão, agora, vai-se reter em um dos aspectos históricos abordados pelo autor e que foi crucial para empreitada de entender o que se passava na cidade do Rio de Janeiro no início dos anos 1980, a partir dos esforços do quadro político-burocrático da prefeitura em responder à questão: como urbanizar? Está-se falando do papel da estatística nesse processo.

A explosão da “arte de governar” da qual Foucault (2000) trata atendeu a outros motivos além da multiplicação dos domínios aos quais ela seria aplicada. Noutro momento (Foucault, 2008a), tratando do tema, ele afirma que essa “arte de governar” teria ficado bloqueada, encerrada nos limites da monarquia administrativa, até o século XVII. Quando, então, ela teria sido desbloqueada, ou teria explodido. Um dos elementos técnicos fundamentais desse processo, se não o fator técnico principal, desse desbloqueio teria sido a estatística (Foucault, id).

A “arte de governar” não teria sido objeto de reflexão apenas de teóricos políticos e conselheiros dos soberanos. Ela estava presente em manifestações concretas, de modo que sempre teria estado ligada tanto ao “aparelho administrativo da monarquia territorial” (Foucault, 2008a, p. 134), quanto à estatística, “como uma ciência de Estado”: “essencialmente esse conhecimento do Estado em seus diferentes dados, em suas diferentes dimensões, nos diferentes fatores do seu poder” (Foucault, id, pg. 134).

Se neste momento, a estatística estaria limitada a subsidiar as funções administrativas do Estado, ela veio a se tornar fundamental para o desbloqueio da “arte de governar”, quando ela se torna um elemento necessário para tratar do problema da população. Segundo Foucault (id), esse desbloqueio seria fruto de uma série de processos mais gerais, ainda que, mais especificamente, ela fosse indissociável da “emergência do problema da população” (Foucault, id, pg. 138).

A monarquia administrativa funcionava na forma da soberania, a qual tomava como forma de governo o modelo da família e a economia tinha como função a gestão familiar. O soberano, ao garantir o bem-estar de sua família seria o exemplo a ser seguido pelos seus súditos; ao mesmo tempo em que, por cuidar bem de si e de seus familiares, isso seria suficiente para o soberano ser capaz de governar o Estado (Foucault, id). Assim, a estatística e a economia eram pensadas a partir de suas funções administrativas, tomando como modelo a família e como objetivo a manutenção do poder do soberano.

A emergência da população transforma o modelo e objeto de governo, ela tem seus fenômenos e características próprios, diferentes e maiores do que os da família, que passa a

ser-lhe inferior, ou um de seus níveis. A economia, que teria como objetivo a boa gestão do pai sobre os bens da família, já não cabe nesse modelo e se toma a forma de “economia política”, que tem como objeto a população e como função, o saber necessário para garantir a melhor sorte das populações, ou de promover seu bem estar, ou ainda, garantir a felicidade das pessoas. O objetivo também do Estado de Polícia. Manter e ampliar o poder e fazer os súditos felizes. E a economia política traz o conhecimento necessário realizá-los.

A estatística vai produzir os dados e informações necessários para a realização desses objetivos, recortando a população em indicadores a serem medidos e controlados para a tomada das melhores decisões para a felicidade dos indivíduos. Nas palavras de Senellart (1995):

Autolimitação externa, maximização interna de poder: esta estrutura, historicamente determinada, tem como resultado o aparecimento de um novo objeto de poder: a população como conjunto quantificável, massa viva suscetível a desvios e crises, fonte de riqueza, força de trabalho, reserva de guerra. Já que se trata de gerir a felicidade dos homens, por meio de medidas tão exatas quanto possível, em vista de reforçar o poder geral do Estado, é necessário conhecer e controlar as necessidades, os movimentos da população, as variáveis que a afetam. Daí o desenvolvimento paralelo da estatística, ciência da enumeração das coisas relativas ao Estado, e da economia, ciência da produção das riquezas. (Senellart, 1995, pg. 11 [grifo do autor]).

A partir do século XVII, o saber necessário para o soberano bem governar deixa de ser o das leis, para ser o dos elementos que constituem o Estado, através de um conjunto de conhecimentos técnicos, no qual a estatística tem papel importante, sendo lastreada etimologicamente como “conhecimento do Estado” (Foucault, 2008a, pg. 365).

E, por fim, mas não menos importante, em *Segurança, Território e População* (Foucault, 2008a) ainda trata da estatística relacionando-a ao que chama de dois “conjuntos tecnológicos”, ela é, ao mesmo tempo, instrumento para alcance do equilíbrio europeu e do Estado de Polícia. Um Estado deveria se autolimitar, mas não ser inferior aos demais; e, para tanto, ele deve conhecer não apenas suas forças e limites, mas a dos outros: qual é a população, os recursos naturais, a circulação da moeda etc. Por outro lado, é a polícia, como “arte de desenvolver as forças” (Foucault, 2008a, pg. 424), que via poder estabelecer a estatística, como “ciência constitutiva do Estado” (idem, ibidem, pg. 242):

A estatística passa a ser necessária por causa da polícia e, por essa mesma causa se torna possível; porque é justamente o conjunto dos procedimentos instaurados para fazer as forças crescerem, para combiná-las e desenvolvê-las. É todo esse conjunto, numa palavra, administrativo, que vai permitir o reconhecimento, por cada Estado, da totalidade de suas

forças e quais seriam os caminhos e possibilidades para o seu desenvolvimento (Foucault, 2008a, pg. 424).

Esse resgate do pensamento de Foucault é assaz breve e sistemático. Mas parece ser suficiente para explicar a construção desse trabalho. Quando se diz, aqui, que a pergunta “como urbanizar?” está lastreada na forma “como governar?”, significa também dizer que se buscou os efeitos de poder desta questão no aparato estatal, tal como sugere Foucault, em seus trabalhos: entender como o Estado real, e não apenas o das abstrações filosóficas e políticas, se estrutura para respondê-la. E, se o autor sugere que a resposta para o melhor governo acaba por articular técnicas de saber, controle e coerção, tornou-se interessante pensar que toda a preocupação com e o quanto o saber estatal produzido no período estava articulado com técnicas de controle e coerção.

Quer dizer, as propostas para as intervenções de urbanização no Rio de Janeiro, no início dos anos 1980 como uma tecnologia de governo, articulando saber e controle social. Com especial papel para a produção de conhecimento, justificada como imprescindível para as intervenções na urbanização das favelas. A urbanização como forma de desenvolver as forças de controle do Estado torna a estatística possível e necessária, através dela saber-se-ia como e para onde se desenvolver.

O quadro técnico a ser montado e as informações produzidas não se refletiam apenas na preocupação com as favelas, mais uma vez, tomando a “cidade como referência” (Telles, 2010) o conhecimento produzido sobre os elementos que conformam o estado se aplicava para todo o Rio de Janeiro, refletindo a modernização do aparato governamental e a racionalização da gestão pública. No entanto, o problema da favelização, junto com as dificuldades financeiras do município, eram os mais pungentes. E os dados estatísticos passaram a dividir a favela da cidade, os favelados dos não favelados ao compararem constantemente o fenômeno da favelização com a dinâmica social e demográfica do restante da cidade. Uma divisão que poderia haver na opinião pública, mas que se torna efetiva através da máquina administrativa e da estatística.

Frente a esse fenômeno, já não bastava dar-lhe um fim e erradicar as favelas, expurgá-las das áreas nobres e mais valorizadas da cidade. E sim, de maneira minuciosa, calcular e controlar os riscos que esses espaços colocavam para a cidade. Os maiores perigos, naquele momento, não eram mais o contágio social, seus traços anti-estéticos ou a criminalidade, mas sua explosividade social. Era preciso canalizar as energias cívicas que surgiam naqueles espaços, represadas por anos de regime ditatorial, antes que elas se voltassem contra os aparatos de governo. Esse receio não era novo, os esforços de controle social sobre as favelas

existem desde o fim do século XIX, representado na ideia de ser preciso “subir o morro, antes que ele desça”. Mas, se manifestava em um contexto diferente, de revalorização do voto, abertura política e alianças entre novas e velhas lideranças políticas locais, que voltavam à cena após anos de repressão.

Em vez de apagar as favelas do tecido urbano carioca, como mantê-las em seus lugares minimizando os riscos políticos? Lembrando que um dos efeitos das remoções, em decorrência de sua violência, era a potencialização da insatisfação política de faveladas e favelados. Passou também a ser arriscado e custoso politicamente. Além de nem mesmo arrefecer o problema da favelização, quanto mais contê-lo. Talvez, já nem interessasse interromper de vez o fenômeno, mas geri-lo, para manter a mão-de-obra barata próximos aos centros econômicos e os nichos de clientelismo necessários para a reprodução de dada configuração política no governo da cidade.

3.7 Outro problema

Nesse capítulo, abordou-se a questão da produção de conhecimento sobre a favela, desencadeado, como se tentou mostrar, pela pergunta que se colocou para o poder público, em que pese a análise aqui tenha sido apenas do governo municipal: como urbanizar? Seus efeitos de poder se manifestaram na montagem de um corpo técnico qualificado para responder, com dados em demasia, essa questão. Primeiro, levantando todas as informações possíveis para, num segundo momento, refiná-las e precisá-las. Esse quadro técnico também respondia a uma perspectiva modernizante de gestão municipal que estava sendo adotada por um novo governo.

Por mais que a gestão Klabin tenha sido curta, e não tenha havido o tempo necessário para por em prática todas as suas ideias, no seu mandato foi criada uma estrutura de produção de informações que vai vigorar por muitos anos depois de sua exoneração e vai continuar subsidiando políticas públicas por década, sobretudo, através da continuidade de muitos técnicos que entraram para o quadro de funcionários da prefeitura, naquela época, e, desde então, acumulam uma expertise do trabalho governamental de gestão das cidades.

A produção de informações tal como foi feita, partia de dado pressuposto sobre como entender a favela, como concebê-las, para só então, tentar conhecê-las. Essas concepções não eram necessariamente as mesmas, mas davam certa segurança sobre o referencial necessário para tomar a favela como objeto de estudo. Não se questionava, necessariamente, o que era

uma favela, mas que espaços poderiam ser considerados como tal a partir dos critérios estabelecidos sob dado pressuposto não tão evidente, para coleta dos dados necessários.

E, por exemplo, no caso do Cadastro de Favelas, não foram encontrados durante a pesquisa, os parâmetros de escolha das favelas a serem visitadas. Já com relação a sua delimitação, como disse Cavallieri em seu texto, no capítulo anterior e na entrevista, neste, os critérios foram a auto identificação e a “visão cultural”, no lugar da “administrativa”. Em que pese, o reconhecimento do ponto de vista dos moradores seja um movimento metodológico que contemple a participação e mesmo considere a sabedoria popular, é inegável, que resolve problemas técnicos sobre onde começa e termina uma favela.

Capítulo 4 - Os problemas da favela

A ideia de que a necessidade de gerir o problema da favela leva a um desencadeamento de saber estatístico sobre esses territórios não é nova. Licia Valladares (2005) começa a contar essa história desde fins do século XIX e traça-a até o fim da primeira metade do século XX, quando cientistas sociais passam a se ocupar também de seu estudo. A continuidade do trabalho da autora segue as pistas de como a favela se tornou e continuou sendo, também, um problema sociológico. Todavia, isso leva a uma mudança em seu trabalho, que deixa de se ocupar da história da favela como problema administrativo. Mesmo reconhecendo que vai se formar um intervalo de tempo razoável, os esforços do capítulo anterior podem ser entendidos como um esforço em retomar essa história. É o que se vai argumentar aqui e tentar dar conta de algumas de suas consequências.

Assim, um brevíssimo resgate do contexto histórico da época vai ser feito para introduzir uma problematização dos eixos de análise que trabalham na perspectiva de uma oposição entre políticas de remoção e as de urbanização, retomando debate travado por Machado da Silva e Figueiredo (1981) no início dos anos 1980. Por conseguinte, ainda refletindo sobre a favela como um problema administrativo que põe a pergunta que dá nome a esta parte, “como urbanizar?”, vai se interrogar as análises sociológicas que partem da categoria de favela as quais acabam por criar, para si, uma armadilha conceitual que as leva a desenvolver sua reflexão sempre no caminho de outra dicotomia: entre favela e cidade, que toma forma no problema da integração urbana.

4.1 Breves antecedentes

Uma tendência política, um fato histórico e um “fenômeno urbano” caracterizam o governo municipal carioca na segunda metade da década de 1970: o caráter oposicionista dos governos, e da população, dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, cujos mandatos pertenciam a políticos do MDB; a Fusão desses dois estados, em 1975, criando um novo estado, com uma capital homônima: Rio de Janeiro; e a percepção da expansão no número de favelas e de sua população (já explorados anteriormente).

Essa tendência oposicionista era inata ao antigo Estado da Guanabara, fundado quando a cidade do Rio de Janeiro deixa de ser a capital do país; contudo, ela foi se tornando cada vez mais moderada com o “tempo”. Seu primeiro governador foi Carlos Lacerda, em que pese o

apoio inicial ao golpe, passa a oposição em 1966 e tem seu mandato de deputado cassado em 1968; a eleição de Negrão de Lima seria expressão da vitória da oposição nas eleições de 1964 e teria, junto com a eleição de Minas Gerais, desencadeado o AI-2; Chagas Freitas, indicado em seu lugar, era filiado ao MDB, e foi o único governador eleito por este partido em 1978, para seu segundo mandato, já do novo estado do Rio de Janeiro.

Essa tendência oposicionista não implica em um grande embate ideológico ou conflito político, vide a organização da “máquina Chaguista”, que se construiu em cima do controle da estrutura partidária, reproduzido através de uma sólida rede de práticas clientelistas e uma aproximação com o Governo Federal (Diniz, 1982). Entretanto, ainda assim, essa tendência teria gerado impactos econômicos e políticos significativos para a cidade e o estado, desde a redução ou corte de empréstimos a fundo perdido (Abrantes, 1985), passando pelo enfraquecimento político-burocráticos do Rio de Janeiro (redução do número de ministros fluminenses, por exemplo, Santos e Neto [2013]³⁶) ou ainda, para alguns, com diz Gonçalves (2013) teria sido uma das razões políticas por trás da fusão, uma vez, que a união dos dois estados poderia diluir o peso político da oposição concentrada na Guanabara.

O objetivo oficial por trás da fusão teria sido a criação de um novo ente federativo, mais forte e capaz de fazer concorrência ao estado de São Paulo (Gonçalves, 2013). Contudo, mais do que as motivações por trás da fusão, importam seus efeitos. Por exemplo, por conta da elaboração e adequação da estrutura burocrática e do escopo legislativo, do novo estado e de sua capital, ter-se-ia produzido um “vazio” político e uma falta de orientação jurídica clara para as favelas, em que pese tivesse havido uma ativa produção legislativa com uma Nova Constituição, Novo Código Tributário etc (Pechman, 1982; Gonçalves, 2013).

Vai ser neste contexto político-partidário, de reestruturação burocrática e legislativa e com a expansão do processo de favelização que a urbanização vai se colocar como orientação das políticas voltadas para os espaços classificados como favelados, em detrimento de uma política remocionista. Pechman (1982) diz que propostas para urbanização não são novas, contudo haveria uma novidade nesta reorientação que seria a atuação direta de uma Secretaria Municipal e um Ministério.

Chagas Freitas foi o único governador eleito em 1978 pelo MDB, dentre todos os Estados da Federação. Em 1979, ele indica Israel Klabin para prefeito do Rio de Janeiro;

³⁶ Há uma produção acadêmica fluminense, sobretudo no campo da ciência política, que se ressentiu muito do esvaziamento do poder político do Rio de Janeiro no cenário nacional, o que faz par, em alguma medida com as preocupações com o esvaziamento econômico do estado e da cidade. Em que pese, esses possam ser fenômenos a serem analisados, essa espécie de ressentimento se traduz em dada agenda de pesquisa e certas pesquisas e análises.

mesmo ano em que o Projeto Rio, a intervenção do Promorar na cidade do Rio de Janeiro, é lançado. Segundo Monarcha (1981), motivado também pelos interesses políticos do Governo Federal, em particular, a candidatura do Ministro Mário Andreazza para a sucessão de Figueiredo na Presidência da República. Gonçalves (2013) destaca dois marcos para o que seria o encerramento definitivo da política de remoção de favelas: a tentativa, barrada pela organização popular, de remoção da favela do Vidigal; e o próprio Projeto Rio, o qual também representaria a inflexão do poder público em suas ações nas favelas.

Segundo Gonçalves, o que teria se passado é que “na verdade, as favelas passaram de um status de ‘chagas urbanas’ ao de vitrines da política urbana nas diferentes esferas do poder, a partir do início dos anos 1980”. (Gonçalves, 2013, p. 268). Ele afirma que o poder público apresentava certa tolerância com o aspecto informal da ocupação do solo urbano, em vez de buscar soluções definitivas para o problema por atacar, em particular, com a questão da regularização fundiária. Tema que ganhava relevância no período. (Pechman, 1982; Abrantes, 1986; Gonçalves, 2013),

O autor também afirma que esta demanda estava presente nas reivindicações dos moradores favelados, que teriam voltado a ecoar com o clima de abertura política e assumido um discurso voltado para a obtenção da propriedade privada, o que dava segurança com relação à possibilidade de despejo. De modo que a questão da regularização fundiária teria se tornado um elemento primordial na consolidação das favelas do Rio de Janeiro. O Reconhecimento oficial da moradia favelada era uma das características da ação do poder público nessa virada de década, o que não implicaria, necessariamente, em esforços concretos para encontrar uma solução para a habitação nas favelas (Gonçalves, 2013).

O processo de eletrificação da Light, em parceria com a SMDS, teria contribuído com esse reconhecimento. Este teria sido o primeiro serviço público a ser oferecido em perspectiva universalizada nas favelas e os efeitos de poder da emissão das contas de luz, dava materialidade ao reconhecimento do direito das pessoas em se manter no seu lugar de moradia.

Outro componente importante das análises sobre as novas ações pautadas na diretriz da urbanização de favelas foi o item da participação social na elaboração e execução dos projetos. Esse aspecto coadunava uma bandeira histórica dos movimentos urbanos, que era a garantia do envolvimento e autonomia para os moradores apontarem os problemas do seu lugar de moradia e propor solução para os mesmos; orientações de organismos multilaterais, principalmente no momento da realização das obras, barateando o custo das intervenções; e uma perspectiva modernizante da administração de Israel Klabin (como visto acima).

Essa sua postura modernizante e atuação participativa da SMDS teriam gerado atritos políticos. Seu discurso tecnocrático não se alinhava com o populismo de Chagas Freitas e ação da SMDS representava uma ameaça às práticas clientelistas o que gerou tensões com a Fundação Leão XIII (cujo “monopólio” institucional nas favelas estaria ameaçado [Gonçalves, 2013]). Klabin viria a ser exonerado em Junho de 1980 e em seu lugar foi nomeado Júlio Coutinho, que governou até março de 1983. O novo secretário foi Vicente Barreto, que devolveu o papel de intermediário das ações da SMDS a políticos, o que havia sido retirado por Candau.

Certamente essa síntese por demais sistemática não faz jus à riqueza dos trabalhos ora citados, no entanto, esse pequeno quadro analítico do período é suficiente para os objetivos desse capítulo. Cabe apenas destacar que, muito da análise sobre o período reconhece a importância do governo do estado no primeiro mandato de Leonel Brizola (1983 – 1986). Sobre o qual não se deterá muito por dois motivos: primeiro, pois a tese está mais focada no aparato municipal de governo; e depois porque o início de seu governo, ainda que próximo no tempo, o intervalo desde a exoneração de Klabin é de menos de dois anos, seus efeitos não pareceram, nesta pesquisa, tão próximos aos que se está estudando aqui.

Todavia, cabe ressaltar duas coisas: a influência que o governo Brizola terá na Prefeitura entre 1983 e início de 1985, através dos governos Jamil Haddad e Marcello Alencar, ambos indicados por ele, e isso aparece na fala de Cavallieri seja em seu texto (Cavallieri, 1986), seja na entrevista.

4.2 Urbanização x remoção

Essa polarização, urbanização x remoção, marca praticamente todas as análises sobre intervenções em favelas desde o início dos anos 1980. É uma grade de inteligibilidade consolidada e ponto de partida seguro para muitas das pesquisas acadêmicas sobre o tema. No entanto ela foi abordada de modo crítico por Machado da Silva e Figueiredo (1981) já naquele momento. A reflexão proposta pelos autores parece não ter ecoado nos trabalhos realizados nas décadas seguintes. Talvez pela sua proposta de deslocamento dessa dicotomia. Mas, enfim, sua perspectiva é muito interessante e será retomada nas próximas páginas.

Os autores estão preocupados com a questão da moradia popular nas favelas e as respostas das camadas populares às políticas oficiais de habitação. Neste sentido, apresentam ao longo do texto uma crítica a análises da época as quais, ao tentar entender as mudanças na

política para as favelas no período, teriam identificado uma dicotomia nas soluções propostas pelo poder público entre ações de remoção e urbanização dessas áreas. Com tendência de predomínio desta sobre aquela, nos anos anteriores. Todavia, afirmam os autores, essas duas possibilidades teriam coexistido as favelas vieram a se tornar objeto de políticas públicas.

A ideia central é a de que políticas de remoção e urbanização de moradias populares (com variantes, pois esta polarização é relativamente recente) são permanentes e concomitantes na política oficial, e se reflete nas respostas populares à “questão da habitação”. Basicamente, variaria apenas a ênfase em um ou outro polo (Machado da Silva e Figueiredo, 1981, pg. 1)

Análises contemporâneas tratam o período como aquele que marcou o fim da política de remoções, o que tem como corolário o fato da discussão sobre reassentamentos e remoções na primeira década do século XXI seja vista como uma retomada desse processo, como indica Gonçalves (2013):

Com base em um discurso ambiental e contrário à violência urbana, observa-se o retorno d utopia de uma cidade sem favelas, ao menos nos bairros mais centrais, fato que ganhou ainda mais impulso com a escolha da cidade para diversos eventos esportivos mundiais (Gonçalves, 2013, pg. 347)

O próprio Machado da Silva (2002) destaca que as ações de remoção não teriam sido totalmente abolidas:

As remoções, de qualquer forma, não desaparecem completamente: é como se a alternativa hibernasse, reduzida a iniciativas tópicas dentro de programas mais amplos, que a apresentam de forma “democratizada”, com sua defesa cada vez mais envolvida em justificativas técnicas e medidas para reduzir seu impacto negativo sobre os moradores envolvidos.” (Machado da Silva, 2002, pg. 231).

De todo modo, Machado da Silva e Figueiredo (1981), com sua análise, ao afirmarem essa coexistência ao longo da história, buscam mostrar que a polarização entre elas, a qual estava ganhando força naquele momento, era recente, datada da década de 1960.

Os autores traçam uma brevíssima história das políticas habitacionais para as classes populares no Rio de Janeiro. A política habitacional especificamente voltada para as favelas teria se iniciado com o Código de Obras de 1937, com a orientação para eliminação de moradias precárias no longo prazo. Eles destacam que as remoções realizadas nesse período eram diferentes daquelas que viriam a ser praticadas décadas depois, pela COHAB/CHISAM, pois neste no primeiro caso tratar-se-ia de uma remoção temporária para locais próximos de sua residência.

Nesta fase inicial, dizem os autores, havia outros órgãos voltados para a moradia popular, como os IAPs (Institutos de Aposentadoria e Pensão) e a Fundação da Casa Popular,

os quais não atendiam diretamente a população favelada, pois sua clientela seria composta por outros segmentos sociais.

O período entre os anos de 1940 e 1960 teria sido marcado pela “promoção social” praticada, primeiramente pela Fundação Leão XIII e, depois, pela SERFHA. Ação que seria caracterizada pelo incentivo à formação de associações de moradores visando a cooptação das lideranças faveladas.

Apenas na década de 1960, a polarização entre “remoção” e “urbanização” de favelas, que sempre teriam coexistido, passaria a tomar forma em um caráter de “confrontação”: “de um lado, o governo propondo 'remover', de outro as organizações faveladas reivindicando a 'urbanização’” (Machado da Silva e Figueiredo, 1981, p. 17). Quando tratam do projeto Promorar (Projeto Rio), os autores destacam que, embora através dele, o Governo Federal privilegiasse a urbanização, o programa, ainda assim, guardaria certas semelhanças com o tipo de erradicação empreendida quando da criação dos parques proletários.

Em suas palavras:

A polarização remoção/urbanização, imposta pela intervenção do estado, dificulta a análise (tanto política quanto acadêmica) da questão da habitação nas favelas do ponto de vista histórico. Isto porque políticas muito diferentes – como, por exemplo, a implementada com a criação dos parques proletários e levada a cabo pela COHAB – terminam por ser entendidas como equivalentes. Por outro lado, as atuações da CODESCO e do Promorar são também vistas como práticas de urbanização, sem que se atente para suas profundas diferenças (Idem, ibidem, p. 17).

Por conseguinte, Machado da Silva e Figueiredo chamam a atenção para a necessidade de tomar alguns cuidados na análise da questão: primeiro, haveria um alto grau de “violência, repressão e controle social” em todos os tipos de remoção, mas mesmo em alguns tipos de urbanização; as ações, fossem de “remoção”, fossem de “urbanização”, seriam tão diferentes entre si, ao longo da história, que não poderiam ser simplesmente rotuladas como dois polos opostos; terceiro, as ações de “urbanização” não estavam isentas de se transformarem, em algum momento, em iniciativas de “remoção branca”; por fim, a correlação de forças, em algumas situações poderia ser tão desigual contra os moradores, que insistir na “contra-política” de urbanização seria uma posição quase suicida.

Parte da literatura aqui consultada reconhece a importância da resistência organizada por parte dos moradores de favela frente às políticas de remoção, que teria mobilizado, posteriormente, essa energia cívica para a reivindicação por políticas de urbanização. (Pechman, 1982; Burgos, 1998; Gonçalves, 2013). Como afirma Brum (2004):

Quando o Estado passa a acenar com a garantia de permanência das favelas nos locais e, principalmente, a fazer importantes obras e programas nas favelas, a

propriedade da terra vai deixando de ser a principal bandeira do movimento comunitário, cedendo espaço a luta pela urbanização (Brum, 2004, p. 143).

Zaluar e Alvito (1998) chegam mesmo a afirmar que “a favela venceu” e “projetos de urbanização e saneamento, fruto de pequenas vitórias acumuladas do movimento de favelados, fazem surgir ruas e praças, mais ou menos planejadas, mais ou menos discutidas com a população local” (Zaluar e Alvito, 1998, pg. 21).

No entanto, nos alertam Machado da Silva e Figueiredo que as organizações faveladas teriam, historicamente, antes respondido às políticas, em vez de propô-las. Eles argumentam que, da parte dos moradores, estes preferiam o “status quo, com pequenos melhoramentos, porque a imposição tanto da remoção quanto da urbanização implica em gastos adicionais, nem sempre compatíveis com sua capacidade financeira” (Machado da Silva e Figueiredo, 1981, pg. 18). E mais, chamam a atenção para o que nomeiam de “urbanização de fato”, isto é, aquele realizado pelos próprios moradores e segundo suas conveniências, o que seria não só uma estratégia de sobrevivência, “mas, principalmente, uma forma de resistência a um contexto político-econômico excludente” (idem, ibidem, p. 18).

Os autores também destacam que a imposição da polaridade “urbanização” x “remoção”, a partir da qual analisar a ação do poder público, poderia agir como modo de “controle ideológico dos favelados”, contribuindo para o “verdadeiro processo de guetificação que se verifica nas cidades brasileiras” (idem, ibidem, pg. 18). Seria preciso, então, desmistificar a polaridade que estava sendo imposta e do paradigma dela decorrente, a partir da elaboração de programas autônomos de luta. Essa necessidade se impunha porque, por mais que, legalmente, a favela não pudesse ser aceita num “regime capitalista”, a história da relação entre favela e poder público teria gerado um “espaço político de negociação legitimado” (idem, ibidem, pg. 18). O que parece ser o início da reflexão que, anos mais tarde, Machado da Silva chamaria de controle negociado (Machado da Silva, 2002).

Em que pese certa datação do texto, sobretudo com relação aos termos nos quais Machado da Silva e Figueiredo punham o debate, esse texto traz *insights* muito interessantes para pensar a produção do espaço urbano na cidade do Rio de Janeiro e seus processos de segregação sócio-espacial. O alerta feito pelos autores, no distante ano de 1981, parece não ter ecoado pela sociologia urbana carioca que veio a reproduzir a lógica da polaridade entre remoção x urbanização, reiterando a dicotomia entre as remoções (violentas e repressivas) e os projetos de urbanização de favela (progressistas e fruto de reivindicações populares). O que os autores estavam dizendo é que as políticas de urbanização não seriam, necessariamente, reivindicadas pelos moradores de favela e, segundo, é que elas também carregariam em si,

elementos que podem ser violentos e utilizados como mecanismos de controle social sobre as camadas populares.

Essa perspectiva se coaduna, em alguma medida, com a leitura crítica dos projetos de urbanização realizada no capítulo anterior. E, em que pese a reserva que o professor Luiz Antônio Machado da Silva tenha com relação ao pensamento de Michel Foucault, tomaremos a reflexão que ele propôs há mais de três décadas no sentido de atualizá-la agora numa chave a partir da qual se propõe que remoção e urbanização podem ser tomadas como mecanismos complementares no processo de produção do espaço urbano, ou das cidades, como tecnologia de governo (Foucault, 2008a). Será preciso então, resgatar mais alguns de seus princípios de método.

4.3 O problema da integração

Antes do resgate do pensamento de Foucault, vai-se fazer breve e sistemática análise de outro efeito da polarização entre urbanização e remoção, qual seja, a perspectiva de que a primeira promove a integração da favela à cidade formal.

Em trabalho recente, Olinger e Ribeiro (2012) propõem-se a pensar as favelas e as diversas configurações que conformaram o debate sobre elas ao longo da história como vários estágios da “metamorfose da questão social brasileira”, atualizando o pensamento de Robert Castel para a realidade carioca. Esses diversos momentos seriam caracterizados por debates apaixonados e carregados de juízo de valor em torno de certas dualidades que marcariam a relação da favela com a cidade, dentre elas, a da remoção *versus* a urbanização. Em dado momento do texto, Olinger e Ribeiro apontam a dualidade que tomaria forma entre “remover ou integrar” (idem, *ibidem*, pg. 05). Aqui integração é sinônimo de urbanização.

O elemento distintivo do estágio atual, no qual eles pretendem se deter, seria justamente o desapixonamento desse debate, decorrente da inserção da favela nos circuitos de investimento, transformada em um ativo financeiro na *cidade-commodity*. A frieza e cálculo que marcam a toma de decisões no âmbito do mercado teriam substituído as paixões, despolitizando o debate, em prol da elaboração de critérios baseados em modelos financeiros de avaliação do papel das favelas na cidade.

Em sua análise das diversas conjunturas da metamorfose da questão social brasileira através do debate sobre as propostas de ação nas favelas, os autores destacam a década de 1990 como aquela na qual as propostas de integração através da tese da urbanização teriam se tornado preponderantes no campo político. A eleição de Cesar Maia (1993-1996) teria

consolidado o processo que teria se iniciado nos anos 1980, quando a urbanização teria vindo a ser apresentada como uma solução possível para a favela como questão social

O momento atual seria definido pela articulação de dois discursos aparentemente contraditórios: o da remoção com a urbanização daqueles em que a erradicação não seria viável. Debate o qual não se sustentaria mais na chave da integração/desintegração do tecido social, mas na lógica da criação de novos mercados consumidores: “A interação anteriormente sustentada pelos discursos acadêmicos e políticos, agora, ganhava força pelos meios do mercado, inaugurando uma fase na qual a favela se torna objeto de projetos maiores” (idem, *ibidem*, pg. 06).

É interessante a análise proposta por Olinger e Ribeiro no sentido de apontar a influência do mercado no deslocamento das dualidades, articulando intervenções de remoção e urbanização, segundo seus interesses. O mercado realizaria a integração necessária à cidade, das favelas e seus moradores. No entanto, os autores não conseguem se livrar, da polaridade apontada por Machado da Silva e Figueiredo (1981). Em que pese a conclusão que cheguem, de que ambas soluções, remoção e urbanização, podem, de modo articulado, atender a interesses que não os dos moradores de favela, seu resgate histórico e construção de argumento é permeado pela perspectiva da integração urbana. Os autores afirmam, por exemplo, que o Plano Diretor de 1992 teria incorporado instrumentos colocados pela Constituição Federal de 1998 no sentido de consolidar a integração das favelas às cidades.

Gonçalves (2006) resgata também a discussão sobre a integração, através de uma leitura, a qual ele chama de, sociopolítica do Direito, isto é considerando-o como reflexo das condições sociais na qual ele seria constituído, mas reconhecendo os impactos que ele produz no plano social. Neste sentido o autor propõe uma análise histórica da legislação voltada para a favela, atribuindo-lhe um papel importante na produção das cidades, ou, como ele mesmo chama na “instrumentalização do espaço urbano” (Gonçalves, 2006, p. 01).

Em sua análise, quando o autor chega ao momento histórico sobre o qual esta tese se detém, ele destaca o contexto da abertura política e a emergências de uma nova preocupação para o poder público: a integração de uma não-cidade à cidade. Ao abordar o tema da urbanização, Gonçalves chama a atenção para as políticas de regularização fundiária nas favelas, as quais seriam fundamentais para a integração das favelas e seus habitantes à cidade. O reconhecimento da propriedade fundiária seria critério necessário, para o poder público, de avaliação para realizar a oferta, ou não, de serviços e equipamentos públicos.

A partir da abertura política dos anos 1970, a política urbana se focaliza na urbanização das favelas, mas faltam instrumentos jurídicos mais eficazes para se integrarem juridicamente estes espaços ao restante da cidade.

(...)

Esta política, além de contribuir para que a favela se tornasse um espaço ao mesmo tempo marginal e estruturante da paisagem urbana da cidade, provocou uma espécie de vácuo jurídico que relativizou a influência do estado nas favelas. Estas se desenvolveram à margem da legislação e não encontraram um respaldo jurídico que as reconhecesse como parte integrante da cidade (Gonçalves, 2006, pg. 20).

Para Gonçalves, haveria certa tolerância da parte do poder público com relação à expansão e à informalidade das favelas, sob a lógica da reprodução precárias desses espaços. “A pretensa ilegalidade das favelas legitimava a não instalação de serviços públicos naqueles espaços” (Gonçalves, 2013, pg. 272).

Tratando das ações do poder público no mesmo período, o início dos anos 1980, Cavallieri (1986) afirma: “a integração total dos espaços favelados do tecido urbano ‘oficial’ da cidade é uma tarefa árdua e pioneira, como política governamental declarada e explícita. Não obstante, no Rio de Janeiro, um caminho largo e seguro já está aberto” (Cavallieri, 1986, p. 34).

Os discursos políticos, jurídicos e acadêmicos sobre a integração das favelas, nem de longe, se esgotam nas referências aqui trazidas. Em torno delas, antes e, provavelmente, depois, em que pese sua atualidade, há um acúmulo enorme sobre essa discussão, mobilizada, inclusive, pelos autores e autoras citados. Mas não é intuito aqui, resgatar todo esse debate, apenas tomá-lo aqui como elemento de apresentação do argumento.

A análise da polarização entre remoção e urbanização (Machado da Silva e Figueiredo, 1981), analisada sob o ponto de vista da ação do Estado, através de suas intervenções e da elaboração de legislações, acarreta, quase que necessariamente, na perspectiva de analisar avanços ou retrocessos na integração das favelas à cidade e remete a outra polarização: entre favela x cidade, a não-cidade e a cidade. Pensar a produção do espaço urbano a partir das favelas, seja como ativo financeiro ou categoria jurídica, encerra uma perspectiva analítica, quase incontornável, que aponta para enxergar as coisas como esforços de integração das favelas à cidade.

O trabalho de Gonçalves (2013) traz um profundo e refinado resgate da “favela” como categoria jurídica, a partir da análise de legislações urbanas, desde quando ela, sequer, era mencionada nesse corpo jurídico. E isso o leva a uma conclusão muito interessante, mas a qual ele não parece ter conseguido explorar em toda a sua potência, qual seja, a de que o Estado criaria a informalidade da favela, de modo a justificar a não oferta de serviços e equipamentos públicos nesses territórios. A ilegalidade como produzida pelo próprio aparato estatal. Frente a esta profícua descoberta, o autor segue sua análise, repondo todos os

elementos da crítica que ele quer fazer, por identificar aí, uma omissão consciente do Estado, não o seu *modus operandi*.

A reflexão sobre a produção do espaço urbano, em particular das favelas, a partir dos projetos do Estado e da legislação, aponta um limite na análise e na categoria favela como objeto de análise, pois, invariavelmente vai levar ao tema da integração, da ausência e presença do Estado, da formalidade e informalidade. Neste momento, então, é preciso, novamente, resgatar alguns princípios de métodos do Foucault.

4.4 Uma análise capilar do poder

Para manter a interlocução com os trabalhos de Gonçalves, vai-se resgatar, aqui, a reflexão de Foucault sobre a relação entre o direito e o poder, a soberania e a dominação, apresentada em seu Curso *Em Defesa da Sociedade* (Foucault, 2010).

Foucault retoma, brevemente, um percurso de pesquisa sobre a relação entre o poder e a verdade que seria desdobramento de um momento anterior no qual ele se interrogava sobre a relação entre direito, poder e verdade. Dessa reflexão ele destaca um elemento, “um princípio geral”, sobre a relação entre direito e poder: nas sociedades ocidentais desde a Idade Média, o pensamento jurídico foi construído em torno da figura do rei, do poder régio. Seja para mostrar que o poder real, ainda que absoluto, era fruto de um direito fundamental; seja para estabelecer os limites para o exercício de tal poder, de modo que ele mantivesse sua legitimidade. Nas suas palavras, “o papel essencial da teoria do direito, desde a Idade Média, é o de fixar a legitimidade do poder: o problema maior, central, em torno do qual se organiza toda a teoria do direito é o problema da soberania” (Foucault, 2010, pg. 23). Isso significaria, segundo o autor, que as técnicas e discursos do direito tinham como função, essencialmente, a dissolução da dominação, no interior do poder. Fazendo surgir, em seu lugar, de um lado, os direitos legítimos de soberania, e de outro, a obrigação legal da obediência.

Foucault, afirma ter feito um esforço de inversão na análise, a partir da dominação para, posteriormente, mostrar o direito³⁷, primeiro como um instrumento de dominação, mas também como forma de veiculação e aplicação de relações de dominação, não de soberania.

O sistema do direito e o campo judiciário são o veículo permanente de relações de dominação, de técnicas de sujeição polimorfos. O direito, é preciso examiná-lo,

37 “E, quando digo direito, não penso somente na lei, mas no conjunto dos aparelhos, instituições, regulamentos, que aplicam o direito” (Foucault, 2010, p. 24).

creio eu, não sob o aspecto de uma legitimidade a ser fixadas, mas sob o aspecto dos procedimentos de sujeição que ele põe em prática (Foucault, 2010, p. 24).

Segundo o autor, sob essa perspectiva, ele faria aparecer, no lugar da soberania e da obediência, a dominação e a sujeição. Mas, para tanto seria preciso algumas precauções de método.

A primeira dela seria a realização de uma análise capilar do poder, buscando suas extremidades, mais do que as formas legítimas pelo qual ele é exercitado em seus centros. Principalmente, quando ele se estende para além das regras do direito que o delimitam para investir-se em instituições, nos técnicos e instrumentos de intervenções materiais, às vezes até violentos. “Em outras palavras, apreender o poder sob o aspecto da extremidade cada vez menos jurídica de seu exercício: era a primeira instrução dada” (Foucault, 2010, p. 26).

Em segundo lugar: fugir das análises do poder no nível da decisão. Não se trataria de perguntar “quem tem o poder?”, mas de descrever como eles se concentram no interior de práticas reais e efetivas, nos “processos contínuos e ininterruptos que sujeitam os corpos, dirigem os gestos, regem o comportamento” (Foucault, 2010, p. 25). Seria o contrário da perspectiva do Leviatã, onde os corpos múltiplos seriam subsumidos em uma vontade geral, para entender como esses corpos são constituídos por efeitos de poder.

Terceira precaução seria a de que a dominação não seria algo maciço e homogêneo, pois o poder circula, inclusive entre os indivíduos, que ao mesmo tempo me que se submetem a ele, podem exercê-lo. Em quarto lugar, a perspectiva ascendente de poder: “a partir dos mecanismos infinitesimais, os quais têm sua própria história, seu próprio trajeto, sua própria técnica e tática” (idem, ibidem, p. 27), para depois ver como eles são investidos e colonizados por formas mais gerais de dominação global. Por fim, deslocar a análise das produções ideológicas que marcariam as grandes máquinas de poder, para instrumentos de produção e acumulação de saber, os métodos de observação, técnicas de registro e aparelhos de verificação.

Para resumir essas cinco precauções de método, eu diria isto: em vez de orientar a pesquisa sobre o poder para o âmbito do edifício jurídico da soberania, para o âmbito dos aparelhos de Estado, para o âmbito das ideologias que o acompanham, creio que se deve orientar a análise do poder para o âmbito da dominação (e não da soberania), para o âmbito dos operadores materiais, para o âmbito das formas de sujeição, para o âmbito das conexões e utilizações dos sistemas locais dessa sujeição e para o âmbito, enfim dos dispositivos de saber (Foucault, 2010, p. 30).

Seguindo essas precauções de método, mais o resgate do trabalho de Machado da Silva e Figueiredo (1981), fica mais clara a armadilha conceitual que é armada ao tomar a favela como objeto de estudo. Torna-se quase impossível empreender uma análise para além

da questão da integração urbana, da favela à cidade. Entender a mudança da orientação do poder público no início dos anos 1980, nessa chave, vai implicar sempre na incapacidade do Estado de garantir a qualidade de vida aos seus moradores, a oferta dos serviços públicos etc. Mas, se ao contrário, forem interrogados os efeitos de poder de uma nova configuração de dominação, ou de controle social das camadas populares como diriam Machado e Figueiredo, que se colocava na cidade do Rio de Janeiro, um novo horizonte de pesquisa se coloca superando efetivamente as dicotomias postas no estudo da produção do espaço urbano carioca.

É isso o que permite seguir a sugestão analítica de suspensão das categorias pré-estabelecidas de favela e cidade, em prol da reconstituição das linhas de forças que perpassam os territórios periféricos e concorrem para a produção do espaço urbano, que transcendem as fronteiras locais desses espaços (Telles, 2010). É nesta perspectiva que essa tese se insere.

Tomar o investimento da “favela” nos textos jurídicos não é o problema, nem de longe. E partindo desse pressuposto, o trabalho de Gonçalves (2013) mobilizou uma rica e abundante quantidade de informações, das mais diversas fontes possíveis. O que vai fazer diferença é o modo como se entende tais textos: como reflexos do exercício soberano do poder estatal ou como uma tecnologia de dominação. Nesta tese, opta-se pela segunda. Ainda que o objeto de estudo não vá ser as legislações. A tolerância do poder público, de que fala Gonçalves, não vai ser superada, pois é através dela que o poder é exercido sobre os espaços tidos como favelas, abrindo um campo de forças; acionando alianças e conflitos em torno da gestão da ordem nesses territórios

Contudo, se colocando como uma análise de poder, inspirada por Foucault, esse trabalho toma como objeto a forma como este poder se realizar nas técnicas de registro, práticas de cálculo e produção de saber no seio da Prefeitura do Rio de Janeiro. É um estudo de um poder que “não para de questionar, de nos questionar; não para de inquirir, de registrar; ele institucionaliza a busca da verdade, ele a profissionaliza, a recompensa” (Foucault, 2010, p. 22). Parte-se dessa grade de inteligibilidade para entender os fenômenos deslindados pelo resgate da história do Complexo do Alemão.

Na próxima seção, vai-se resgatar outra forma de tratar as favelas como categoria de pensamento. Primeiro, dialogando com favela, tal como uma parte da literatura a entendeu, isto é, como o problema (da) favela (Burgos, 1998; Machado da Silva, 2002; Valladares, 2005); pondo ênfase em como Valladares (idem), trata em dado momento, a favela: como problema administrativo.

4.5 A favela como problema

Tendo em vista a crítica ao uso da categoria de favela nos estudos urbanos sobre a cidade do Rio de Janeiro, a ideia de pensar em como a “favela” se torna um problema de gestão para os governos parece ser muito mais útil, e remete a perspectiva analítica que não põe o foco na dinâmica local, mas nas formas como o aparato estatal a produz, através da produção de informações sobre elas e dos efeitos de poder desses mecanismos de saber. Essa ideia não é nova e foi extraída de um debate estabelecido, ainda que não sempre evidente, entre Burgos (1998), Machado da Silva (2002) e Valladares (2005).

Os três autores, de maneiras diferentes, nomeiam as representações sociais feitas sobre os espaços considerados como favelados na opinião pública e nas agências estatais, como “problema (da) favela”, ou favela como problema a ser enfrentado pelo poder público. Em particular, Licia Valladares, quem se propõe a fazer uma história das representações sociais, ou da “reflexão” sobre esses espaços. Porém, os três escrevem mais ou menos no mesmo período, e dialogam entre si, principalmente a partir de Burgos (1998), que coloca sua análise em termos de “problema favela” e como essa representação social repercutia nas ações do Estado para os espaços classificados como tal.

Nesta seção o que se sugere é que este trabalho irá, em alguma medida, continuar uma determinada linha da história que Valladares (2005) começou a contar: o da favela como “um problema a ser administrado e controlado”. Mas não é possível recontar essa história, sem fazer referência, ao menos, aos dois outros autores citados, uma vez que, em seu livro, a autora, em dado momento, volta-se para a “favela das ciências sociais” e as pistas para pensar um problema administrativo serão encontradas ali em Burgos (1998) e Machado (2002).

Essa triangulação é importante, pois os três estão em diálogo direto, citam-se em seus textos e conformam um espaço conceitual interessante para se pensar a forma como as agências governamentais lidam com a favela como um problema. O que nos diz muito sobre a experiência situada do Estado na produção do espaço urbano. Assim parece muito frutífero reconstruir as perspectivas de cada um dos três, pois eles conformam um “espaço conceitual” interessante a se situar e desdobrar.

A preocupação de Burgos é analisar como as representações sociais de dado período vão se refletir na forma de atuação das agências estatais, ou do “Estado” nos espaços pensados como favelados; ele ainda está preocupado em como isso vai conformando um grupo social, o “favelado” ou, como ele prefere, os “excluídos”. “Mais do que uma cronologia das intervenções públicas em favelas do Rio de Janeiro, este trabalho pretende caracterizar o

nexo existente entre as representações do ‘problema favela’ e a atuação, frente ao mesmo, do poder público e de instituições sociais como a Igreja Católica” (Burgos, 1998, pg. 25).

Ele traça um histórico de como o poder público representava as favelas como problemas, para analisar as propostas decorrentes dessa percepção. De modo bem sistemático, sua cronologia seria:

- *Décadas de 1930 e 40*: descoberta da favela pelo poder público ou sua entrada na agenda política, através da sua caracterização como um problema sanitário.

- *Década de 1950*: problema moral, com os esforços de controle social através dos Parques Proletários e de uma pedagogia de civilização sobre os pobres.

- *Década de 1960 e 1970*: emergência do problema político e realização de esforços de controle social sobre dos movimentos favelados; período seria marcado pela atuação da Serfha, criação da Fafeg e reforma da Fundação Leão XIII; mas também pela política de remoções, recrudescida pelo golpe militar. Busca da erradicação do problema favela, ressaltando a violência das remoções e seu objetivo de desarticulação da vida organizativa favelada.

- *Fins da década de 1970 e década de 1980*: fim do remocionismo e a emergência da questão de como integrar as favelas à cidade.

- *Década de 1990*: revalorização da favela na chave da segurança pública e desarticulação de ações entre o poder municipal e estadual, o primeiro responsável por urbanizar as favelas e o segundo em prover segurança pública.

Esse quadro delineado por Burgos vai ser retomado, em alguma medida, por Machado da Silva (2002) e Valladares (2005). Não à toa, o texto do primeiro chama-se “a continuidade do problema da favela”. Na nota 5 de seu texto, Machado da Silva afirma

o texto mais importante que conheço para a compreensão global das favelas é o de Leeds e Leeds (1978). Para detalhes historiográficos, remeto o leitor a Benchimol (1992) para o final do século XIX e início do XX; Parisse (1969) para o período entre os anos 40 e 60, e Burgos (1998) para os últimos quarenta anos [grifo nosso] (Machado da Silva, 2002, p. 222)

Por outro lado, Machado da Silva também aponta limitações no trabalho de Burgos em, ao menos, três aspectos: os riscos da análise do movimento favelado feito por este na chave da autonomia e cooptação; a pouca ênfase conferida ao papel do PCB na organização dos favelados, sobretudo nas décadas de 1940 e 50; e o prognóstico de Burgos sobre o Programa Favela-Bairro.

Machado da Silva também trata, em seu texto, do movimento “favelado”, contudo sua trajetória é outra. Já na década de 1960, ele trata da “política na favela” (2011[1964]), quando

aponta existência de uma “burguesia favelada”, que vai ser um grupo social importante para que ele construa sua ideia de “controle negociado”, como forma de inserção da favela, e dos favelados, no padrão de integração urbana.

Para sua argumentação em tratar do “problema da favela”, Machado tece algumas considerações sobre o processo de urbanização no Brasil, pondo ênfase na questão da produção de um mercado de terras urbanas e a dificuldades em se universalizar a moradia como um bem salário. Frente a isso, teria havido no Brasil um deslocamento dos conflitos do âmbito da produção para o da apropriação da cidade. E essa seria a especificidade do “problema da favela”, uma disputa pela cidade, não pela melhora nas condições de vida da classe trabalhadora. O que se refletiria tanto nas

políticas públicas (inicialmente formuladas visando a solucioná-lo, mais tarde menos ambiciosas, implicando nas tentativas de solução definitiva, mas simples formas de controle, redução e regulação dos conflitos) quanto pelos movimentos dos favelados, que oscilariam entre uma auto-imagem de categoria social com interesses próprios e de uma “clientela” necessitando de “ajuda” ou “público” de programas sociais (Machado da Silva, 2002, p. 225).

Ele também sugere que a gênese da construção social da favela como representação coletiva, talvez estivesse em suas dimensões físico-espaciais e não nas características de seus moradores. Daí as propostas de ação passarem por “soluções finais” para as favelas.

Os termos da análise do movimento “favelado” por Machado se distanciam muito de Burgos, sobretudo, no caráter teórico, isto é, na interpretação dada aos mesmos fenômenos. Aqui é importante destacar, também, na trajetória de Machado da Silva, sua inserção, na década de 1980, em uma discussão sobre os movimentos sociais urbanos que lhe dá um lastro teórico diferente do de Burgos³⁸. Vale destacar a preocupação expressa em 1981: a questão habitacional como aspecto central das condições de vida dos trabalhadores (Machado da Silva e Figueiredo, 1981).

Voltando à questão do problema da favela, ele afirma:

Essa é a face moderna e contemporânea do nosso tema, mas sua raiz está na favelização tanto como fenômeno de fato, quanto em sua trajetória como problema urbano. Creio que este enquadramento permite compreender, de um lado, a continuidade histórica da questão e, de outro, suas diferenças nas várias conjunturas (p. 225).

Ele também põe sua análise em termos cronológicos: até a década de 40, o “problema da favela” foi tratado como uma questão sanitária e de disciplinamento de mão de obra; um

³⁸ O qual, infelizmente, não poderá ser traçado aqui.

segundo período que se estende até a década de 1990, basicamente, caracterizado pela reprodução de um padrão de integração social fragmentado, garantido pelo que chamei acima de 'controle negociado'; e um mais recente que ele ainda estava definindo através da noção de “sociabilidade violenta”.

Valladares (2005) dialoga muito com Machado da Silva em seu texto, mas não com esse de 2002. É importante destacar que o primeiro capítulo do seu livro é uma versão ampliada de um artigo escrito em 2000. Logo, seria, temporalmente, anterior a ele. Mas ela cita o texto de Burgos também. A trajetória de Machado da Silva ganha muito mais força quando ela analisa o papel da favela das ciências sociais.

A autora propõe uma terceira cronologia possível para o “problema (da) favela”. Sua preocupação é diferente da dos autores anteriores, que voltavam sua discussão para a organização política dos “favelados” ou como ela podia ser pensada a partir de um aparato conceitual mobilizado para se pensar de modo mais abstrato os movimentos sociais urbanos. Valladares está preocupada com a construção da categoria “favela” enquanto problema social e seu campo de estudo.

Meu objetivo é indicar a maneira como ocorreu historicamente essa construção das representações sociais, percorrendo em vários capítulos sobre as ‘descobertas’ da favela pelos mais variados atores sociais, analisando ainda a mudança constatada na evolução das categorias “favela” e “favelado” e das noções por elas expressadas, além de seus sinônimos, associações e oposições. (Valladares, 2005, pg. 13).

Por ter este objetivo em tela, sua cronologia seria diferente de outra que ela identifica como mais ou menos geral a um conjunto de autores, inclusive Burgos (1998). Ela propõe romper com essa literatura já consagrada, mas sem “descarta-la totalmente”. Sua periodização teria como ponto de partida um “mito de origem”, a imagem do povoado de Canudos descrita por Euclides da Cunha em *Os Sertões*. Desde esse mito haveria um segundo momento, em que a favela teria sido transformada em “problema social e urbanístico”; posteriormente, o “projeto de um tratamento administrativo para o problema assume a forma de medidas políticas concretas”; o quarto período seria corresponderia à produção de dados oficiais. Desses períodos, ela trata no primeiro capítulo do livro. Os demais, e suas outras periodizações, já respondem a produção acadêmica sobre a categoria favela.

Essa seção não faz jus aos trabalhos aqui citados, mas foi mantida para contextualizar e introduzir a retomada do trabalho de Licia Valladares (2005). A autora remonta o que chama de “descoberta da favela”, isto é, o início das representações sociais sobre ela, no fim do século XIX, através de textos de escritores, jornalistas, reformadores e outros intelectuais.

Os quais, independente da orientação ideológica ou política, demonstravam as mesmas preocupações.

A essa descoberta teria se seguido a sua designação como problema a ser resolvido. Aos jornalistas e escritores, se juntavam médicos e engenheiros e a questão “o que fazer da favela?” (Valladares, 2005, p. 36) tomava forma. E as respostas que surgiam teriam forte respaldo do discurso higienista aplicado à pobreza e aos cortiços, de modo que ele viria a se constituir como uma das matrizes das primeiras representações das favelas. A ela viria a se conjugar a concepção positiva da ciência incorporada nos engenheiros. De modo que: “Esses princípios de ação orientaram médicos e engenheiros em seus procedimentos para elaborar o problema das favelas” (idem, ibidem, p. 36).

Com a chegada de Vargas ao poder e suas práticas políticas populistas, a favela viria a se tornar um problema a ser administrado e controlado. E à perspectiva higienista, que perdura nesse período, soma-se “o reconhecimento, de fato, da existência das favelas e da necessidade de melhorar as condições de vida dos favelados, contrariando a solução única de sua destruição anteriormente proposta” (idem, ibidem, p. 52). O que viria a se concretiza na aprovação do Código de Obras de 1937, o qual, segundo a autora, ainda que preconizasse a eliminação das favelas e sua substituição por novas moradias que atendessem as normas de salubridade, se propunha a interditar a expansão das favelas, o que significaria a possibilidade de mantê-las.

Com essa necessidade de administrar, vinha, a urgência de conhecer as favelas. A garantia de um controle eficaz é fruto da classificação, medição e quantificação do objeto em questão.

No que se refere às favelas do Rio de Janeiro, no início dos anos 1940, já se começa a pensar na importância de ultrapassar uma visão impressionista para adquirir um saber que permita caracterizar com precisão os indivíduos e suas famílias, assim como as suas condições de moradia, classificando os diferentes tipos de problemas e situações (Valladares, 2005, p. 55).

Nesta década começaram a ser desenvolvidos estudos mais sistemáticos sobre as favelas do Rio de Janeiro, nos quais a autora se detém, o que não será possível neste momento. Todavia, cabe destacar a criação da Comissão de Estudo do Problema das Favelas, que representa muito bem essas preocupações sobre conhecer as favelas. É neste momento também que a atuação das assistentes sociais ganha importância na construção de soluções para o problema da favela; as quais ainda se caracterizam por uma preocupação moral, e orientações populistas e clientelistas.

O fim dessa década veria emergir um novo tipo de conhecimento sobre as favelas, os dados quantitativos. Assim, em 1949, a Prefeitura do Rio de Janeiro publicava o primeiro Recenseamento das Favelas do Rio. Valladares destaca que este trabalho não apresentava uma definição de favelas, tampouco os princípios de identificação utilizados. No ano seguinte, viria a ser publicado o Recenseamento Geral de 1950, pelo IBGE. Foi a primeira vez que o Censo Demográfico buscou conhecer a população favelada e suas condições de vida. Por ser um trabalho que não se restringia às favelas, fazia-se necessário distinguir as favelas dos demais espaços da cidade. Cinco foram os critérios que teriam permitido essa distinção: as suas proporções mínimas; tipos de habitação; condição jurídica da ocupação; melhoramentos públicos; e a (falta de) urbanização.

Os resultados do recenseamento teriam alimentado a construção de representações das favelas por jornalistas e pela Igreja, mas também viriam a estimular a entrada em cena das Ciências Sociais, como fonte de representações e conhecimento sobre as favelas. No trabalho de Valladares, a chegada desse novo ator e produtor de conhecimento, dá uma guinada em sua análise que passa a se voltar na sociologia que se desenvolve sobre a favela até o fim dos anos 1990. A possibilidade da favela se tornar também um problema sociológico ganha a atenção da autora que, para dar conta dos seus objetivos, deixa de seguir os desdobramentos da favela como problema administrativo e quantificável.

PARTE 3 - Urbanizar é incluir?

Capítulo 5 - O Rio de Janeiro e a agenda urbana internacional

O objetivo desse capítulo é traçar a materialização da agenda urbana internacional através da ação dos organismos multilaterais na política urbana delineada pelo governo municipal do Rio de Janeiro na gestão de Israel Klabin, o que terá desdobramentos importantes na política urbana carioca nos anos seguintes.

Sua construção é fruto de uma pista encontrada nos estudos sobre o problema da favela, ainda que nem todos os autores o formulassem nesses termos: o impacto da reorientação do financiamento de organismos multilaterais para projetos urbanos nos países da periferia do capitalismo. Segundo Machado da Silva:

As grandes remoções saem de cena, em boa parte devido à dificuldade de financiamento causada pela mudança de orientação dos organismos internacionais, conjugada à abertura política. O papel dessas entidades, aliás, é um tópico das questões aqui tratadas tão importante quanto pouco elaborado pela literatura brasileira (e, forçoso é reconhecer, uma grande lacuna no presente texto). (Machado da Silva, 2002, p. 231)

Essa pontua alguns elementos interessantes: o reconhecimento da influência dos organismos multilaterais na política urbana carioca; seu impacto não foi pequeno, mas muito importante; e o fato dele ter recebido pouca atenção nos estudos sobre cidade e favela no Rio de Janeiro. O primeiro aspecto foi reconhecido por outros autores. Gonçalves (2013), afirma que “os grandes financiadores internacionais mudaram gradualmente a orientação política com relação à urbanização de favelas” (Gonçalves, 2013, p. 264) e destaca a realização da I Conferência do Habitat, realizado em Vancouver no ano de 1976; cuja importância também foi ratificada por Cardoso (2007).

Um autor que também admitiu essa influência, mas se permitiu avançar um pouco mais na questão foi Abrantes (1986). Seu texto foi escrito contemporaneamente a este momento, o que lhe proporcionou uma percepção quase em tempo real dessa influência³⁹. Ao elencar os elementos que contribuíram para a consolidação da urbanização para o fenômeno das favelas, ele identifica o seguinte, dentre outros: “A questão das periferias urbanas nos países do Terceiro Mundo tornar-se para as grandes instituições financeiras internacionais – Banco Mundial, BID, FMI, ONU, UNICEF – a mais explosiva socialmente” (Abrantes, pg. 137, 1986).

39 Há de se destacar que o texto de Paulo Roberto Araújo Arantes foi redigido em 1980, ainda que a referência utilizada seja de 1986, pois a versão consultada é o quarto capítulo do livro Educação e Favela, organizado por Victor Vincent Valla e publicado neste ano. Por isso, o trabalho de Abrantes é contemporâneo ao governo Klabin e o período em tela.

Abrante ainda trata da parceria entre SMDS e UNICEF, a qual gerou o documento *Propostas para ação nas favelas cariocas*. Sua análise sobre o documento será retomada mais a frente, em tópico no qual ele será objeto, no entanto é possível reter aqui algumas observações de seu trabalho. Para Abrantes, a “filosofia de trabalho da prefeitura, suas preocupações” teria se encaixado “perfeitamente” na perspectiva dos “centros financeiros internacionais” sobre a questão urbana. A partir da qual, a cidade passaria a ser reconhecida como espaço “de maior explosividade social”, em relação ao campo, o que teria levado a mudanças nas estratégias de controle sobre os países de Terceiro Mundo.

O controle político/militar teria fracassado como mostravam países como Vietnã, Irã, Nicarágua e outros. Nessa

nova estratégia, o importante é conhecer minuciosamente esses bolsões de pobreza para melhor controlá-los e, sem dúvida alguma, procura amenizar, tornar as condições de vida urbana ao menos suportáveis, financiando através de convênios com governos locais projetos de melhoria nos serviços básicos e de medicina preventiva, contando para isso, ou melhor, estimulando a participação da própria população (Abrantes, 1986, pg. 147).

Frente a esse diagnóstico, o autor destaca o papel das técnicas de Desenvolvimento Comunitário, desenvolvidas desde a década de 1950, como uma ferramenta de difusão dessa nova estratégia e que estaria sendo considerada mais adequada por técnicos oficiais, em particular no caso da prefeitura do Rio de Janeiro. Cabe lembrar que uma das três coordenadorias em que se dividia a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social era a de Desenvolvimento Comunitário⁴⁰. Ele ainda menciona, em sua análise, os recursos obtidos junto ao BID, a fundo perdido, para o *Projeto de Desenvolvimento Social de Favelas*.

Entre o trabalho de Abrantes e o de Machado da Silva, há um intervalo de doze anos, em que não se teria avançado muito na investigação sobre a influência dos organismos internacionais na política urbana do governo municipal do Rio de Janeiro. Desde o trabalho de Machado da Silva até esta tese, já são quase quinze anos. Desde então, algumas novas pesquisas surgiram, mas não nesse campo de estudos sobre o problema da favela, e sim no do planejamento urbano e regional junto ao do urbanismo.

No levantamento feito para este capítulo, foram encontrados nove trabalhos⁴¹ sobre o tem, seis deles entre teses e dissertações, e três artigos. Sem pretender ter esgotado todas as

40 As outras duas eram a de Serviço Social e a das Regiões Administrativas.

41 Duas outras referências foram encontradas: a Dissertação de Mestrado de Rossela Rosseto “Organismos internacionais e a auto-construção: análise e reflexões sobre as políticas de habitação para população de baixa renda”, defendida em 1993 o trabalho de Suzana Pasternak Taschner “Favelas e Cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas”, publicado em 1997. Mas estas não foram consultadas para esta tese.

possibilidades, no escopo desse texto, é com eles que se vai trabalhar. Um deles já é referência nos estudos sobre políticas habitacionais no país, qual seja, o artigo de Marcus André Mello e Alexandrina Moura: *Políticas Públicas Urbanas no Brasil: Uma Análise dos Projetos do Banco Mundial*, publicado em 1990.

Dentre os trabalhos para obtenção de títulos de pós-graduação, destaca-se sua concentração: uma tese (Ribeiro Filho, 2006) e duas dissertações foram defendidas no IPPUR/UFRJ (Vianna, 2004 e Coli, 2006) e outra tese (Denaldi, 2003) e duas dissertações na FAU-USP (Arantes, 2004 e Mendes, 2006). Destaca-se que os três trabalhos defendidos no IPPUR/UFRJ o foram sob orientação do professor Carlos Vainer; no caso da FAU-USP, foram dois orientados pela professora Ermínia Maricato e uma pela professora Maria Cristina Paes Leme. O que parece expressar desdobramentos da preocupação, sobretudo de Vainer e Maricato, entre as orientadoras e o orientador citado, com as mudanças na gestão e planejamento urbano e regional na passagem da década de 1980 para a de 1990, e ao longo desta última.

Trata-se das reflexões de Vainer sobre o Planejamento estratégico como ferramenta de gestão urbana que passara a ser difundida mundialmente num esforço de dotar as cidades de modelos de gestão empresarial, transformando-as em cidades-empresa (Vainer, 2000); e de Maricato, sobre o planejamento urbano no Brasil, e as ideias fora de lugar e lugares fora das ideias (Maricato, 2000). Não à toa, ambos trabalhos compõem, junto com um texto de Otília Arantes, a coletânea *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*.

Outro ponto que chama a atenção é que esses seis trabalhos foram defendidos no intervalo de 4 anos, entre 2003 e 2006. O artigo de Fernandes, que compõe com o de Mello e Moura e de Werna (1996), o conjunto de textos levantados, também é de 2006. Considerando que toda essa produção seja datada de início dos anos 2000, pode-se imaginar que isso reflita o amadurecimento das reflexões das orientadoras e do orientador, aos quais deram continuidade. Outro fator que pode contribuir para essa concentração é o debate público e aos temas predominantes à época. Por exemplo, dois dos trabalhos tratam do Favela-Bairro e outros ainda citam-no; o programa foi alvo de um sem número de pesquisas e análises no período.

Não é possível indicar motivos para o não surgimento de novos trabalhos, no escopo desse levantamento, mas também não se quer aqui fazer um mapeamento da produção acadêmica brasileira sobre a influência das agências multilaterais na política urbana brasileira, em particular a carioca. Mas, apenas situar os lugares de produção desse conhecimento, o que pareceu interessante mediante os elementos destacados nos dois últimos parágrafos.

A ocorrência da predominância de teses e dissertações, sem artigos ou livros publicados parece indicar certa incipiência e descontinuidade na conformação desse campo sobre projetos urbanos internacionais e seus impactos nas cidades brasileiras. A título de ilustração, cabe citar o trabalho de Liva de Tommasi, Miriam Warde e Sérgio Haddad *o Banco Mundial e as políticas educacionais*, publicado no ano de 2000, como indicador de um possível campo mais sistematizado e estudo sobre a influência dos organismos internacionais sobre as políticas educacionais no Brasil.

Os autores encontrados trabalham com uma interface Brasil e essas instituições em escalas e distintas e enfocando diferentes agências; esse texto tenta delinear um quadro geral, a partir dessa literatura, considerando as diversas escalas e agências, para entender como ele se reflete na produção do espaço urbano carioca no período.

Denaldi (2003) e Mendes (2006) trabalham com o tema da urbanização de favelas, a segunda trata mais especificamente do Favela-Bairro, em seus textos autoras são muito sucintas com relação ao trabalho das agências internacionais; Coli (2006) também enfoca no Favela-Bairro, entretanto, concede um capítulo de sua dissertação à trajetória do BID, o que foi muito útil ao trabalho. Mello e Moura (1990), Vianna (2004) e Ribeiro Filho (2006) tratam mais diretamente do Banco Mundial; Fernandes (2006), também trabalha mais com o Banco Mundial, mas também considera a atuação da UNCHS (ONU); Werna (1996), se ocupa mais com projetos da ONU, e suas diversas agências; e Arantes (2004), se debruça mais diretamente na continuidade da atuação entre BID e Banco Mundial. Todas e todos reconhecem alguma continuidade na ação dessas diferentes instituições, mas acabam se ocupando delas mais ou menos nessa apresentação acima.

Boa parte desses trabalhos, a exceção de Denaldi (2003) e Mendes (2006), tem como objetivo a agenda e atuação dos organismos multilaterais, analisando documentos, discursos de seus presidentes e literatura internacional sobre o assunto, seja de pesquisadores, seja de documentos produzidos por ex-funcionárias e funcionários desses órgãos; alguns realizam estudo de caso para identificar os elementos apontados quando fala da trajetória e ação dessas agências; mas há também quem faça uma interface histórica apontando como há projetos espalhados no tempo que permitem identificar, no Brasil, as transformações da agenda urbana, ou das agendas urbanas, ao longo do tempo. Os trabalhos serão apresentados de modo mais detalhado ao longo dos dois próximos tópicos, quando se fizer necessário na construção do argumento.

Isto posto, a próxima seção contém um esforço de sistematização da trajetória da agenda urbana incorporada na atuação das agências multilaterais, para caracterizar o que seriam as mudanças de orientação do financiamento internacional para as cidades.

5.1 Breve trajetória da agenda urbana internacional

O recorte temporal dos trabalhos acima citados aponta uma concentração da sua produção no início dos anos 2000, o que vai se expressar também nos objetos que toma para sua análise, sobretudo o Programa Favela-Bairro. No entanto, para entender a influência do financiamento internacional sobre a elaboração do estudo de caso que escolhem, alguns trabalhos fazem um resgate histórico da atuação das agências que estudam para informar o entendimento do presente que analisam.

Pedro Arantes (2004) e Geraldo Browne Ribeiro Filho (2006) tomam esse trabalho histórico também como objetivo de seus trabalhos, indo além da reconstrução necessária de um contexto para compreender seus respectivos objetos de estudo. O primeiro tem como objetivo de seu trabalho “aumentar o estoque de conhecimento”, em suas palavras, sobre a atuação dos organismos internacionais em projetos urbanos, e toma como objeto de análise o BID e o Banco Mundial. Ele estabelece diálogo com uma literatura sobre a atuação dessas instituições que afirma haver uma descontinuidade entre a agenda desses dois bancos, sobretudo ao longo do tempo; destacando, a percepção particular de uma ruptura na agenda dos anos 1970 para os de 1980, a qual marcaria o início de uma perspectiva mais (neo)liberalizante nas suas linhas de financiamento. Para ele, não teria havido essa ruptura, de modo que, já nas políticas da década de 1970, e mesmo nas de 1960, seria possível identificar traços das políticas liberais das décadas posteriores; e, ao destacar as continuidades da atuação entre o BID e o Banco Mundial, ele pretende demonstrar que há uma ação mais perene e programática entre os dois bancos, que se materializaria no que ele chama de permanência de uma “matriz discursiva” a esses órgãos. A qual poderia ser apreendida, apesar das mudanças na forma de atuação ou nos “padrões de interferência dos bancos multilaterais nas políticas nacionais”.

Arantes identifica seis pontos que caracterizariam a permanência da matriz discursiva: compreensão da questão urbana a partir da produtividade da cidade e da busca, em cada projeto, por taxas de retorno acima do custo do capital; entendimento da cidade como suporte físico para a reprodução do capital e da força de trabalho em detrimento de sua dimensão política e pública; redução dos subsídios públicos e sua focalização e a desregulação pública,

com prestação de serviços em bases de mercado; direitos urbanos submetidos à capacidade de pagamento dos pobres e, no limite, defesa da autoconstrução da moradia; administração da pobreza em padrões aceitáveis ao invés de sua superação; governabilidade da cidade entendida como estabilidade de regras para o mercado e contenção da insatisfação social (Arantes, 2004, pg. 91). Em que pese as mudanças na forma de execução, esses elementos permaneceriam ao longo dos projetos dos bancos multilaterais para as cidades. O reconhecimento da permanência dessa “matriz discursiva” seria uma de suas contribuições para o estoque de conhecimento sobre a atuação desses organismos multilaterais (Arantes, 2004).

Ele realiza, em seu trabalho, uma investigação das formas que essa matriz discursiva toma ao longo do tempo até o início dos anos 2000. Seu texto se divide em três estratégias analíticas: sobre essa matriz discursiva, sobre os padrões de financiamento dos bancos e ainda trata dos padrões de negociação de projetos. Esses dois últimos pontos trazem algumas idas e vindas históricas, mas é a primeira delas, aquela na qual ele realiza mais detidamente seu trabalho histórico quem mais interessa para esta tese.

Já Ribeiro Filho (2006) quer enfatizar a trajetória do Banco Mundial até se autodenominar um Banco de Conhecimento⁴².

Oficialmente, o BM é uma agência especializada das Nações Unidas, mas se diferencia substancialmente das outras agências (Habitat, Unesco, OIT e OMS) por ser um banco. O que causa certa confusão sobre o seu papel é que ele é ao mesmo tempo uma instituição financeira e uma agência de desenvolvimento, e, a partir de 1996, tem, cada vez mais, se autodenominado como um banco de conhecimentos. Esta ambigüidade em relação a seus papéis tem contribuído para se afirmar no cenário internacional e influenciar países clientes, ora acionando o discurso de que é uma agência de desenvolvimento, ora afirmando que é um banco, ora se assumindo com um banco de conhecimentos (Ribeiro Filho, 2006, pg. 42).

Essa característica tripla do Banco Mundial, como instituição financeira, agência de desenvolvimento e banco de conhecimentos não soa tão ambígua para Ananya Roy (2010). A autora afirma que instituições poderosas, como o Banco Mundial, controlam o capital ou o “circuito de lucro, especulação e acumulação”, mas também a verdade, ou os “circuitos de produção de conhecimento”; Arantes⁴³ também destaca que, aquelas a quem ele chama de “instituições de governança global” (Banco Mundial, GATT, FMI...) exerceriam seu domínio através do poder do dinheiro e de “uma grande habilidade discursiva – uma hegemonia na qual a coerção se constrói pela dependência financeira e o consentimento, pela 'racionalidade' de um discurso que se pretende científico” (p. 15).

42 Esse aspecto também é destacado por Ananya Roy em seu trabalho sobre o *poverty capital* (2010)

43 *Ibid.*

De qualquer modo o que os três autores querem é chamar a atenção para o fato de como o Banco Mundial, e outras agências multilaterais, agem não só através dos seus financiamentos, mas através de prescrições de “boas práticas” seja através das condicionalidades dos empréstimos, seja através de cursos, seminários, congressos etc; da apropriação das inovações dos projetos locais para, posteriormente, replicá-las como modelos; dos indicadores que estabelecem para identificar a viabilidade econômica dos tomadores de empréstimo; ou ainda propondo reformas administrativas.

É sobre este último ponto que Ribeiro Filho (2006) se debruça, sobretudo, na análise das políticas de Desenvolvimento Institucional (*Institution Building*) propostas pelo Banco Mundial. As ações de DI compreenderiam reformas administrativas, prestação de assistência técnica e conformação de um quadro técnico autônomo e distante da influência das elites políticas locais (tidas como corruptas, patrimonialistas, clientelistas, despreparadas etc.). Esse corpo técnico deveria ser capaz de replicar as orientações do Banco Mundial, compreender a conjuntura global (sobretudo no período conhecido como o do ajuste estrutural) e dar continuidade aos projetos após a retirada do financiamento. Esse componente, indica o autor, foi se tornando cada vez mais recorrente e importante nos financiamentos do Banco ao longo do tempo.

Esses elementos serão retomados mais a frente, neste momento é preciso apresentar a breve trajetória da agenda urbana internacional incorporada nas agências multilaterais e anunciada no fim do último tópico. Para compreender então, de que mudança, ou mudanças, Machado da Silva fala na passagem acima transcrita.

5.2 Sobre a trajetória da agenda urbana internacionalização

Antes apresentar essa breve cronologia, duas observações devem ser feitas. Primeiramente, não vai se tratar de uma biografia das agências (em particular Banco Mundial, BID e ONU), mas de uma reconstrução das suas linhas de atuação para as cidades, ao longo do tempo; neste sentido, essa história começará a ser contada da década de 1960 em diante⁴⁴. Segundo, apresentação dessa trajetória será organizada por décadas 1960 – 1970 – 1980. As autoras e autores acima citados avançam em seus trabalhos e tratam das características das políticas urbanas até o início dos anos 2000, mas neste texto, ir até o fim da década de 1980 a

44 No caso do BID, não haveria muito a ser dito sobre sua história em particular, tendo em vista sua fundação, em 1959.

é suficiente para os seus objetivos. Levando também em consideração a arbitrariedade deste recorte, muito do que acontece ao longo dos anos 80, por exemplo, terá continuidade na década seguinte.

Assim como, todas e todos apresentam periodizações distintas, ora correspondendo umas às outras, ora não. Ainda que, algumas regularidades possam ser percebidas como mais comuns a essa literatura. A primeira delas é a mudança na orientação do Banco Mundial na gestão de Robert McNamara (1968 – 1981), com uma guinada *pro-poor*, e a perspectivas de reformas sociais e “combate à pobreza” como objetivos do banco. A luta contra a pobreza nunca teria tido como meta sua superação, mas sim sua diminuição, o suficiente para a contenção de revoltas e outras explosões sociais em países de periferia. Em decorrência disso, no início da década de 1970 viria a ocorrer a “descoberta das cidades” (Arantes, 2004) pelo Banco Mundial, o que se traduziria em dois de seus relatórios, dedicados apenas à reflexão sobre a questão urbana: *Urbanization*, de 1972, e *Housing: report on sectorial policy*, este de 1975. A cidade, como espaço mais propenso à “explosividade social”, e a pobreza urbana, passam a estar em alça de mira do Banco e de suas reformas sociais.

O fim dessa década teria sido marcado por uma profunda transformação econômica e política global, e, praticamente, todas e todos os autores citados chamam a atenção para esta conjuntura histórica: segunda crise do petróleo; aumento da taxa de juros por parte dos países emprestadores; diminuição da liquidez internacional; a política de dólar forte, por parte dos Estados Unidos; o que juntos, levam a diminuição dos empréstimos para os países da periferia do capitalismo e a inversão dos fluxos de capital para os países do Norte. Ao mesmo tempo em que há uma guinada na orientação política nos países centrais, cuja expressão maior é a eleição de Ronald Reagan, nos Estados Unidos; Margaret Thatcher, na Inglaterra; e Helmut Kohl, na Alemanha. Os países em desenvolvimento se veem sem financiamento externo e incapacitados de honrar seus compromissos. No Banco Mundial, era o fim da gestão Macnamara. Um prelúdio para a década do Ajuste Estrutural, mas também do “Ajuste Urbano” (Arantes, 2004; Ribeiro Filho, 2006); cujas políticas e orientações seguirão década de 1990 adentro. Mas o presente trabalho, não avançará tanto.

Essas transformações viriam a se manifestar na agenda urbana internacional apenas em meados dos 1980, de modo que o início da década ainda reflete muito mais as orientações que predominaram nos anos 1970. Com relação ao Rio de Janeiro, o que se quer mostrar nas páginas que seguem é que a agenda urbana da gestão Israel Klabin expressa a passagem entre esses dois períodos. Muito marcada pelas linhas de ação estabelecida na década de 1970, ela também apresenta elementos que se tornarão predominantes apenas na segunda metade da

década de 1980, e mesmo na de 1990. Aspectos esses que não fizeram do Rio de Janeiro uma cidade modelo dessa agenda urbana, pelo contexto político brasileiro, sobretudo fluminense e carioca, cujas forças políticas ainda não estavam, digamos, preparadas, para as inovações administrativas de Klabin e seu *staff*. Quiçá, mesmo o quadro político e econômico global, em termos financeiros e de conhecimento, ainda não estivesse maduro para apoiar suas ações.

5.2.1 Década de 1960

A década de 1960, em termos de agenda urbana internacional é marcada pela falta de interesse direto por parte do Banco Mundial pelas cidades e, no caso da América Latina, pelo financiamento de projetos habitacionais pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). De modo geral, pode-se dizer que a preocupação dessas agências é o desenvolvimento econômico dos países da periferia do capitalismo, como um instrumento de controle social e garantia da estabilidade política (Melo e Moura, 1990; Arantes, 2004; Coli, 2006; Ribeiro Filho, 2006) na região. “Na divisão de trabalho entre as instituições de governança global, especialmente após os anos 1950, a missão do Banco Mundial e dos bancos regionais, como o BID, é estabelecer um padrão de desenvolvimento para os países do terceiro mundo” (Arantes, 2004, p. 18).

Era um período importante na geopolítica mundial, por tratar-se do contexto da assim chamada “Guerra Fria”. Contenção da expansão do Comunismo pelo Terceiro Mundo e uma transição pacífica e possível para as regras da economia liberal e democracia representativa podem ser elencados como os interesses por trás da atuação dessas agências, a época.

No caso da América Latina,

Na América Latina, tanto o Banco Mundial como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) engajaram-se na sustentação do modelo econômico e dos regimes políticos que colaboraram para a contenção de uma suposta expansão soviética durante a Guerra Fria e, no período subsequente, comprometeram-se ativamente com a chamada transição para uma economia liberal de mercado e para os rituais da democracia representativa (Arantes, 2004).

Arantes⁴⁵ caracteriza dois grandes períodos na história das agências financeiras internacionais: a industrialização programada (1950 – 1980) e o Ajuste Estrutural (1980 até então). Neste sentido, a década de 1960 seria marcada por empréstimos, da parte do Banco Mundial e do BID, voltado para a produção de infraestrutura que garantisse a industrialização

45 Idem.

e crescimento econômico dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. O que implica, também, na tentativa, na maior parte das vezes bem sucedida, de condução da política econômica dos países onde elas atuam. Com relação ao Banco Mundial, Mello e Moura (1990) destacam a dimensão de conservadorismo fiscal e monetário de sua atuação e a busca pela internacionalização de capitais financeiros e produtivos, como lógicas de ação que ele imprime como condicionalidades em seus empréstimos, desde esta época. Os autores citam como exemplo, a exigência de concorrência pública internacional para fornecimento de equipamentos financiados pelos seus empréstimos, o que abria uma competição desigual com fornecedores internos.

Os empréstimos para produção de infraestrutura se concentravam nos setores de transporte e energia, através de projetos isolados, produzidos sem participação popular, padronizados e de grande escala, com modelos importados dos países centrais (Ribeiro Filho, 2006). Neste escopo de financiamento, para o BM, as cidades eram tomadas como lugares não produtivos, ainda mais quando comparadas aos investimentos rurais, cujo retorno seria mais garantido; e de altos gastos públicos com provisão de infraestrutura e serviço urbanos como apontam Arantes (2004) e Ribeiro Filho (2006). O banco reconhecia o fenômeno da urbanização e seus efeitos, mas ainda tomava os investimentos urbanos como “mau negócio”.

O BID, ainda que mais jovem que o Banco Mundial, descobre as cidades antes deste. Ou melhor, já surge deitando nelas sua vontade de intervenção. Seja por reconhecer ali um espaço de insatisfação social, seja por pressão dos países da região por assessoria técnica e recursos que lhe permitissem desenvolver suas políticas urbanas. Segundo diagnóstico do banco, a falta de habitação adequada seria o problema mais evidente do Hemisfério e a ação dos governos latino-americanos para solucioná-lo seriam “descuidadas”. Com investimentos em políticas habitacionais para população de baixa renda, o BID financiava a construção de unidades prontas, por agências nacionais de habitação, para os beneficiários; no período foram 43 projetos habitacionais, num total de aproximadamente 350 milhões de dólares. Para tanto, o banco contou com aportes da USAID/Aliança para o Progresso. (Arantes, 2004; Coli, 2006).

Além dos recursos para construção de novas unidades habitacionais, havia uma perspectiva modernizante na atuação do BID, que se manifestava em ações de estruturação institucional, criação de novos organismos nacionais e orientação para formulação de novos planos habitacionais.

Da articulação entre BID e Aliança para o Progresso, a ajuda-mútua teria surgido como um “novo modelo de provisão habitacional”, de modo que uma forma de resposta

espontânea teria passado a ser apropriada e adaptada para produção mais institucionalizada e de grande escala. A incorporação da ajuda-mútua como elemento de políticas oficiais teria sido defendida banco, com argumentos econômicos (redução dos custos da moradia aos mais pobres) e morais. E o sentido edificante da autoconstrução, tomaria forma na casa própria como “ícone mais poderoso da ‘inclusão’ dos despossuídos nos benefícios da modernidade, ainda que seja alcançada por meio de trabalho não pago” (Arantes, 2004, p. 34). A ideia por trás disso era a de que a concessão da propriedade da casa servisse para reduzir o “ímpeto revolucionário” da classe trabalhadora. Neste momento, a ajuda-mútua ainda seria um elemento pontual das ações, que terá continuidade e ampliação com os financiamentos do Banco Mundial, na década seguinte.

Com relação ao Rio de Janeiro, o financiamento de conjuntos habitacionais teria se materializado nos conjuntos de Vila Esperança, Vila Aliança e Vila Kennedy. Os quais não haviam sido realizados através programas de ajuda-mútua, por conta da pressão de empreiteiras brasileiras, de acordo com Arantes (2004); por outro lado, teria havido um projeto em Pernambuco, financiado pelo BID, e produzido por mutirão em 1962. Ainda segundo este autor, documento de 1963 do banco informava que as políticas habitacionais de ajuda-mútua teriam se concentrado nos países mais do continente: América Central, Caribe e Países Andinos.

Com relação à atuação do BID na década de 1960:

Em resumo, a criação de sistemas institucionais modernos de organização da produção habitacional nos países latino-americanos, apoiados pelo BID, pela Aliança para o Progresso e pelo governo norte-americano, com base em formas de ajuda mútua na produção de ‘modernas povoações’, constitui o modelo pioneiro de intervenção urbana multilateral nos anos 1960” (Arantes, 2004, p. 34)

Some-se a isso, as remoções, quando necessárias, como no caso do Rio de Janeiro.

Ao fim da década as críticas a este modelo já começam a surgir. Coli (2006) aponta a emergência de críticas a esta “primeira geração de projetos financiados pelo Banco”: baixa recuperação de custos; a inadimplência e déficits das agências habitacionais, o que exigia constante injeção de recursos externos nos programas. O fato das moradias não chegarem ao público-alvo, isto é, às populações de baixa renda foi outro problema identificado; as famílias mais pobres não tinham condições de pagar pela moradia mais barata oferecida pelo governo e o produto final dessas políticas habitacionais acabava sendo apropriado pelas classes médias. De modo geral, não só a provisão habitacional era cara, mas a produção da cidade em si, com padrões importados dos países centrais se tornava insustentável nos países da América Latina. De modo que, “um novo modelo de intervenção no Terceiro Mundo” se teria se feito

necessário. Neste modelo, os padrões de satisfação de necessidades básicas seriam inferiores aos dos países centrais (Melo e Moura, 1990; Arantes, 2004; Ribeiro Filho, 2006; Fernandes, 2006).

5.2.2 Década de 1970

Essa década começa sob os auspícios de uma nova gestão na presidência do Banco Mundial: a de Robert McNamara, ex-secretário de defesa estadunidense durante o período da Guerra do Vietnã. Sua escolha é fruto de uma mudança na percepção mais geral dos riscos de instabilidade política no Terceiro Mundo, que poderia ser um terreno fértil para o comunismo; quer dizer, a repressão pura e simples às forças políticas mais combativas, aliada ao crescimento econômico, já não eram suficientes para garantir a estabilidade social. Passaria a ter sido necessário promover o desenvolvimento social, com investimentos em educação, saneamento, saúde, habitação etc. (Arantes, 2004). O que, por conseguinte, iria levar a mudanças substanciais na agenda urbana incorporada no financiamento das agências a projetos nos países do Hemisfério Sul; mudanças que viriam a se refletir, dez anos depois, nas políticas urbanas pensadas para a cidade do Rio de Janeiro, seja na gestão Israel Klabin, seja no Projeto Rio, do Governo Federal.

Nesta década, o BID se retirava quase totalmente da área habitacional, financiando apenas três empréstimos, dois deles nos quais a habitação era apenas um, dentre vários componentes. Ele teria alterado sua abordagem para esta área deixando de financiar unidades prontas, para focar em lotes urbanizados (*sites and services*); diretriz que viria a se consolidar nos anos 1980 e consistia em: “provisão de água potável, esgotamento sanitário, arruamento, drenagem e eletricidade, serviços que estariam disponíveis para os moradores que viriam a construir suas casas a partir dos lotes, dotados de dimensões reduzidas” (Coli, 2006, p. 28). Essa construção das moradias se daria em regime de mutirão e autoconstrução. Arantes (2004) também registra essa ausência do banco, na área habitacional, nos anos de 1970.

A gestão de McNamara expressaria a primeira grande inflexão na trajetória do Banco Mundial, segundo Melo e Moura (1990). De um banco que surge com objetivos de reconstrução, da Europa no pós-guerra, com investimento em infraestrutura de “países capitalistas avançados”; que viriam a se converter em objetivos de desenvolvimento, com implantação de infraestrutura para industrialização; para então se tornarem de desenvolvimento social, na periferia do capitalismo. “O Banco Mundial buscava promover

mudanças sem rupturas e transformação social por consenso no Terceiro Mundo” (Mello e Moura, 1990, p. 100).

Em outras palavras, de uma instituição voltada para investimentos em infraestrutura, sobretudo de transporte e energia, com investimentos concentrados em países capitalistas avançados, o banco teria se convertido em, ou assume a postura de, uma “agência multilateral de combate à pobreza”. Os investimentos em infraestrutura não teriam sido abandonados, apenas passou-se a dar ênfase também a projetos “redistributivos”, segundo os autores (Melo e Moura, 1990).

Para Arantes (2004), essa mudança seria, sobretudo, discursiva. Analisando dados de empréstimos para “setores sociais”, em comparação com os de investimento em infraestrutura, ele afirma ser possível relativizar a “interpretação comum na literatura que o Banco Mundial teria priorizado uma agenda de 'reforma social' na década de 1970” (Arantes, 2004, pg. 103). O foco maior ainda era garantir o “desenvolvimento programado”⁴⁶, estimulando a industrialização e produção para exportação nos países da periferia e semi-periferia do capitalismo, de modo a garantir o equilíbrio da balança de pagamentos.

Os empréstimos para o setor de infraestrutura são os que melhor caracterizam a estratégia do desenvolvimento programado na periferia do capitalismo nos anos 1960-70, uma vez que fornecem a base real para o processo de industrialização. Na década de 1970, o Banco Mundial e o BID financiaram grandes projetos de infraestrutura: dezenas de hidrelétricas, redes de transmissão de energia, malha rodoviária, corredores de exportação e modernização de portos (Arantes, 2004, p. 105).

Enfim, seguindo a argumentação de Arantes (2004), a estratégia de “combate à pobreza”, que teria sido adotada pelo Banco Mundial a partir da década de 1970, não havia impactado seus padrões de financiamento, concentrados na promoção de infraestrutura para industrialização exportação. A guinada *pro-poor*, de Robert McNamara teria sido mais discursiva, do que substancial em termos de montante de recursos para políticas sociais e urbanas. Essa perspectiva não anula a importância dos impactos dessa virada discursiva em termos da produção das cidades periféricas, mas para tanto é preciso fazer a análise na chave do controle e estabilidade social buscado pelo banco. Arantes reconhece essa dimensão, que também foi apontada, como vimos acima, por Abrantes (1980). Nas palavras de Ribeiro Filho:

46 Arantes (2004) ora fala em “industrialização programada”, ora em “desenvolvimento programado”. Como um dos dois períodos em que analisa as trajetórias dos bancos multilaterais; o outro período seria o do “ajuste estrutural”.

A mensagem, portanto, parece inequívoca: as operações urbanas do BM não deveriam se restringir aos aspectos físicos-territoriais dos projetos, mas avançar, segundo Osmont, em direção à “gestão social das populações urbanas e de suas ações, sobretudo da gestão política, econômica e de reprodução social. [...] se trata de gerir e controlar os homens nas cidades tornadas barris de pólvora, para servir ao desenvolvimento” (OSMONT, 1995, p. 12). (Ribeiro Filho, 2006, p. 130).

“Sem desenvolvimento, não há segurança possível”, teria afirmado Macnamara, diz Arantes (2004), que analisa seus discursos em seu trabalho; Ribeiro Filho (2006) também os toma como objeto e destaca os de 1972, no Chile; 1973, em Nairóbi; e 1975, em Washington, como centrais para consolidar a preocupação com o combate à pobreza e, em consequência, a definição de seus projetos urbanos. A preocupação inicial era com os pobres em geral, para posterior foco na pobreza urbana.

No primeiro desses discursos, Macnamara teria apontado a importância que as camadas mais pobres teriam no processo de desenvolvimento e criticava a falta de Recursos da parte do Banco Mundial no combate à pobreza; no ano seguinte, em Nairóbi, falando para técnicos e especialistas do BM, mas também do FMI, ele clamaria por projetos que elevassem as condições de vida dos mais pobres, para que pudessem desfrutar de mais “justiça social” e tornarem-se “mais produtivos”; já em Washington, três anos depois, o presidente do BM teria destacado a importância das cidades e indicado as diretrizes para a redução da pobreza urbana, que seriam: “criação de empregos no setor formal, elevação das possibilidades de ganho no setor informal e ampliação do acesso aos serviços públicos – transportes, educação, saúde e habitação” Ribeiro Filho, 2006, pg. 130). O problema seria o emprego, as formas de reprodução social e o acesso às necessidades básicas.

As orientações inicialmente voltadas para o combate à pobreza espacializariam-se, posteriormente, em prescrições para os pobres urbanos; assim como a preocupação do Banco Mundial com as revoltas sociais viria a ser focalizada nas cidades. Isso não quer dizer que não tenha havido investimentos no campo, sobretudo em agricultura no período como destacam Melo e Moura (1990).

Outro elemento que viria a ser necessário para a garantia de estabilidade social seria a atenção às necessidades básicas (*basic needs*) das populações dos países periféricos, mas não nos níveis de satisfação de necessidades dos países centrais, por apresentarem custos muito elevados, e sim em padrões inferiores, pelos quais os pobres possam pagar. Assim, a capacidade de pagamento dos pobres passa a ser um dos critérios básicos para seleção dos projetos de reformas sociais do Banco Mundial.

São elementos que caracterizam essa perspectiva empresarial do Banco Mundial no combate à pobreza: padrões de satisfação de necessidades básicas inferiores aos dos países

centrais; criação oferta de bens e serviços mais baratos, cujos custos pudessem ser assumidos pelas famílias de mais baixa renda; aumento da produtividade e potencialização dos investimentos realizados pelos pobres; e o estímulo à informalidade (Arantes, 2004; Ribeiro Filho, 2006). Com relação a este último,

do ponto de vista econômico, são diversas as políticas que o banco passará a advogar em favor do setor informal: desregulação as relações trabalhistas (e mesmo extinção do salário mínimo), simplificação de cobrança de impostos, descriminalização de eventuais irregularidades, apoio ao microcrédito, melhorias em assentamentos formais, segurança na posse, programas de ajuda mútua, desregulação dos códigos de obra e uso do solo, etc. (Arantes, 2004, p. 36).

Essas diretrizes estarão incorporadas nos projetos urbanos financiados pelo banco ao longo dos anos 1970 e início dos 1980. E é nesse contexto, que a auto-ajuda, pontual na década anterior, tornar-se-á um paradigma nos projetos financiados pelo Banco Mundial (Arantes, 2004).

Antes de aprofundar essa espacialização do combate à pobreza, é preciso elencar outras razões por trás da “descoberta das cidades”, nos termos de Pedro Arantes, pelo Banco Mundial e apresentar o seu diagnóstico sobre as políticas urbanas anteriores. Nas justificativas para seu programa de reforma social e satisfação de necessidades básicas, o Banco Mundial já reconhecia o processo de urbanização das cidades latino-americanas, mas vai se aprofundar no enfrentamento de seus efeitos no início da década de 1970, em particular através do documento *Urbanization*, de 1972.

A espacialização do combate à pobreza urbana corresponderia à percepção da concentração da explosividade social nas cidades, como apontou Abrantes (1980). Em decorrência disso, em termos econômicos, ela deixa de ser vista como um “mal”. O BM passaria, através desse documento, a reconhecer as economias de escala que as cidades proporcionavam para o comércio, indústrias e outros investidores; perceber a forma como concentram os modernos meios de produção e consumo; e identificá-las como locais de reserva de mão-de-obra. Assim, em que pese as cidades continuassem a ser percebidas como espaços não-produtivos, investir nelas tornava necessário para garantir o aumento da produtividade dos trabalhadores que ali viviam, atendendo-os em suas necessidades básicas (Arantes, 2004; Ribeiro Filho, 2006).

Não obstante, as favelas passam, igualmente, por um processo de ressignificação, deixando de um problema para se tornar parte da solução. Intervir nessas áreas seria a melhor maneira para aproveitar e potencializar os investimentos feitos pelos pobres, evitando sua insatisfação por conta do deslocamento forçado para conjuntos residenciais distantes. Assim,

o Banco Mundial passaria a dar continuidade às políticas de ajuda-mútua financiadas pelo BID, mas não às de remoção (Arantes, 2004).

A crítica às políticas de erradicação de favelas tinha também outro componente econômico, no diagnóstico que o Banco Mundial fazia sobre os projetos habitacionais pretéritos, focados na construção de imensos conjuntos residenciais. Primeiro, como já foi dito acima, por conta de seu alto custo, tornando as moradias inacessíveis ao seu público-alvo inicial, para o que contribuiriam: uso de tecnologia tradicional, parâmetros formais no desenho urbano (importado dos países centrais) e não participação dos usuários no processo construtivo (Melo e Moura, 1990)⁴⁷. Esses três elementos serão combatidos nos novos projetos habitacionais valorizando as propostas mais inovadoras, a redução dos parâmetros construtivos e o envolvimento dos usuários na construção das residências, em regime de mutirão ou via autoconstrução. O que tomaria corpo em projetos-demonstração, cujas inovações e êxitos seriam reproduzidos em outros empréstimos ou apresentados como orientações recomendadas para formulação de políticas (Arantes, 2004; Ribeiro Filho, 2006).

Por seu alto custo de produção e risco de insatisfação social, o Banco Mundial tomou posição contrária à remoção de favelas, prática tradicional dos governos latino-americanos naquele momento. Até tornar condicionante de financiamento de políticas urbanas, “a interrupção da prática de erradicação de favelas”, como identifica Arantes (2004), no caso do *Projetos de Lotes Urbanizados*, de 1978.

A pressão dos países tomadores foi outro fator importante para a reconsideração do papel das cidades por parte do Banco Mundial. Com escassos recursos financeiros e técnicos esses países passaram a pressionar pela criação de linhas de crédito e assistência técnica para garantir a provisão de moradia, infraestrutura e serviços urbanos, com a rapidez necessária no quadro da crescente urbanização na América Latina (Ribeiro Filho, 2006). Arantes (2004) destaca que o poder de barganha dos governos do Terceiro Mundo, que se aproveitariam da estratégia declarada de contenção do comunismo, por parte das agências laterais, para cobrar mais recursos; o que se manifestaria na agenda de reforma social assumida pelo banco. No caso das cidades, esses governos indicariam a impossibilidade de enfrentarem, sozinhos, os processos de urbanização por que passavam.

47 Arantes aponta que no diagnóstico do BM, haveria uma dupla insuficiência de rendas, por parte das famílias e por parte dos governos; que não teriam levado em consideração em seus projetos, a “solvabilidade da demanda” (Arantes, 2004).

Essa pressão generalizada dos países tomadores teria efeitos também sobre a ONU, que teria, então, decidido a realizar sua primeira Conferência sobre Assentamentos Urbanos, em 1976, em Vancouver, no Canadá. Segundo Arantes:

McNamara multiplicou por cinco o volume de empréstimos anuais do banco. Isso se deu não apenas como disposição interna da instituição e de seu presidente, mas também como meio de fazer frente à alta temperatura política de uma década de grandes turbulências na periferia do capitalismo (Arantes, 2004, pg. 37)..

Isto posto, podemos nos voltar à análise da agenda urbana do Banco Mundial na década de 1970 e como ela se refletiria nas prescrições aos empréstimos a serem financiados por ele. A perspectiva empresarial no combate à pobreza se incorpora nos projetos de redução, a termos aceitáveis e estáveis, da pobreza urbana. Em outras palavras, tornar os pobres urbanos “mais produtivos”, garantindo-lhes alguns bens e serviços públicos em padrões inferiores aos dos países centrais, mas pelos quais, eles podem pagar. Pedro Arantes conta que o Banco Mundial teria estabelecido um programa de ação em 1972, com o citado documento *Urbanization*, reiterado em 1975, com o documento *Housing: report on sectorial policy*; segundo o autor: “seu princípio norteador será a extensão dos benefícios da urbanização aos mais pobres, com os custos dos quais possam arcar, se possível integralmente, cortando ao máximo os subsídios públicos, adotando padrões urbanísticos modestos e recorrendo à ajuda mútua” (Arantes, 2004, pg. 34).

São as duas faces da mesma moeda. Cara: são as possibilidades financeiras dos pobres (*ability to pay*) que ditam o modelo de urbanização, e não mais as necessidades mínimas; coroa: estabelece-se um modelo de política pública calcado na recuperação total dos custos, não de universalização de direitos (*full cost recovery*) (Arantes, 2004; Ribeiro Filho, 2006).

Diagnóstico que apontava para os altos custos dos projetos residenciais da década anterior; redução dos padrões dos serviços públicos alcançados, para ampliação do número de pessoas atendida; aumento da produtividade do trabalho, sobretudo, tornando os pobres mais produtivos; estímulo à informalidade; e o fim da política de remoções. Neste contexto, o investimento nos setores urbanos informais se torna estratégico para o Banco Mundial (Arantes, 2004) e seus projetos passariam a se voltar para intervenções nestes espaços, mantendo as nos locais onde vivem. Em termos de políticas urbanas, houve financiamentos em habitação, saneamento, transportes e o desenvolvimento regional⁴⁸ (Melo e Moura, 1990; Arantes, 2004; Ribeiro Filho, 2006; Fernandes, 2006).

48 Melo e Moura (1990) e Arantes (2004) fazem análise mais aprofundadas em cada uma dessas modalidades ao longo do tempo. No caso das políticas de desenvolvimento regional, cabe lembrar que é desse período o

No caso das políticas habitacionais, havia as seguintes modalidades: urbanização de favelas (*slum upgrading*) e sua “integração” à cidade, por meio de taxas municipais e tarifas de serviços urbanos; lotes urbanizados na periferia (*Site and Service*), com o critério de renda mínima para compra do lote e autoconstrução da casa; “casa evolutiva” ou “embrião”; e o modelo tradicional de produção de novas moradias, apenas para países de renda média. Nas três primeiras modalidades, a “inovação” dessas políticas seria o uso do trabalho não pago, seja na construção de moradias, seja na de infraestrutura. “Para o Banco Mundial, o Estado deve estimular políticas que desbloqueiem os esforços privados e mobilizem o que os pobres têm de mais abundantes e como único ativo: a sua força de trabalho um ‘recurso ainda subutilizado’ (BM, 1975, pg. 18)” (Arantes, 2004, p. 44).

Cabe destacar também o componente da regularização fundiária inerentes a essas modalidades de políticas urbanas. Para o banco mundial, a segurança da posse permitiria a formação de poupança por parte do indivíduo (Melo e Moura, 1990) e também liberaria as forças produtivas e as economias dos trabalhadores mais pobres, que poderiam ser convertidas em investimentos na moradia, como aponta Arantes (2004). O autor destaca também os riscos das políticas de regularização, pois, se aplicando a terras que já são ocupadas e não interessam ao mercado, e, uma vez que não sejam acompanhadas por intervenções de melhoria urbana e provisão de infraestrutura, podem reiterar e oficializar as desigualdades que buscam combater.

Não se quer aqui, neste capítulo, problematizar a questão da ajuda-mútua em seus impactos políticos enquanto forma alternativa de produção habitacional, e sim apresentá-la como componente de políticas habitacionais dentro do programa de ação do Banco Mundial, em particular, e de outras agências multilaterais, no geral. Levando em consideração as continuidades entre as agendas dessas diversas situações e destacando seu sentido a partir do contexto aqui delineado, que é o objetivo deste capítulo. Isto é, como elemento de rebaixamento dos custos dos projetos urbanos para os países periféricos e elemento de controle social.

Neste momento, cabe destacar, alguns elementos específicos que foram apresentados pelos autores que forma o quadro de referência bibliográfica para este capítulo. Com relação à auto-ajuda, Arantes (2004) afirma sua importância para o Banco Mundial, que tomava-a como um modelo que pretendia “formalizar” o trabalho compulsório e não pago dos pobres urbanos, tornando-a prática consentida, organizada e potencializada pelo Estado; analisa-o

surgimento das Regiões Metropolitanas no Brasil, Fernandes (2006) aborda essa questão e aponta a criação do projeto RM/NE, de 1980, um conjunto de intervenções urbanas em Regiões Metropolitanas do Nordeste.

também na chave da “mercantilização do urbano” e de seu potencial de politização local. Ribeiro Filho (2006), afirma que a ajuda-mútua era elemento de micro intervenções, ao nível do bairro, garantindo maior controle sobre o trabalhador; neste momento, cabe destacar esse caráter localizado da participação dos trabalhadores na execução desses projetos urbanos (o que Arantes entenderá como comunitarismo).

Essa localização dos projetos vai indicar uma aproximação do Banco Mundial com os governos locais. O que acontece em meados da década, sob o impacto da I Conferência do Habitat, de 1976⁴⁹. Neste evento, o debate teria girado em torno de temas principais: “a ineficácia dos projetos urbanos financiados por agências bilaterais e multilaterais, entre elas o BM, na diminuição da pobreza urbana, e o papel dos governos locais na promoção do desenvolvimento das cidades” (Ribeiro Filho, 2006, pg. 210). O que não quer dizer que o Banco passará a emprestar para estas instâncias de Governo. Segundo Arantes (2004), o BID fazia empréstimos a governos municipais desde seu surgimento, enquanto o Banco Mundial teria passado a ter os municípios como clientes apenas em fins da década de 1990.

No entanto, desde meados da década de 1970, o Banco Mundial desenvolve uma preocupação com a eficácia da administração municipal o que, indiretamente, vai se impactar, sobretudo em ações de reformas administrativas e de Desenvolvimento Institucional em seu aparato burocrático. Ribeiro Filho (2006) destaca, além da Conferência do Habitat, as transformações no papel das cidades nos processos globais de acumulação e reprodução, nas quais elas se tornam atores econômicos diretos nas disputas por excedentes financeiros no mercado internacional. Ele também aponta que na década de 1980, essa preocupação se aprofunda, sobretudo, com o reconhecimento do papel das cidades nos esforços nacionais de ajuste estrutural.

De todo modo, cabe destacar que essa preocupação com as administrações locais expressaria o receio com relação às elites políticas dos países periféricos, entendidas como corruptas, clientelistas, incompetentes e irresponsáveis, de modo que sua atuação poderia ampliar as insatisfações sociais e mesmo alimentar insurreições populares (Arantes, 2004), por um lado; e por outro, tinham sistemas de arrecadação e gestão de receitas atrasados, o que gerava perdas e desperdício de recursos, como aponta Ribeiro Filho (2006). Este autor,

49 Em que pese a importância dessa Conferência, não foi possível aprofundar a análise sobre seus conteúdos e impactos. As autoras e autores estudados praticamente, apenas citam-na. Uma ou outra referência foi mapeada, mas não foi possível consultá-la.

analisando o impacto da I Conferência do Habitat sobre a atenção que o Banco mundial conferia aos governos municipais, afirma:

A partir deste evento, as ações do BM começaram a ser progressivamente direcionadas para os governos locais. Diversas medidas para reformar as administrações locais foram incorporadas ao Desenvolvimento Institucional e tinham como principal meta a reforma do setor administrativo-financeiro, com vistas à elevação da arrecadação dos tributos locais, principalmente do imposto sobre propriedade imobiliária. Passaram a fazer parte da pauta de DI cursos, treinamentos e assistência técnica para capacitar técnicos de prefeituras a elaborar orçamentos, executar processos de compra/licitação, elaborar cadastros técnicos imobiliários, lidar com modernas técnicas de contabilidade etc. (Ribeiro Filho, 2006, 210).

A modernização dos governos locais se fazia necessária.

Na América Latina, entre 1974 e 1984, teriam sido implementados nove projetos envolvendo loteamentos urbanizados e urbanização de favelas. No caso do Brasil o maior projeto teria sido para o Perfilurb/Promorar (Arantes, 2004). A trajetória do Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Perfilurb), lançado em 1975, parece acompanhar bem essa trajetória que estamos contando aqui. Ele surge como alternativa para aquelas pessoas que teriam ficado marginalizadas pelos programas habitacionais das Cohabs (Azevedo e Andrade, 2011[1982]). As Companhias de Habitação surgem como novas instâncias governamentais para provisão de moradia popular, criadas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), na década de 1960. Elas se constituíam como sociedade mista sob controle acionário do Estado e sua atuação seria parecida com a de um incorporador, mas sem obter os lucros de incorporação, que elevariam substancialmente o preço das moradias (Azevedo, 1988).

Segundo Azevedo e Andrade (2011[1982]), analisando dados produzidos pelo BNH, apontam que, passados dez anos de atuação das Cohabs⁵⁰, do ponto de vista técnico, seu desempenho seria extremamente favorável: o índice de desocupação havia quase desaparecido, o número de “conjuntos-problema” teria sido reduzido e a inadimplência caído em 2/3⁵¹. Entretanto, as companhias eram permeáveis a políticos clientelistas e o não alcançava a população-alvo de sua atuação, as famílias de baixa renda.

Assim, para contornar esses problemas, assim como os decorrentes de uma urbanização acelerada, sobretudo o processo de favelização, o programa pretendia “fornecer condições de saneamento e infraestrutura básica, reservando ao mutuário a responsabilidade de construir sua habitação de acordo com suas disponibilidades financeiras e prioridades

50 Para uma análise mais aprofundada e detalhada dessa trajetória, ver Azevedo (1988) e Azevedo e Andrade (2011[1982]).

51 Os autores destacam a atuação da Cohab-RJ, que seria um ponto fora da curva com uma taxa de inadimplência de 65%; por “decisão governamental”, boa parte de suas unidades habitacionais fora destinada a famílias removidas compulsoriamente de favelas e, logo, com renda inferior aos “mutuários normais” (Azevedo e Andrade, 2011[1982]).

individuais” (Azevedo e Andrada, 2011[1982], pg. 84). O programa teria enfrentado críticas de que estimularia o surgimento de “favelas organizadas” e por parte do empresariado da construção civil, uma que vez que implicava em pequeno volume de investimento, o que levou a sua reformulação em 1978 (Melo, 1989).

De modo complementar ao Profilurb, o Governo Federal lançou o FICAM (Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social), em 1977. Segundo Melo, a articulação entre essas duas ações visava “consolidar a autoconstrução enquanto alternativa efetiva aos programas convencionais” (Melo, 1989, pg. 39). Ainda segundo o autor, o FICAM buscava estender a uma clientela de menor renda as formas existentes de financiamento individual a materiais de construção.

O Programa de Erradicação de Sub-Habitação (Promorar), apesar de trazer a ideia de “erradicação” no nome, não era um programa remocionista; e sim contemplava a substituição de casas de madeiras, “barracos”, por casas de alvenaria na mesma área de moradia. Lançado em 1979, quando, segundo Melo (1989), eclipsaria o Profilurb. Segundo Fernandes (2006) o Promorar teria sido o primeiro programa desenvolvido pelo Governo Federal, a possibilitar a manutenção das moradoras e moradores em seu lugar de moradia. Os recursos internacionais para o programa foram da ordem de 1% (Arantes, 2004), tendo em vista a relutância do BNH em trabalhar com o Banco Mundial na área da habitação, por conta de sua rigidez, exigências e lentidão nos processos de liberação de recursos como apontam Melo e Moura (1990). Os autores também destacam o fato do programa ter sido lançado de modo independente pelo BNH, que identificava insuficiências em programas de loteamentos periféricos (*site and services*) e priorizaria intervenções de urbanização *in loco*.

Essa postura do BNH, por um lado, manifestaria a existência de alguns limites na ingerência das agências multilaterais nas políticas locais. Haveria essa influência, mas existia também alguma brecha para resistências e negociações com estes órgãos, sobretudo de países de renda mais elevada, como é o caso do Brasil. Outro exemplo dessa permeabilidade às demandas e pressões dos países tomadores foi, como vimos acima, o caso da “descoberta das cidades” pelo BID e Banco Mundial.

Por outro lado, Melo (1989) aponta a lógica clientelista por parte do BNH com relação aos critérios de alocação dos conjuntos e, no caso do Projeto Rio, ao menos, destaca-se seu uso político pelo Governo Federal, que buscava obter alguma legitimidade popular no início do processo de abertura política do país e impulsionar uma eventual candidatura de seu Ministro Interior, Mario Andreazza à Presidência da República. Esse uso político dos projetos urbanos era criticado pelo Banco Mundial e as reformas administrativas que propunha,

buscavam justamente limitar essas influências, tornando as intervenções mais técnicas e racionais⁵².

Nos anos seguintes, contudo, o quadro mudaria, com a crise da dívida externa na América Latina e a quebra do padrão de financiamento interno das políticas públicas. O governo Brasileiro perderia poder de barganha e os recursos do Banco Mundial e BID passam a ser uma das poucas alternativas de divisas, alterando os termos da negociação por recursos (Arantes, 2004).

5.2.3 A década de 1980

O muro de Berlim, símbolo maior do contexto da Guerra Fria, só viria a ser derrubado ao fim dos anos de 1980, o que explicaria o fato do Banco Mundial, no início dessa década, ainda ter no horizonte, os objetivos de contenção do comunismo e a ampliação do livre mercado. Contudo, a crise da dívida externa latino-americana, o esvaziamento do crédito internacional e a guinada política para a direita nos países capitalistas centrais (protagonistas no cenário político e econômico mundial) à época teria levado a instituição a rever suas estratégias de atuação nos países da periferia do capitalismo. Dessas mudanças, cabe destacar: a aproximação ao FMI, a redefinição do combate à pobreza e a reestruturação do Estado, e seu aparato administrativo, sobretudo dos governos locais. Esses três elementos convergem para preocupação mais geral de garantir a diminuição do déficit público, o equilíbrio da balança comercial e o pagamento das dívidas já contraídas pelos países latino-americanos. É a década do Ajuste Estrutural (Melo e Moura, 1990; Arantes, 2004; e Ribeiro Filho, 2006).

O Banco Mundial e o BID, frente ao desinteresse do capital em investir em países de baixa renda e com o esgotamento dos empréstimos dos bancos comerciais, passariam a ser os garantidores dos pagamentos das dívidas dos países tomadores e se teriam tornado os maiores credores do novo endividamento pós-1980. Desde então, teriam começado a atuar mais próximo ao FMI. E essa atuação tomou forma de intervenção mais ostensiva, pois os empréstimos e o ajuste passaram a trazer consigo condicionalidades, que afetaram substancialmente as políticas econômicas e sociais dos países tomadores. (Arantes, 2004)

Essa atuação era complementar, ainda que apresentando suas próprias especificidades.

52 Ainda tratando de autoconstrução e programas do Governo Federal, em 1984, é lançado o programa João de Barro que seria, segundo Melo (1989), um programa de autoconstrução em larga escala, distinguindo-se dos demais programas do tipo, por se destinar a núcleos de pequeno e médio porte. Ainda de acordo com o autor, o resultado do programas fora “tímido”.

O FMI teria objetivos de curto prazo e metas tipicamente financeiras, a partir do uso de instrumentos monetários; os empréstimos do BM (e o BID) fariam parte de um continuum de reformas e envolviam medidas mais específicas e concretas (Melo e Moura, 1990).

Um exemplo dessa ação mais ostensiva é o surgimento da modalidade dos “empréstimos de ajuste estrutural”⁵³. Segundo Arantes (2004), estas modalidades de empréstimo dispensavam a apresentação de projetos de investimento específicos e mesmo as contrapartidas monetárias dos países tomadores. Todavia impunham “condicionalidades”: só haveria investimento se o banco considerasse que as reformas setoriais a ele condicionadas estivessem sendo aplicadas ou, pelo menos, aceitas; e eram contratados, na maioria das vezes, como “pacotes” associados a acordos com o FMI. Ainda de acordo com o autor, o Brasil teria recebido dois empréstimos de ajuste estrutural, ambos em 1983. Um para o setor exportador e outro para a agricultura de exportação. Nas suas palavras:

Os empréstimos de ajuste estrutural vêm associados a um pacote de “condicionalidades” que devem ser cumpridas pelos tomadores. O preço pela ajuda exigido pelas instituições financeiras não pode mais ser expresso somente em números. Um banco comercial quer ter garantias ao emprestar dinheiro, mas Estados e Nações não podem ser penhorados ou executados. Consequentemente, amarram-se os tomadores a obrigações que afetam substancialmente suas políticas econômicas e sociais, visando a ampliar a capacidade dos países endividados para pagar suas dívidas, por aumento das exportações ou corte nos gastos públicos (Arantes, 2004, p. 22).

Melo e Moura (1990), destacam que o “combate à pobreza” não teria sido esquecido, mas reformulado, passando-se da produção de bens e serviços de natureza social, para a redefinição ou eliminação de mecanismos legais, fiscais etc. “os quais, segundo o Banco, têm impacto regressivo na renda real dos grupos mais pobres” (Melo e Moura, 1990, p. 103); visando o aumento da eficiência na alocação de trabalho e recursos por partes dos trabalhadores mais pobres. Já Arantes (2004), afirma que o “combate à pobreza” fora esquecido, de modo que durante a década de 1980, o Banco Mundial viria a “torna-se uma instituição preocupada primordialmente com a reprodução do capital, mais do que com a reprodução da força de trabalho” (Arantes, 2004, p. 52).

Trata-se de focos de análise distintos. Os mecanismos de gestão e controle social analisados são os mesmos pelos três autores, mas Arantes foca-se também na matriz discursiva das instituições multilaterais no período e, assim, identifica o abandono da retórica

53 Seriam os: Structural Adjustment loans – SALs e Sectorial Adjustment loan SECALs (Arantes, 2004). Segundo Melo e Moura (1990), os primeiros são apenas para os países mais pobres.

de cunho social de McNamara, a qual viria a ser substituída pela da “eficiência”⁵⁴, destacada por Marcos Melo e Alexandrina Moura. No entanto, os mecanismos de elevação da produtividade do trabalho das classes de renda mais baixa são considerados por todos esses autores. Arantes, inclusive, havia identificado esses mecanismos de estímulo à informalidade, na agenda urbana capitaneada pelo Banco Mundial na década de 1970.

Ribeiro Filho (2006), em sua análise sobre o Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1983, caracteriza esse documento como o primeiro a tratar da reforma do Estado nos termos da “ideologia neoliberal”, mas também como precursor ao abordado tema da descentralização.

Segundo o autor, a ideia de “reforma do Estado”, tal como expresso no documento significava a

combinação de rigorosa política fiscal e monetária com a implementação simultânea da desregulação, abertura econômica e privatização – visava, sobretudo, o equilíbrio fiscal, cuja realização passaria obrigatoriamente pelo corte de gastos públicos, demissão de funcionários públicos em massa, cortes ou redução de salários, privatizações e concessões, cortes nos investimentos em infraestrutura, corte dos gastos públicos etc (Ribeiro Filho, 2006, pg. 142).

Já a descentralização expressaria o aumento do interesse do Banco Mundial, e demais agências multilaterais, desperto na década de 1970 pelos governos locais (Ribeiro Filho, 2006). O banco passaria a dotar setores do aparelho do Estado com um formato empresarial nas agências governamentais urbanas em busca de: redução de subsídios (e elevação da taxa de serviços públicos urbanos), medidas de austeridade fiscal em nível local, reforma da administração municipal, políticas de privatização e desregulação de setores visando estimular a iniciativa privada na provisão de serviços. Em busca de uma “alocação mais eficiente de recursos” necessária para o ajuste estrutural (Melo e Moura, 1990).

Neste cenário, as cidades passam a ganhar novos sentidos e novas funções. Os governos locais não poderiam ficar de fora dos ajustes estruturais. Através de reformas administrativas, eles passariam a ser peças fundamentais nos ajustes feitos a nível nacional e nos esforços para redução, ou mesmo eliminação do déficit público (Arantes, 2004; Ribeiro Filho, 2006). Tratar-se-ia, do Ajuste Urbano.

As políticas de ajustes estruturais no nível macro são planejadas para os prazos mais longos, a fim de criar um ambiente político capaz para as economias urbanas mais produtivas. Este ambiente aumentaria a eficiência de empresas e de famílias e,

54 Em que pese, também apresente uma estratégia de análise distinta daquela de Arantes (2004), Ribeiro Filho (2006), destaca uma mudança na terminologia do Banco Mundial, ao analisar *World Development Report*, de 1983, onde, em se tratando de cidades e projetos urbanos, expressões como gestão, eficiência, produtividade, competitividade e desempenho haveriam de ter sido amplamente utilizadas. O que indicaria, para o autor, a orientação para a gestão das cidades como empresa. Ao que voltaremos, mais a frente.

assim, apoiaria um amplo ajuste econômico e a retomada do crescimento. Para muitos países, no entanto, estas mudanças políticas requerem um correspondente **ajuste urbano** para apoiar as metas de ajuste econômico nacional. Este processo resultaria em regimes regulatórios e institucionais mais flexíveis no nível da cidade para ajustar às novas realidades macroeconômicas. Isso afetaria a produção de bens e serviços e o amplo contexto para investimentos, poupanças, mobilização de recursos e a formação de capital em áreas urbanas (WORLD BANK, 1991c, APUD, Ribeiro Filho, 143. Grifo nosso).

A partir de documento chamado, *An Agenda for the 1990's*, também do Banco Mundial, Pedro Arantes reproduz a seguinte passagem, em seu trabalho, sobre o “ajuste das cidades”, o qual consistiria em:

estabelecer mecanismos financeiros de captação de recursos e mobilização de recursos privados locais; realizar reforma no sistema financeiro habitacional; reduzir o papel público no fornecimento de serviços urbanos; fortalecer a manutenção da infraestrutura urbana; estabelecer sistemas regulatórios que promovam incentivos ao mercado ao invés de restrições; aplicar conceitos de gestão corporativa à gestão urbana” (BM, 1990, APUD Arantes, 2004, pg. 53).

O Ajuste fiscal das cidades viria a ser importante para a reforma fiscal macroeconômica e a eliminação do déficit público: os governos subnacionais seriam o “elo de arrecadação mais frágil nos países em desenvolvimento, com performance fiscal fraca, que contribui para consolidar o déficit orçamentário nacional” (Arantes, 2004, p. 53). O que criaria um “círculo vicioso”: sem conseguir captar recursos privados, os municípios realizavam aportes de recursos na forma de subsídios, o que por sua vez, aprofundaria o déficit⁵⁵.

Tendo isso em vista, a descentralização tornava-se uma medida importante para criação de autossuficiência municipal. O objetivo seria abrir espaço para os municípios gerirem e buscarem recursos privados para suas próprias políticas públicas; o que também reduziria o montante de subsídios por parte do governo federal; em uma lógica de “federalismo competitivo”, segundo o qual, estimulava-se que os municípios reduzissem os custos, melhorando a qualidade de serviços, para angariar recursos, como no mercado privado de capitais (Arantes, 2004).

Ribeiro Filho (2006), por sua vez, afirma que a ideia de descentralização também era chamada, no Relatório de Desenvolvimento Mundial, de 1983, de “reforma

55 Passou a ser necessário que as cidades deixassem de ser esse elo mais fraco de arrecadação e que, logo, contribuíssem para o superávit fiscal. Assim seriam algumas medidas a serem adotadas: Para isso, o ajuste fiscal das cidades adota as seguintes medidas: corrigir as distorções de preços dos serviços públicos e passar a cobrar o preço real (get the prices right) ; reduzir os custos da máquina pública; retirar o subsídio ao consumo de produtos non tradables (não-exportáveis, tais como alimentação, água, habitação, transporte e energia); transferir investimentos públicos para apoiar os produtos tradables (exportáveis); e ampliar as taxas e impostos urbanos (BM, 1990 APUD Arantes, 2004, pg. 54)

intragovernamental” e que sua meta seria a autonomia local, não só financeira, mas política. O que, por sua vez, demandaria reformas buscando, sobretudo, a elevação da arrecadação tributária.

Ambos os autores asseveram que, na medida em que o processo de descentralização caminhava, entretanto, desenvolviam-se as percepções de participação, solidariedade, comunitarismo e desenvolvimento local (Arantes, 2004; Ribeiro Filho, 2006). Essa análise aponta para o discurso da participação solidária a ser incorporada pela entrada das ONGs como atores de gestão urbana na década de 1990, quando o combate à pobreza voltaria à tona, tendo em vista os efeitos desastrosos das políticas de ajuste estrutural aplicada nos anos 1980 e parte dos 1990. As quais, entretanto, não deixariam de reverberar ainda o discurso da participação solidária, que estimulava os mutirões e a ajuda-mútua na década de 1970.

Os organismos internacionais, e especialmente o Banco Mundial, adotarão novamente a tática de incorporação discursiva a que já fizemos menção, nos anos 1970. Ela se dará, desta vez, em duas frentes: a incorporação do léxico financeiro-corporativo para as políticas de gestão empresarial das cidades, e a incorporação do vocabulário solidário-participativo para as novas políticas compensatórias de combate à pobreza (Arantes, 2004, pg. 61)

Junto à descentralização, as prescrições para os governos locais indicavam para o fortalecimento institucional dos governos municipais. O que viria a causar uma mudança nos padrões de financiamento de empréstimos, dos voltados para projetos (*project-based*) para aqueles baseados em políticas (*policy-based*), ou “empréstimos programáticos”. Ao mesmo tempo em que passava a exigir como contrapartida, esse fortalecimento institucional, com o enxugamento e profissionalização do quadro das prefeituras, por um lado, e a substituição do interesse público pela gestão empresarial da ação pública, por outro. Isto é, a busca pela satisfação dos eleitores contribuintes e pela agilidade e ampliação da arrecadação local (Arantes, 2004 Ribeiro Filho, 2006).

Ribeiro Filho (2006), afirma que o modelo de empréstimos programáticos teria sido o Projeto de Desenvolvimento Municipal (PDM), criado no início dos anos 1980. Eles seriam dotados de dois componentes básicos: desenvolvimento institucional e infra-estrutura urbana. O primeiro projeto em escala mundial teria sido o *Parana Market Towns Improvement Project*, de 1983. Neste contexto, os empréstimos urbanos passariam a ter como tarefa principal, não mais a dotação de infra-estrutura, mas a promoção de amplas reformas nos governos locais. O que não significa dizer que os investimentos de infra-estrutura tivessem perdido importância. Ao contrário, como visto acima, representavam parte significativa dos recursos voltados às cidades. O autor ainda destaca que esse modelo de desenvolvimento,

teria sido inspirado na USAID, e consistiria na produção de infraestrutura, desenvolvimento institucional e a criação de um Fundo de Desenvolvimento Municipal.

No caso do Paraná, o fundo funcionaria por meio de repasses onerosos aos municípios, eliminaria transferências não-reembolsáveis e estabeleceria um fundo rotativo, a receber recursos de municípios, estados e captação no mercado. Os municípios, para se manterem como potenciais tomadores, passavam a optar por investimentos com taxas de retorno que atendessem, no mínimo, aos custos do capital emprestado. De modo que, o fundo funcionaria como “mola de arrecadação”, mas também como estímulo a uma concepção empresarial de ação pública. Inicialmente geridos por órgãos públicos, na década de 1990, a orientação das agências multilaterais é para a criação de agências para gestão desses fundos (Arantes, 2004; Ribeiro Filho, 2006).

A criação dos fundos de desenvolvimento municipal aponta também para a mudança no padrão de financiamento das políticas urbanas. O diagnóstico do Banco Mundial era o de que a indisciplina fiscal das políticas urbanas e habitacionais teria sido um das causas da crise latino-americana dos anos 1980. Os subsídios seriam o grande vilão dessas intervenções, desestabilizando os sistemas financeiros como um todo. Sendo assim, seria através dessas políticas que a estabilidade deveria ser “reconquistada”. Era preciso, então, transformar o padrão de financiamento urbano e habitacional, que só poderia ser mantido com crescimento. Assim, a partir de meados da década de 1980, o Banco Mundial estabelece com duas prioridades no “ajuste fiscal das cidades”: a reforma e indexação do sistema de tarifas de serviços urbanos e a reestruturação dos “pesados e ineficientes” sistemas financeiros habitacionais (Arantes, 2004; Ribeiro Filho, 2006).

Essa mudança no padrão de empréstimo por parte das agências multilaterais, com suas prescrições e vocabulário empregado, aponta também para incorporação à administração pública de um “paradigma empresarial”. Ribeiro Filho (2006) distingue várias características desse paradigma: ênfase na eficiência e no desempenho do funcionalismo público; introdução de mecanismos de mercado na gestão pública; orientação por resultados; descentralização gerencial; responsabilização e flexibilização de procedimentos; e distinção entre formulação e implementação de políticas públicas.

Em termos de gestão urbana, isso implica no início da aplicação de preceitos de administração de empresas no governo das cidades ou, nos termos de Vainer (2000), na cidade-empresa. Que daria seus primeiros passos nos anos 1980 e se consolidaria na década seguinte, quando, segundo este, o planejamento estratégico da gestão privada, para o território urbano; ele destaca que não seria a primeira vez que a cidade é pensada a partir da empresa

privada, remetendo ao urbanismo modernista que teria tido como modelo a fábrica taylorista, destaca-se nesse “modelo estratégico” a “ênfase na produtividade, competitividade e a subordinação dos fins à lógica de mercado” (Vainer, 2000, p. 85)⁵⁶.

Essas orientações que marcam a década de 1980 tomam forma, a partir do Consenso de Washington no fim desse período, em um corpus que irá orientar o aprofundamento das prescrições do ajuste estrutural, austeridade financeira e reformas administrativas para os países periféricos na década seguinte; e, em termos de gestão e planejamento urbano, o modelo será o da cidade-empresa e o planejamento estratégico (Vainer, 2000).

Esses elementos viriam a ser incorporados no documento *Urban Policy and Economic Development – An Agenda for the 1990's* (1991). Arantes (2004) afirma que esse é o primeiro documento que trata da governança urbana, focado nos países periféricos, o texto é seria uma forma de responder a problemas históricos de governabilidade nesses países e expressaria uma preocupação em particular com os governos latino-americanos, tomados como frágeis, corruptos, incompetentes etc.

No entanto, antes do final dos anos 1990 os impactos das políticas de ajuste estrutural já começam a se mostrar deletérios, abrindo novos focos de instabilidade social por conta da deterioração das condições de vida e provisão das necessidades básicas das populações desse países. O que vai levar à última inflexão nas ações do Banco Mundial registrada na literatura levantada, qual seja, a retomada da preocupação com o combate à (leia-se, redução e administração da) pobreza e do léxico solidário-participativo, acompanhadas da nova roupagem dada ao desenvolvimento local, da defesa da governança urbana (e da *good order*) e à ênfase na sustentabilidade (Arantes, 2004; Coli, 2006; Fernandes, 2006; Ribeiro Filho, 2006).

Melo e Moura (1990), falam de um *gap* entre a formulação das prescrições por parte do Banco Mundial e a sua implementação, de modo que haveria um intervalo entre a sua elaboração e a sua implementação, ou incorporação às condicionalidades dos empréstimos. Arantes (2004) diz que ideias e práticas que tomam forma a partir do período do ajuste estrutural já se insinuavam nos discursos de Macnamara, na virada dos 70 para os 80, e afirma que “as políticas urbanas do Banco Mundial nos anos 1970 são um laboratório, ou uma pré-história, das políticas liberais das décadas seguintes e não sua negação” (Arantes, 2004, pg.

56 Para uma análise mais detalhada e aprofundada da noção de cidade-empresa, ou ainda, da “nova questão urbana”, num modelo difundido por agências multilaterais e consultores internacionais, ver Vainer (2000) e ainda Leal (1999); no caso do Rio de Janeiro, para ver como ela também subsidia a construção da noção de uma cidade partida, ver Mاتيولli (2013).

90). Em sua análise sobre o período que se inicia nos anos 1980, em particular o reconhecimento das favelas por parte do poder público no Rio de Janeiro, e mesmo no Brasil, de modo propor políticas de urbanização em detrimento de remoção como solução para o problema da favela, Gonçalves chama o Rio de Janeiro de “laboratório de políticas públicas” (Gonçalves, 2013, p. 262).

As noções de “laboratório” e “pré-história”, tal como sugeridas por esses autores, acenderam uma luz que fez possível, ainda que não necessariamente plausível, apreender muito do que aconteceu durante a gestão de Israel Klabin, se não tanto enquanto “pré-história” ou “laboratório”, que indicam uma continuidade e/ou replicação do que foi identificado nos anos posteriores, um pouco como um ensaio.

A partir da trajetória traçada nas páginas anteriores quer-se sugerir, aqui, que alguns dos elementos que viriam a caracterizar os períodos posteriores da agenda urbana reconstruída nas páginas acima já estavam presentes em algumas iniciativas de Klabin e em alguns documentos oficiais produzidos no período, mas foram descontinuadas por conta da inexistência de certas condições políticas e administrativas locais necessárias para sua consolidação, como, por exemplo, a forte máquina chaguista montada no período e que aparelhava o governo estadual, que indicava o prefeito à época, e a estrutura do MDB carioca e fluminense e, posteriormente, o PP (Diniz, 1982). E, mesmo por restrições internacionais, pois as próprias agências multilaterais talvez ainda não tivessem processado todas as mudanças globais no período, traduzindo-as em novas orientações para seu financiamento, o que vai acontecer alguns anos depois.

Sugere-se aqui, que a gestão de Klabin marca o início de uma transição, que se torna plena apenas uma década depois. Ao mesmo tempo em que traz em si os elementos que marcaram a agenda internacional performada pelas agências multilaterais nos anos de 1970, sobretudo as propostas de urbanização de favelas em detrimento da remoção, ela incorpora e anuncia orientações que vão ganhar corpo apenas nos anos seguinte, como o ensaio de uma peça que não chega a ser representada; uma peça com conteúdo e alguns atores e atrizes inovadores, mas inviabilizada por condições técnicas de um tempo passado, que seria preciso superar. O que só viria a acontecer, uma década depois, com a encenação encabeçada pelo alcaide Cesar Maia.

Não se trata de uma hipótese a ser comprovada com a interpretação dos dados apresentados a seguir, apenas uma estratégia narrativa que, se imagina, tornará a argumentação mais inteligível e interessante.

Antes de passar para o próximo tópico, segue um quadro que sintetiza a cronologia traçada acima, montada a partir de outros quadros, apresentados, em seus trabalhos, por Arantes (2004) e Ribeiro Filho (2006).

Tabela 4 - Brevíssima cronologia da agenda urbana internacional capitaneada pelos bancos multilaterais

Período	Política para as cidades	Principais propostas
1960 – 1970	Provisão habitacional (apenas BID)	Organização dos sistemas nacionais de provisão habitacional; construção de modernas povoações; remoção de favelas; institucionalização da autoconstrução (ajuda mútua).
1970 – 1980	Controle social dos pobres urbanos: mutirões, auto-ajuda e autoconstrução.	Urbanismo de projeto; empréstimos para projetos-demonstração; lotes urbanizados (site and service), urbanização de favelas (slum upgrading); ajuda mútua (self-help); redução dos subsídios; redução e desregulação dos padrões construtivos e urbanísticos para responder à capacidade de pagamento da demanda; substituição da idéia moderna de espaço habitacional mínimo pela de custo mínimo; recuperação dos custos (full cost recovery); reformas administrativas e desenvolvimento institucional (institution-building).
1980 – 2000	Ajuste estrutural das cidades	Empréstimos para políticas setoriais; reforma do setor financeiro habitacional; ajuste nas políticas tarifárias (cost recovery); mudança no padrão de financiamento das cidades (por meio de agências financeiras de intermediação de crédito – Fundos de Desenvolvimento); descentralização; aumento de impostos locais; programas de fortalecimento institucional; defesa de cidades “auto-suficientes”.
1990 – 2000	Cidade-empresa; governança urbana; planejamento estratégico; e a retomada da retórica do combate à pobreza.	Competição entre cidades; retomada do planejamento, em moldes empresariais; planos de ação estratégicos; parcerias público-privadas; mercado de títulos municipais; mercantilização de serviços públicos; políticas sociais focalizadas; retomada da urbanização de favelas; mercado das “best-practices ”; ONGs e municípios como parceiros privilegiados;

		blindagem institucional; boa governança; participação restrita e pacificação social.
2000 – em diante		Cidade reconhecida como um lugar para produzir riquezas e poder; projetos urbanos reorientados para cumprir as metas do milênio; operações através do <i>cities alliance</i> , baseadas em dois programas: city development strategies e slum upgrading; visão “holística” da cidade; cidades “sustentáveis”.

Fonte: Arantes (2004) e Ribeiro Filho (2006)

5.3 A gestão Klabin e a agenda urbana internacional

Essa seção vai trazer uma análise do documento *propostas para ação nas favelas cariocas* (SMDS/UNICEF, 1980), do *Projeto de Desenvolvimento Social de Favelas do Rio de Janeiro* (PREFEITURA, 1983) e de algumas ações tomadas ou pensadas na gestão Israel Klabin, como o Fundo Rio e o Corredor Cultural. O objetivo é apreender desses documentos e ações, a materialização dos movimentos da agenda urbana internacional performada pelos organismos internacionais.

Para tratar do primeiro texto, vai-se, inicialmente, resgatar a análise de Abrantes (1986), traçando suas linhas gerais e complementando-as com as informações trazidas na seção anterior, por trabalhos mais recentes. De todo modo, esse autor dá o tom a ser seguido nas próximas páginas, ressaltando sua importância:

Esse estudo é de suma importância para o nosso trabalho, na medida em que, através desse projeto, a SDM está colocando em prática suas diretrizes, e por revelar de forma cristalina a ação dos órgãos financeiros internacionais, no caso a UNICEF, nos países do Terceiro Mundo. (Abrantes, 1986, pg. 155).

De modo mais geral, esses dois estudos, financiados pela UNICEF e pelo BID, podem ser entendidos dentro da lógica de atuação dos organismos multilaterais para o período, tal como descrita por Abrantes, isto é, a necessidade de conhecimento minucioso dos bolsões de pobreza para melhor controle e busca de soluções que tornem as condições de vida precárias, suportáveis, mas sem pretender superá-las.

Nesse sentido, Abrantes ressalta a profundidade e minúcia do texto com relação às informações produzidas. Segundo ele, o trabalho teria dissecado a estrutura social da região, com fotografias; análises de saneamento; cadastramento sócio-econômico; tipologia das edificações; levantamento das condições de ocupação do solo, do acesso a serviços de saúde e educação, formas de organização social e do trabalho comunitário. Independentemente das intenções, o autor sugere, toda essa sistematização dotaria órgãos públicos e internacionais, de enorme capacidade e controle dessa região e das iniciativas populares.

Com relação ao conteúdo do texto, Abrantes chama a atenção para a ênfase em saneamento básico e cuidados primários de saúde, seguindo orientações da ONU; as justificativas para a escolha da Rocinha: suas dimensões populacionais e a tradição de trabalho comunitário; e a inspiração, para ação, nos métodos de Desenvolvimento Comunitário, conferindo relevâncias às iniciativas já existentes. Com relação a este comprometimento com orientações mais gerais das Nações Unidas, e da UNICEF, em particular, estão apontadas no documento, suas referências: as sugestões propostas nas Conferências Mundiais de Habitat (1976), de Mar del Plata (1977) e de Alma Ata (1978); os relatórios *Assignment Children*; e *A Manual and Resource Book for Popular Participation Training* (1978).

Para Abrantes, a forma como o documento concebe o fenômeno da favela se coadunaria com a concepção da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; a qual, segundo ele, teria o trabalho muito elogiado. Essa convergência se manifestaria no privilegiamento de projetos de participação comunitária e legalização da posse de terra. Essa sintonia estaria expressa textualmente em vários momentos do documento, como nessa passagem:

A necessidade de promover o desenvolvimento da comunidade através de processos que incluam a participação da própria comunidade vem sendo também enfatizada pela nova política. Esta recomendação corresponde inteiramente à análise do processo de desenvolvimento da comunidade apresentada pela Organização das Nações Unidas (p. 3). (Abrantes, 1986, pg. 156).

Com relação à participação, ao analisar a dinâmica de organização popular local, teria chamado a atenção do estudo, como mostra o autor em passagem que transcreve em seu texto: a espontaneidade, a capacidade de planejar, divulgar e realizar programas de comunitários de saúde; e a habilidade em captar recursos externos e mobilizar recursos humanos locais. Características muito celebradas e desejadas para os projetos e urbanização tal como concebidos no período, pelos organismos internacionais.

Tratar-se-ia de um estudo com proposições para um trabalho piloto em um setor da Rocinha, a ser replicado em outros de seus setores e mesmo em outras favelas cariocas. Abrantes destaca os seguintes elementos da metodologia dessa ação: a identificação de sistemas informais de atendimento e provisão de serviços básicos; ênfase em programas de divulgação e educação da população; e a montagem de uma equipe comunitária, remunerada, para coordenar o trabalho local.

Após esse movimento inicial mais descritivo sobre o documento analisado, Abrantes realiza um exercício de cunho mais crítico sobre seus objetivos e os elementos que acabaram de ser destacados. Realça, uma vez mais os esforços de neutralização da explosividade social que pairava sobre as populações faveladas e de atenuação das péssimas condições de vida. E soma a isso, a busca pela realização desses objetivos da forma mais econômica possível, com a utilização de recursos locais, materiais e humanos, o que deixaria o Estado livre para atuar em áreas mais “rentáveis”.

Ainda que não se detenha na especificação de que áreas “rentáveis” seriam essas, o autor questiona a escolha da Rocinha como objeto da ação: “é necessário que se indague quais os interesses de urbanizar a maior favela do Rio de Janeiro, que se localiza, exatamente, em uma das regiões mais cobiçadas, no momento, pelas empresas imobiliárias?” (Abrantes, 1986, 160). Sugerindo, sem se aprofundar, razões outras, que não seu histórico de ação comunitária ou suas dimensões populacionais, como justificativa para escolha da Rocinha como objeto de intervenção.

Por conseguinte, ele foca a crítica na questão da forma como a participação é concebida e promovida no projeto e, de modo mais geral, no âmbito do Desenvolvimento de Comunidade. Segundo Abrantes, a participação local é importante, por ser uma das formas de educação de setores populares, contudo, quando a crença de que é possível transformar a realidade local, deixando intactas as estruturas macrossociais, ela se torna “altamente enganadora”.

Essa percepção, diz o autor, traz em si a ideia de que os setores populares seriam despreparados, de modo que as funções de governar caberiam a uma elite iluminada, que disporia de condições para condução dos problemas públicos. Esses setores seriam capazes de lidar com os aspectos que dizem respeito às condições de sua vida local, o que transbordasse esses limites deveria ser encaminhado a autoridades competentes. As quais, mesmo se conseguissem realizar alguma melhoria local, estariam por reforçar a passividade local, retirando-lhes seu papel de sujeito por suas ações, reiterando uma imagem mistificada dos

poderes públicos, que estariam sempre em harmonia com os interesses locais e dispostos a atendê-los.

Ele também faz a crítica à possibilidade de remuneração do trabalho comunitário. Primeiro, porque o que deveria alimentar o espírito comunitário eram as condições de existência, que exigissem uma saída coletiva, de modo espontâneo, e não de modo fabricado através da remuneração; mas também, porque incorporaria ao trabalho o elemento da competição, que poderia trazer divisões a um grupo unido.

O autor ainda questiona se a ênfase na busca pelos sistemas informais de atendimento e provisão de serviço, num movimento próximo ao de institucionalização dos mesmos, como no caso das creches comunitárias, o que não seria apenas uma forma na qual os governos se apropriariam de estratégias populares, mas o esforço de criação de uma base para continuar se omitindo na atenção às necessidades básicas da população.

Para além da análise de Abrantes, a leitura do documento aponta uma preocupação em montar uma estrutura que permita a continuidade dos projetos, após a saída da UNICEF e dotar a secretaria de capacidade organizacional, vide o título de uma das seções do texto: “Desenvolvimento Institucional e Reorganização Administrativa”. Há, ainda, um diagnóstico dos problemas administrativos que a Secretaria encontra: a sua “Juventude”, a não atenção a demanda de sua “clientela”, a falta de recursos financeiros, a estrutura administrativa herdada da secretaria de turismo, sua dispersão física (ela não tinha uma sede) e problemas de “recursos humanos” – técnicos pouco qualificados (por baixa qualificação ou competências que não caberiam aos objetivos da secretaria), indicados políticos, constantemente reivindicando melhorias salariais e, cabe ressaltar, estáveis no setor, por serem funcionários públicos. Estariam, então, entre os objetivos do projeto:

Face ao exposto, pretende-se, com o presente projeto, dar início a um conjunto de estudos e ações que, a partir da atual estrutura e funcionamento da SMD, promovam o aprimoramento de sua performance, tanto no que se refere a uma maior eficiência e racionalidade administrativa quanto – e principalmente – no que se refere à sua eficácia, isto é, à consecução de seu objetivo básico: o de servir à população mais necessitada (SMDS, 1980).

Os efeitos fortalecimento institucional também são destacados no Projeto da SMDS:

Ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) pelo suporte financeiro sem o qual este estudo não teria se realizado. Deve ser lembrado o papel desempenhado pela equipe do FUNDO RIO, autarquia contábil desta Secretaria. A certeza da integração entre a equipe da Coordenação e os estagiários que participaram do levantamento jurídico nos garante o propósito de fortalecimento institucional, item dos mais importantes do convênio assinado com o BID. Finalmente, agradecemos a toda a equipe de apoio administrativo sem a qual este trabalho não teria chegado a bom termo [*grifo nosso*] (Iplanrio, 1983, s.p.).

Uma leitura comparada dos documentos pode gerar muitos elementos que ajudem a entender o período, entretanto, aqui, vamos destacar apenas uma diferença e um ponto em comum. A primeira é a diferença no perfil dos projetos financiados, ou financiáveis, pelos dois organismos. Enquanto a Unicef propõe um projeto de intervenção concreta nos territórios de favela, o BID financia um projeto voltado para elaboração de um diagnóstico aprofundado e minucioso de duas áreas da cidade.

Isso, por um lado, teria gerado conflitos na estrutura da SMDS, em particular, no Fundo Rio. Augusto Ivan, presidente do Fundo à época, conta das discussões com Helena Severo, coordenadora do projeto, com relação à alocação dos recursos. O Fundo recebia e fazia a gestão do dinheiro, sem influenciar as intervenções que eram financiadas, ele conta. No entanto, ele dava suas sugestões e fazia críticas ao projeto, pois achava que os recursos deveriam se voltar para a comunidade e não ficar só no âmbito do diagnóstico. Ele diz lembrar-se de Helena lhe dizer que o BID financiava apenas diagnósticos, que a orientação vinha de lá, não estava aberto à equipe definir como investir os recursos.

Arantes (2004) trata deste perfil do BID, e não só dele, de financiamento de estudos. Segundo ele a proliferação de planos e estudos financiados pelos bancos multilaterais seria um investimento importante para “formar quadros”, realizar “parcerias”, “difundir o léxico gerencial-solidário e a agenda das instituições”. Muito dos recursos para estes estudos seria oriundo de doação, tendo em vista a dificuldade em obtenção de novos empréstimos, por conta da responsabilidade fiscal que os governos tinham de cumprir. O que parece se aplicar muito bem a este empréstimo contraído pela Prefeitura do Rio junto ao BID.

Sobre o Projeto do BID, América conta:

a informação que nós tínhamos era um desastre. E eu imagino que o desastre. O nosso sucesso foi uma equipe altamente preparada, comprometida, tinha objetivos muito definidos que queríamos alcançar, resultados que nós esperávamos. Contexto favorável, não menos complexo, porque lá era concentrado em um local, e nós trabalhamos em muitas favelas. É... nós trabalhamos em muitas favelas. Então eu acho que depende de interesses políticos, da própria concepção do BID, era um banco, nós éramos um fundo, que nos financiava e pessoas ligadas ao social, né?; toda a equipe ligada ao social.

Nas entrevistas, outro elemento que surgiu foi o caráter centralizador na maneira como Helena Severo conduziu o processo, com pouco diálogo e abertura. O que também gerava conflitos e descontentamentos com a equipe que ela coordenava que contava com intelectuais importantes na realização dos trabalhos como Wanderley Guilherme dos Santos, Argelina Figueiredo, César Augusto Coelho Guimarães etc. Atuando como coordenadores, consultores ou colaboradores.

O ponto em comum entre os dois projetos era o Fundo Rio, que fazia a gestão dos recursos que financiavam os dois projetos.

5.3.1 Fundo Rio

A dinâmica de criação de fundos e fundações para gestão de recursos não-orçamentários é uma das condicionalidades que foram criadas pelos organismos internacionais para realização de seus empréstimos, a ser antecipada na gestão de Israel Klabin. Sobre ele, afirma Cavallieri:

As boas intenções não saíram muito do papel, embora se deva reconhecer que a criação da SMDS, especificamente voltada para as áreas pobres, bem como do FUNDO RIO, destinado a captar recursos para as mesmas significou um avanço. As medidas mais importantes do período recente anterior a 1893 foram tomadas durante o curto Governo Klabin (Cavallieri, 1986, p. 24).

Em entrevistas, Augusto Ivan, presidente do Fundo na gestão de Julio Coutinho/Vicente Barreto, explica

O Fundo dirigiria os recursos para intervenção em favelas. Foi criado para gerenciar recursos extra-orçamentários. O principal contribuidor foi o BID e anteriormente o Unicef. Este com intervenção mais comunitária, tentativa de envolver a população, daí o mutirão; mas envolver a população em outros programas. O mutirão acabou sendo remunerado, o Klabin ficou pouco tempo.

(...)

Tinha 12 pessoas, era uma estrutura mínima, pois a ideia é que ele funcionasse como uma espécie de banco. Ele receberia os recursos, aplicaria, ele tinha capacidade de aplicar os recursos, o Tribunal de Contas deu um parecer favorável, pois esses recursos eram em dólar. Nós vivíamos em um momento de grande inflação no Brasil, era uma coisa galopante. Esses recursos, o dólar subia, os recursos subiam. Mais aí tinha o risco de cair, se o dólar caísse. Você tinha uma oscilação muito grande nesse tempo e o Fundo Rio tinha na gestão, a possibilidade de aplicar, em operações bancárias e também controlava o fluxo de caixa para pagamentos⁵⁷.

A composição do Fundo seria de recursos orçamentários e extra-orçamentários, isto é, doações e legados ou a obtenção de recursos nacionais bem como internacionais, conforme

⁵⁷ Noutro momento, também falando sobre o Fundo Rio ele afirma: “O Fundo Rio havia sido criado na época do prefeito Israel Klabin, junto com a Fundação Rio, para a área de cultura. Inicialmente, o Klabin pensou em alimentar os dois com percentuais do orçamento municipal, além de recursos externos, para ter uma certa mobilidade. Quando cheguei, realmente havia alguns financiamentos experimentais do Unicef para aplicar em mutirão de saneamento, em saúde e em escolas comunitárias. Já havia agentes de saúde e de educação trabalhando nos lugares, e existia o Projeto Mutirão, em que a prefeitura dava 05 recursos e os moradores participavam com a força de trabalho. Posteriormente, tudo isto continuou na administração Jamil Haddad, e cresceu, porque também havia dinheiro do BID, para financiar um grande projeto para a favela do Jacarezinho” (Pinheiro, 2002, p. 215). Aqui, o entrevistado, esquece que este grande projeto era voltado para favela do Jacarezinho e do Complexo do Alemão.

permitem os dispositivos legais pertinentes. Segundo o documento *Propostas...* seria “a base econômico-financeira das atividades da SMD; financia estudos, programas e a implementação de projetos e planos de ação para as comunidades carentes do Município” (SMDS, 1980, p. 59). Os recursos, de origem orçamentária, para o Fundo Rio foi de Cr\$ 902 mil em 1979, passando para 2 milhões no ano seguinte. Para além desses recursos, e dos que seriam aportados pelo programa UNICEF/SMD, o Fundo Rio esperava Cr\$ 500 mil dólares do BID (Idem).

O Fundo Rio seria uma solução para a crise financeira que passava o município, através de uma estrutura mais flexível para obtenção de recursos extra-orçamentários, internos e externos, por empréstimos ou doação a fundo perdido. Sua constituição antecipa, por um lado, uma condicionalidade que vai marcar os empréstimos internacionais nas décadas seguintes, por outro, a incorporação no planejamento urbano municipal uma lógica empresarial de gestão, no modelo da cidade-empresa.

No início dos anos de 1980, o Banco Mundial, tomava da USAID o exemplo para um novo modelo de projeto urbano, que fizesse frente ao contexto internacional da época: crise da dívida dos anos de 1970, dificuldade de países conseguirem empréstimos externos e a necessidade de se realizarem os ajustes urbanos. O modelo encontrado foi aquele que criava um “fundo – conhecido como fundo de desenvolvimento municipal – formado com recursos da própria USAID, dos governos clientes e de doações e seria recomposto ao longo do tempo com reembolsos, doações e novos empréstimos” (Ribeiro Filho, 2006, p. 148). Segundo Ribeiro Filho, esse formato consistia de uma combinação de projetos de infra-estrutura urbana, desenvolvimento institucional e o fundo de desenvolvimento municipal.

Arantes (2004) aponta o estímulo do Banco Mundial aos fundos semipúblicos:

é também no início dos anos 1980 que o Banco Mundial apoia a criação de fundos semipúblicos para financiamento das cidades com recursos onerosos: no México, em 1982 e no Paraná, 1983 – o já citado programa *Market Towns* (atual ParanáCidade). O objetivo dos empréstimos encaixa-se perfeitamente no ajuste fiscal implementado naquele momento sob supervisão do FMI (Arantes, 2004, p. 112).

Três anos antes, Israel Klabin criava o Fundo Rio (Fundo Municipal de Desenvolvimento Social)⁵⁸ e a Fundação Rio (Fundação de Artes do Rio de Janeiro)⁵⁹, para

⁵⁸ Através da mesma Lei, n. 110 de 23 de Agosto de 1979, que criava a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social:

Art. 7º - É criado, com personalidade jurídica de natureza autárquica, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Social - FUNDO RIO, com a finalidade de promover o desenvolvimento social do Município do Rio de Janeiro.

receber recursos onerosos pra financiar as políticas urbanas e culturais, na cidade do Rio de Janeiro. Essa flexibilização administrativa também se refletia na criação de empresas públicas, como a Rioplan, citada no capítulo 3, criada com autonomia pra angariar recursos para seus trabalhos e estudos. O Informe JB de 11 de Novembro de 1979 anuncia:

Para agilizar a administração pública municipal do Rio, serão criadas pela Prefeitura três novas empresas públicas

- A Riourb cuidará da política de obras públicas;
- A Riotran encarregar-se-á do planejamento do trânsito;
- A Rioplan se vinculará ao sistema de planejamento urbano (Jornal do Brasil, 11 de Novembro de 1979, p. 6).

Essas novas empresas públicas eram expressão, como se mostrou no capítulo 3, do modelo de gestão moderna, oriunda da iniciativa privada, e a ser aplicada na Prefeitura do Rio de Janeiro. No fim da década de 1970, Klabin e sua equipe propunham uma gestão empresarial para a cidade, a qual já se coadunava com as perspectivas do Banco Mundial, mas que apenas na década de 1990 se tornará parâmetro para o financiamento de políticas urbanas.

Ao apresentar sua noção de cidade-empresa, Vainer (2000) destaca o recurso aos empresários, a criação de canais de diálogo com eles, ouvir quem entende do *métier*. Em texto do Banco Mundial que ele reproduz, afirma-se: “o setor privado deve liderar as estratégias econômicas locais, uma agência facilitadora faz-se necessários para (...) criar diálogo entre investidores privados (..) e o próprio governo (Banco Mundial, 1998, p. 4 APUD Vainer, 2000, p. 87). O autor traduz isso como um “se o assunto é business, melhor deixa-lo nas mãos de businessmen” (idem, ibem, p. 87). No caso do Rio de Janeiro, isso foi realizado literalmente, e mais do que a criação de canais de diálogo entre iniciativa privada e governo, pôs-se efetivamente, um empresário como prefeito da cidade. E ele montou sua equipe, direta e indireta, com mais pessoas da iniciativa privada ou de comprovado domínio técnico da área para a qual foi indicada. É o caso de Rubem Fonseca.

5.3.2 A Fundação Rio

Rubem Fonseca, com o desenrolar da pesquisa, se mostrou mais do que um norte para o itinerário a ser percorrido (vide capítulo 1) e passou, ele mesmo, a fazer parte desse percurso, por conta de sua atuação como diretor do Departamento Geral de Cultura

⁵⁹ Através da Lei n. 104 de 13 de Junho de 1979. Ela não carrega a alcunha de ser um “Fundo de Desenvolvimento Municipal das Artes, ou cultura”, por exemplo, contudo seu artigo 1º afirma seu objetivo de promover: “o desenvolvimento e a difusão das atividades artísticas, resguardada a liberdade de criação, nos termos do art. 179 da Constituição Federal”.

Municipal, órgão da Secretaria de Educação e Cultura do Município, porém, “umbilicalmente ligado ao Gabinete do Prefeito”, Israel Klabin. Não se vai entrar muito no papel de Fonseca no governo, por questões de tempo, alguma coisa pode ser dita e desdobrada a partir dela.

Fonseca e Klabin dividiram o mesmo alojamento no Centro de Preparação de Oficiais da Reserva (CPOR), no Rio de Janeiro. Também fizeram parte do Ipês (Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais), durante a década de 1960 – ele foi fundado em 1962, funcionou até 1971 e

congregou militares da Escola Superior de Guerra, empresários, jornalistas, intelectuais, publicitários, dentre outros setores das classes dirigentes que se esforçaram não só em estudos sobre a realidade brasileira, mas principalmente em formas de divulgá-los, mantendo sempre o seu nome fora de evidência. Dentre essas formas, a mídia foi o seu braço mais eficaz (Pereira, id, pg. 2).

Esses estudos e conhecimento produzido tinham como foco a proposição de alternativas políticas à conjuntura de então, vista sob o prisma da crise, e ao comunismo como solução para a mesma. Pereira (Idem) busca, em sua análise, fugir de uma leitura que trate a ação do Ipês como manipulação ou doutrinação. A autora afirma que as ideias e valores do Instituto encontravam “solo fértil” na sociedade.

Cabe destacar ainda o financiamento privado que o Instituto recebia e suas projeções transnacionais, como sua articulação à Aliança para o Progresso, no intuito de torná-la mais acessível à população e, mesmo, uma possível ajuda financeira ao golpe militar no Chile, que derrubou Salvador Allende.

Não se quer aqui resgatar minuciosamente a história dessa amizade, mas pontuá-la com os dados disponíveis, de modo a contextualizar a indicação de Fonseca ao Departamento de Cultura do Município. O desafio desse órgão seria a difusão da cultura na cidade do Rio de Janeiro: com projetos para as populações mais pobres, seja descobrindo novos valores, seja proporcionando acesso a determinados bens culturais; mas atendendo demandas também de classe média e alta; e, ainda, o resgate do Rio de Janeiro como um centro de cultura de projeção nacional, e mesmo internacional. Tudo isso, num cenário de graves dificuldades financeiras municipais.

Frente a isso, Klabin vem a criar a Fundação Rio, com o objetivo de captar recursos extras orçamentários, públicos e privados (sobretudo estes) para alcançar esses objetivos da política cultural, digamos assim, do então Prefeito. Anunciada em Maio de 1979, tem sua mensagem enviada para a Câmara dos Vereadores no dia 17 do mesmo mês, em uma solenidade com mais de cem artistas; seu conselho curador viria a tomar posse quatro meses depois e era composto por: Antonio Galloti (empresário, ex-chefe executivo da Light e do

grupo Brascan), Cândido Guinle de Paula Machado (banqueiro e proprietário da Editora Agir), Gilberto Chateaubriand (empresário, colecionador e diplomata), Ivan Chagas Freitas (Filho do governador do estado), José Antônio Nascimento Brito (Presidente do Conselho Editorial do Jornal do Brasil) e João Roberto Marinho (diretor de Produção de O GLOBO). Duas palavras sobre esse conselho.

Primeiro, Klabin trazia para participar de sua gestão pessoas ilustres da economia, das ciências e das artes para contribuir para a tomada de decisões em seu governo. Além deste conselho, ele também instituiu uma Comissão para o Patrimônio Histórico da cidade do Rio de Janeiro, um Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e ainda a constituição de Câmaras Técnicas.

Sobre a Câmara Técnica do Corredor Cultural, Pinheiro (2002) afirma:

Israel Klabin havia criado as Câmaras Técnicas, novidade inventada por ele. Eram pessoas de fora da prefeitura nomeadas pelo prefeito para opinar sobre um plano num determinado lugar. No caso do Corredor Cultural, a Câmara Técnica era *heavy metal*. digamos assim: Rachei Jardim, que é escritora, coordenava; os membros eram José Rubem Fonseca, Nélida Pinon, Sérgio Cabral, Ítalo Campofiorito e Aloisio Magalhães -substituído depois por Lélia Coelho Frota. Gente da melhor qualidade. (Pinheiro, 2002, p. 209).

O Corredor Cultural também expressa esses movimento de Klabin e aponta para um aspecto do planejamento urbano a ser incorporado apenas nos anos seguintes, o da revitalização urbana. Ele é um projeto de preservação do patrimônio cultural do Centro do Rio de Janeiro e sua concepção teria desencadeado uma disputa entre a renovação e a preservação do Centro, a primeira concepção defendia por engenheiros e a segunda por intelectuais e artistas (Pinheiro, 2002; Macedo, 2004).

Arantes (2004), em sua pesquisa também trata da tecnocracia envolvida com a gestão dos projetos financiados por agências multilaterais e faz uma divisão no seu perfil, entre tecnocratas do Desenvolvimento e do Ajuste. Com relação ao tipo de trabalho ele destaca:

Tabela 5 – Características da Tecnocracia do Desenvolvimento e do Ajuste

	Tecnocrata do Desenvolvimento	Tecnocrata do Ajuste
Tipo de trabalho	Grandes obras de infra-estrutura (barragens, pontes, aeroportos, hospitais, redes de saneamento) e planos diretores.	Planos ambientais, projetos de revitalização urbana, urbanização de favelas, políticas “inovadoras”, planos contra violência urbana, estudos para privatizações.
Tipo ideal	Técnico “nacionalista” vindo de universidade pública e que	Técnico “globalista” que saiu do poder público e roda no circuito:

	participa de grandes equipes multidisciplinares de projeto.	gerenciadoras, consultorias, ONGs e organismos multilaterais
Instrumental	Competência técnica, especialistas e generalistas.	Competência gerencial, conhecimento de inglês, finanças e novas mídias.

Fonte: Arantes (2004)

Augusto Ivan Pinheiro, presidente do Fundo Rio e Coordenador do Projeto Corredor Cultura, traz elementos que o deixam entre um e outro tipo de tecnocrata, de acordo com a divisão de Arantes. Temas como violência urbana, privatizações e novas mídias ainda não estão na ordem do dia no início dos anos 1980, tampouco ele saiu do poder público. Entretanto, ele reconhece a importância da questão ambiental e foi trabalhar em projetos de revitalização e trabalhou com gerência de recursos e finanças; ele também “roda no circuito”, através os cursos que fez pela Holanda, em um instituto irradiador de ideias e práticas para gestão urbana em países em desenvolvimento.

5.4 Uma gestão empreendedora

Um seminário foi realizado em Orleans, em 1985, reunindo acadêmicos, empresários e formuladores de políticas de oito grandes cidades de sete países capitalistas. Essas pessoas estariam reunidas para discutir a erosão das bases econômicas e fiscal de muitas grandes cidades no mundo capitalista avançado. Um consenso teria emergido desse contexto: “os governos urbanos tinham de ser muito mais inovadores e empreendedores, com disposição de explorar todos os tipos de possibilidades para minorar sua calamitosa situação e, assim, assegurar um futuro melhor para suas populações” (Harvey, 2006, p. 166). A única discordância era sobre qual a melhor maneira de se realizar isso.

Harvey cita esse seminário, para ilustrar uma reorientação que ele identificava na governança urbana dos países capitalistas avançados nas duas décadas anteriores: a passagem de uma abordagem “administrativa”, característica da década de 1960, para uma “empreendedora”, nos anos 1970 e 1980. A cidade passava a ser vista como um ator econômico global e benefícios positivos seriam “obtidos pelas cidades que adotam uma postura empreendedora em relação ao desenvolvimento econômico” (idem, ibidem, p. 167).

O autor destaca que a passagem ao empreendedorismo teria tido a ver com as transformações pelas quais passaram as econômicas capitalistas a partir da recessão de 1973.

Seus impactos (desindustrialização, desemprego, austeridade fiscal, ascensão de um neoconservadorismo e um apelo mais forte pela racionalidade de mercado e privatização) teria feito convergir forças políticas diferentes para um caminho mais ou menos parecido. Em um contexto de “capacidade declinante do Estado-Nação para fazer a gestão dos fluxos financeiros das empresas, levando a uma negociação direta entre o capital financeiro internacional e os poderes locais” (idem, *ibidem*, 168).

A preocupação de David Harvey quando identifica essa mudança nos princípios de gestão urbana estava ligada ao debate enfrentado pelo autor sobre o papel dos processos urbanos, ou de urbanização, nas dinâmicas de transformação social. Ele ressaltava essa importância e apontava a importância da passagem do administrativismo para o empreendedorismo urbano na transição da dinâmica capitalista, do fordismo à “acumulação flexível”. “Nessas duas últimas décadas, a transformação da governança urbana teve raízes e implicações macroeconômicas importantes” (idem, *ibidem*, p. 169).

Sem retomar a discussão, é a partir desse prisma de Harvey, que se propõe aqui, entender a gestão de Israel Klabin como uma gestão empreendedora, que não se realizou. Como se viu neste capítulo, por um lado os elementos de sua gestão refletem a transição da agenda urbana internacional incorporada nos princípios e práticas das agências multilaterais, entre 1970 e 1980, ou da pauta do controle social dos pobres para o ajuste urbano, aglutinando elementos desses dois momentos. Por outro, ele pareceu antecipar uma série de ações e princípios que só amadureceriam na gestão das cidades do Terceiro Mundo anos depois.

Harvey propõe como chave de análise desse fenômeno a ideia de governança urbana:

O poder real de reorganização da vida urbana muitas vezes está em outra parte, ou, pelo menos, numa coalizão de forças mais ampla em que o governo e a administração urbana desempenham apenas papel facilitador e coordenador. O poder de organizar o espaço se origina em um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais. É um processo conflituoso, ainda mais nos espaços ecológicos de densidade social diversificada (idem, *ibidem*, p. 171).

Um dos elementos chave dessa governança seriam as pessoas de visão:

A formação da coalizão e da aliança é tarefa muito delicada e difícil, abrindo caminho para pessoas de visão, tenacidade e habilidade (como um prefeito carismático, um administrador municipal talentoso ou um líder empresarial rico) imponham uma marca pessoal sobre a natureza e direção do empreendedorismo urbano, talvez para moldá-lo até para fins políticos específicos. (idem, *ibidem*, p. 172).

Israel Klabin era tudo isso que Harvey cita: prefeito carismático, administrador municipal talentoso e líder empresarial⁶⁰. Como se não bastasse, montou sua equipe, o secretariado e toda a estrutura de gestão que criou (Fundações, empresas públicas, conselhos, câmaras técnicas etc.), com pessoas que apresentavam esse perfil, para ficarmos no léxico empresarial. A dificuldade em montar uma coalizão de forças para enfrentar as dificuldades sociais, econômicas e políticas da cidade do Rio de Janeiro no fim de 1979 abriu caminho para Israel Klabin ser indicado por Chagas Freitas. Sua escolha pelo governador é pertinente, no entanto, fica como questão não respondida desta tese: porque Klabin iatista vitorioso, mecenas, escultor, poeta e empresário bem sucedido teria aceitado esta indicação.

Porém, seu mandato durou menos de 15 meses. Mesmo com todo esse currículo de respeito lhe respaldando apoio, as condições políticas e institucionais do período ainda não pareceram estar maduras para sustentar suas inovações. A gestão da população através da auto-urbanização e a garantia da sua participação nas tomadas de decisões sobre seus locais de moradia (enquanto pagadores de impostos e sócios da municipalidade) ainda contrariavam os preceitos clientelistas predominantes à época; talvez ainda hoje contrariasse, uma vez que ações de auto-ajuda ainda trazem o risco de fortalecer os laços de solidariedade local, mesmo quem também abram novas arenas de disputa por recursos e serviços públicos nos territórios favelados. Os conflitos internos ao aparato governamental municipal, e entre ele e o quadro de funcionários do governo do estado, teriam sido cruciais que se optasse pela exoneração do então prefeito.

Entrementes, em termos nacionais, muito da burocracia que o município tinha de enfrentar, bloqueava as iniciativas de Klabin, como aquelas de reponsabilidade fiscal que impediam o município do Rio de contrair empréstimos internacionais, mesmo com recursos disponíveis e garantidos, em um tempo de vacas magras nos cenários de financiamento externo. Ou ainda, os que inviabilizaram os objetivos do prefeito de transformar o Rio em um centro financeiro e de inteligência internacional, através do Rio Dólar.

Ou ainda, talvez até em termos internacionais, as cidades dos países em desenvolvimento ainda não contassem com respaldo político e econômico para por em prática

⁶⁰ Tratando da relação entre empresários e os bancos internacionais, Arantes afirma: “Os empresários têm mais informações, participam de mais reuniões e têm mais poder para influenciar decisões do banco do que quaisquer outros setores da sociedade civil (...) A ligação direta entre as instituições multilaterais e os grupos empresariais é uma forma de reiterar lógicas atrasadas e patrimonialistas que mantêm o poder público à mercê dos interesses da ‘comunidade de negócios’. Os empresários são ‘ouvidos’ pelo banco como única voz da sociedade capaz de desautorizar um empréstimo junto a uma instituição pública ou exigir determinadas ações, a despeito de toda a retórica da ‘participação’” (Arantes, 2004, p. 153-154).

tendências de governo urbano dos países desenvolvidos. Vide que, depois da experiência do Fundo e da Fundação Rio, apenas dois anos depois do fim do mandato de Klabin, as cidades do Terceiro Mundo foram estimuladas, ou condicionadas, a criar esses fundos semipúblicos.

No próximo capítulo, vai-se examinar o que o Rio tinha, e outras cidades não, para conseguir recursos internacionais no fim dos anos 1970 e, brevemente, outros elementos da gestão de Israel Klabin.

Capítulo 6 - Sobre os pequenos mundos da urbanização de favelas

6.1 O técnico influente

Para os objetivos dessa seção, vale analisar, de modo um pouco mais aprofundado, a trajetória de Marcos Candau, secretário municipal de desenvolvimento social da cidade do Rio de Janeiro entre 1979 e 1980. Coisa da qual a literatura que se ocupa do tema da urbanização de favelas pouco, ou nada, tratou, mas traz pistas muito interessantes para entender o que se passou no período, sobretudo os efeitos da reorientação do financiamento internacional na elaboração da política urbana do governo municipal à época. Para tanto, recorreu-se a depoimento conferido pelo ex-secretário a um projeto de memória coordenado pela Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro (SMAS, 2004) a ser complementado pelo que era noticiado por jornais cariocas ao longo da década de 1970.

Quando da sua indicação ainda à Secretaria de Turismo, assim o Jornal O Globo se referiu a Candau: “Carioca, com 42 anos e boa experiência em cargos executivos no Brasil e no exterior – foi Secretário de Assistência Social do Ministério da Previdência Social, Secretário Executivo do Mobral e funcionário da UNICEF e FAO...”⁶¹. Essa circulação internacional é o que mais interessa para esta seção.

Seu histórico como quadro técnico internacional é anterior mesmo ao seu nascimento. Ele é filho de Marcolino Gomes Candau⁶², médico sanitarista com formidável carreira internacional: havia cursado pós-graduação em Saúde Pública pela John Hopkins e vai ocupando progressivamente importantes posições nos serviços de saúde pública no país⁶³; em 1950 foi trabalhar como Diretor-Geral do Escritório da Organização Mundial de Saúde (OMS) para as Américas⁶⁴; no ano seguinte tornou-se Diretor-Assistente Geral da Organização; em 1952, voltaria a trabalhar em um escritório regional, a Divisão Sanitária Pan-Americana, em Washington; para, então, ser eleito Diretor-Geral em 1953 – cargo que ocupará até 1973⁶⁵.

Sobre a sua eleição para o cargo máximo da OMS, nos conta o British Medical Journal:

61 Jornal O GLOBO 14 de Julho de 1979, pg. 9.

62 *Idem*.

63 British Medical Journal, 26 de Maio de 1973, pg. 433.

64 Disponível em: <http://munksroll.rcplondon.ac.uk/Biography/Details/740>. Último acesso em 16 de Março de 2016.

65 *Id, ibidem*.

Candau saiu com vantagem na disputa uma vez que, por ser brasileiro, ele não era visto com suspeita por nenhum dos grandes grupos geopolíticos. Além disso, sua objetividade em matéria de políticas internacional nunca foi posta em questão e ele conquistou a confiança e amizade de delegados de 135 nações das mais diversas culturas e sistemas políticos (British Medical Journal, 26 de Maio de 1973, pg. 433⁶⁶).

Nascido em Ipanema, no ano de 1937 e em berço embalado por tanta influência e desenvoltura transnacional, Marcos Candau se forma em Ciências Sociais na primeira turma da PUC-Rio, em 1960 e, posteriormente, se gradua em Economia na antiga Universidade da Guanabara. Neste período também torna-se gerente do IBOPE no Rio e trabalha na Colgate Palmolive, na área de propaganda e marketing, onde afirma ter ajudado a montar um departamento de pesquisas de opinião (SMAS, 2004). Um ano depois da segunda reeleição de seu pai à Direção-Geral da OMS em 1963, ele recebe um convite para trabalhar no escritório da UNICEF na Colômbia. Segundo Candau, não havia, então, brasileiro trabalhando lá. Durante sua estada neste país, ele teria se aperfeiçoado em economia na CEPAL⁶⁷.

Depois de três anos, Candau se muda para Roma, onde passa a integrar o quadro da FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), criado alguns anos antes pelas Nações Unidas. Lá, ele ressalta ter trabalhado com um polonês, uma paquistanesa e um húngaro; fica cinco anos por lá e retorna ao Brasil no final de 1971 (idem). Pouco menos de dois anos para o fim do último mandato de Marcolino na OMS.

Em sua volta ao país vai trabalhar no Centro Nacional de Recursos Humanos, do IPEA. Parece ter havido uma proposta de elaboração de um programa de desenvolvimento local, com assistência das Nações Unidas; o qual ele fora convidado a coordenar (idem). Segundo o Jornal O GLOBO, tratar-se-ia de um projeto de nutrição que gerou o Conselho Nacional de Alimentação⁶⁸. No ano seguinte, acompanha o Secretário-Executivo do CNRH, Arlindo Lopes Correia, que assume a Secretaria Executiva do Mobral (Movimento Brasileiro de Alfabetização) e leva toda sua equipe. Cargo que Candau viria a ocupar no ano de 1975.

Neste mesmo ano, o Ministério do Trabalho e Previdência é desmembrado em dois: Trabalho, e Previdência e Assistência Social; no qual ele viria a ser seu primeiro Secretário de Assistência Social. Nas palavras de Candau: “a verdade é que ninguém sabia bem como montar a Assistência Social e nem havia estruturas operacionais adequadas” (SMAS, 2004, p. 32).

66 Tradução livre.

67 Jornal O GLOBO e Jornal do Brasil, ambos de 14 de Julho de 1979.

68 Jornal O GLOBO, 14 de Julho de 1979.

Candau deixa o cargo apenas em abril de 1978, quando recebe convite para trabalhar como assessor do secretário municipal de saúde, Alberto Coutinho. Segundo o ex-secretário, quando Klabin veio a saber que ele fazia parte do quadro da Prefeitura, teria convidado-o para ocupar a pasta do Desenvolvimento Social. A qual ainda não existia. Por isso ele assumiu, primeiramente, como secretário de turismo, para apenas então se tornar secretário municipal de Desenvolvimento Social.

Durante essa trajetória de funcionário público, na década de 1970, Marcos Candau não deixou de circular internacionalmente e, tampouco, de trabalhar junto às Nações Unidas, em particular, à UNICEF. Ainda como técnico do Mobral, ele participa do I Seminário Interamericano de Educação de Adultos, que contou com a participação de técnicos da UNESCO em 1973 e, no ano seguinte, vai a Dacar apresentar a experiência brasileira em educação de jovens e adultos para técnicos e políticos senegaleses⁶⁹.

Enquanto Secretário de Assistência Social, Candau também foi delegado do Brasil na Junta Diretora do Conselho da UNICEF entre 1976 e 1979 (até Junho, pouco antes de assumir como secretário municipal); em 1978, foi o diretor do Comitê de Programas, responsável pela elaboração da diretriz política da UNICEF; e, no fim desse ano, indicado pelo Ministro Nascimento e Silva à presidência da Comissão Brasileira do Ano Internacional da Criança, instituída pela ONU e a ser celebrado em 1979 (cargo que deixa em abril deste ano, para trabalhar na secretaria municipal de saúde).

O realce a estes aspectos da trajetória de Marcos Candau se tornou recomendável a partir, uma vez mais, da leitura dos trabalhos de Ananya Roy (2010, 2011). A autora (Roy, 2011) descreve duas situações nas quais encontrou o Senhor Mokhtar, membro de uma das mais conhecidas organizações que trabalha com microfinanças no Egito, a Alexandria Business Association (ABA). A primeira das cenas que ela retrata, foi sua apresentação em um seminário de verão sobre microfinanças, realizado em Turim, na Itália, pelo Boulder Institute, uma instituição de (produção e difusão) de conhecimento do Banco Mundial, segundo Roy; na ocasião, ele havia feito uma apresentação sobre em que criticava o Estado Egípcio e pregava uma gestão das microfinanças a partir dos princípios de mercado, sem apoio ou intervenção do governo; isto é, seria preciso uma gestão técnica e não política.

Um ano depois, Roy voltaria a encontrá-lo, em Alexandria, enquanto fazia uma série de visitas aos escritórios da ABA, a qual, como a maioria das instituições de microfinanças

⁶⁹ Jornal do Brasil, 14 de Abril de 1973 e 14 de Julho de 194.

egípcias, era financiada e “indiretamente gerida” pela USAID. Isso quer dizer que essas organizações agiriam sob a imposição de uma série de condicionalidades impostas pela agência sediada nos Estados Unidos. Ela conta ter chegado ao Egito, logo após uma mudança de orientação na USAID (que tornara as mulheres pobres, público-alvo da microfinança), por conta de uma cobrança do Legislativo estadunidense sobre suas ações, as quais vinham sendo mal avaliadas. Assim, a despeito, do discurso do Senhor Mokhtar contra a influência governamental sobre a gestão das microfinanças, a dependência da USAID, um órgão submetido ao governo estadunidense, e as condicionalidades que ela impõe trazem as ações da sua associação para o espectro de atuação do Estado.

Essas duas cenas são resgatadas pela autora, pois, segundo ela, ilustram bem aquilo que ela chama de “pequenos mundos da gestão da pobreza” (*small worlds of poverty management*). Roy não define, ao menos nos trabalhos consultados, o que são esses pequenos mundos, no entanto, diz ter se inspirado nas composições artísticas de Wassily Kandinsky (de mesmo nome, *small worlds*, *Kleine Welten* – em Alemão), as quais remeteriam a colisões de mundos diferentes, acionando e reproduzindo constantemente lutas furiosas e intensas (Roy 2010, 2011). Essas disputas deixariam lastros espaciais que articulam pessoas e instituições dos mais diferentes lugares do globo em torno de uma série de práticas de gestão da pobreza. Já tratou-se disso mais acima, entretanto, é possível tratar de mais um desdobramento que foi crucial para inspirar a análise a ser apresentada aqui.

Trata-se da noção de capacidade circulatória que o conhecimento, em modelos urbanos (p. exe), e o capital apresentam. As agências multilaterais tem uma capacidade de controlar essa circulação muito grande, diz a autora, ao mesmo tempo em que “contraforças do desenvolvimento” estão em disputa constante para poder exercer também esse controle. O conhecimento que circula se incorpora nos técnicos dessas agências e de governos, que os reproduzem nas práticas, ou melhores práticas (*best practices*), promovidas por estes centros de controle dos fluxos de capital e conhecimento.

Tudo isso foi mais bem definido e ilustrado para o caso do Rio de Janeiro no período em tela, em páginas anteriores. O que se tornou interessante ressaltar aqui foi o duplo encontro de Roy com o senhor Mokhtar. A circulação entre espaços globais (como o seminário do Boulder Institute) e o retorno às práticas locais de agências e agentes que atuam em seus lugares de origem. Os saberes que adquirem, através de sua atuação, se plasam nas práticas e políticas realizadas nas cidades, ou países em que vivem. Quando a autora descreve a segunda cena, mostra, no entanto, os limites dessa atuação individual, pois a defesa dos princípios de mercado e negação das práticas estatais eram pregadas por Mokhtar em uma

agência extremamente dependente de um órgão do governo dos Estados Unidos. Roy (2011) desdobra muito bem essas contradições vividas pelos técnicos em seu trabalho.

Foi justamente, a forma como a autora trata a maneira como os técnicos mediam uma matriz circulatória e o exemplo de como ela descreve seus encontros com o Senhor Mokhtar, o que chamou a atenção, nesta análise, para a circulação de Marcos Candau entre as agências da ONU, tendo sido seu funcionário na década de 1960, mas estando presente em diversas situações, como representante do Brasil, em seus quadros e encontros. A possibilidade do conhecimento que ele acumulara, não só sobre as melhores práticas (para combater a pobreza, a desnutrição e etc. desde sua atuação na UNICEF e na FAO), mas também sobre o funcionamento dessas agências e dos atalhos para obtenção de recursos, por conhecer as pessoas, a linguagem e os trâmites corretos, ter sido acionado para conseguir trazer, pelo menos, recursos das Nações Unidas para a Prefeitura do Rio entre 1979 e 1980 (via projeto com a UNESCO) se tornou bem plausível. Ainda mais em um contexto de fugas de capitais para o Norte Global e de restrição de recursos internacionais para ações nos países do terceiro mundo, isto é, de falta de recursos para empréstimos, como veremos mais a frente.

Em resumo, a trajetória de Marcos Candau como funcionário de órgãos das Nações Unidas, sua presença em encontros como diretor, consultor e representante do Brasil dessas agências, fez se tornar uma variável possível para explicar porque a influência mais direta dos organismos multilaterais na gestão urbana da cidade do Rio de Janeiro na época. Seja em termos de oferta de recursos, seja em termos de condicionar a formulação das políticas urbanas. Entretanto, não passava de uma possibilidade, posto que não havia evidências que sustentassem essa, digamos, hipótese.

Até que no depoimento que ele confere ao projeto de memória da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMDS, 2004), ao tratar de um projeto de mutirão que fora realizado na Rocinha, Candau diz o seguinte (com o perdão da extensa citação):

Em 1979 já era assim?

Já era assim. E montamos um projeto para o qual conseguimos o apoio técnico da UNICEF. Eu tinha trabalhado lá, conhecia bastante gente. Tinha um americano, o John Donahue, que era encarregado dos programas de desenvolvimento comunitário urbano. Mas não existia nenhuma programa ainda, no mundo inteiro, e ele nunca tinha conseguido implantar, porque a grande prioridade da UNICEF era o meio rural. Entrei em contato com ele e disse: “você quer tentar aqui?”. Ele topou, o representante da UNICEF, de quem eu também era amigo, apoiou e trouxemos o Donahue e fizemos um projeto com ele. Contratamos um equipe boa. Inclusive a chefe da equipe se tornou mais tarde diretora da própria UNICEF: Ana Maria Brasileiro, que a gente levou para a Secretaria. Enfim, uma equipe de seis, sete técnicos, de primeiro time. Fizemos um projeto. Eu tenho uma cópia.

Foi o primeiro projeto de desenvolvimento comunitário urbano assistido pelo UNICEF no mundo inteiro. Criamos o Fundo-Rio. Até no outro dia estava discutindo com o Prefeito e o Marcelo Garcia. Segundo o Marcelo o Fundo-Rio foi criado antes da Secretaria. Pela nota que eu tenho aí na imprensa, e pelo que me lembro, foi criado depois. Mas pode ser que não. Eu liguei para o Klabin com essa dúvida, mas ele também não lembra. Ele acha que pode até ter sido criado antes, no papel, mas foi implementado depois, conosco. Então ele foi estruturado, implementado depois da criação da Secretaria, e conseguimos o apoio do BID. Fui a Washington, com o encarregado das regiões metropolitanas, Valdir Garcia. Conseguimos obter um recurso a fundo perdido – se eu não me engano era de 200 mil dólares para começar. E foi isso aí” (SMDS, 2004, p. 50).

Num primeiro momento, essa fala de Candau foi a pista que faltava para entender a dinâmica que permitiu o financiamento da UNICEF para a realização de um projeto de urbanização na cidade do Rio de Janeiro. E mostrava também um relance do que pode ser esse pequeno mundo da gestão de pobreza de que fala Roy (2010, 2011). Em que pese a autora tenha recortado sua análise nas práticas de microcrédito e microfinança, parece ser possível desdobrar essa possibilidade para as práticas de gestão urbana como tecnologias de controle social e dos pobres. A incorporação em Candau, de um conhecimento de ideias, práticas, pessoas e trâmites teria se refletido diretamente na gestão municipal da cidade do Rio de Janeiro, nos apoios e recursos que ele pode trazer por conta de suas ligações pessoais.

Haveria ainda, outro desdobramento de seu depoimento, o qual indica que sua influência parece ter tido um alcance ainda maior, por ter sido ele, em uma viagem que fez aos Estados Unidos, o responsável pela obtenção dos recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento que, posteriormente, financiaram o Projeto de Desenvolvimento Social de Favelas (Prefeitura, 2003). Ele utilizara seus recursos pessoais não só para obter apoio da ONU, mas também do BID. O espectro da sua atuação, e trajetória, sobre a gestão municipal e a urbanização de favelas cariocas, parecia ser maior do que se imaginava.

Todavia, ele não viajara sozinho para Washington, como indica. Candau fora acompanhado de Waldir Garcia, então presidente da Fundrem (Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro). Quem, em entrevista disse que não fora bem assim que a coisa havia acontecido; tal como Candau contara em seu depoimento, com relação a forma como desenrolara o empréstimo do BID. Não teria sido ele o interlocutor do empréstimo, mas Israel Klabin. A argumentação se complexifica para entender os jogos de poder que estão por trás da negociação por empréstimos e da influência das agências multilaterais sobre a formulação das políticas de combate à pobreza, em particular, da pobreza urbana.

Por um lado, há o aspecto abordado aqui, a partir do pano de fundo da leitura de Ananya Roy sobre a importância dos tecnocratas e do registro de suas práticas. Agora, o

caminho que se abre após as pistas trazias por Garcia, segue por outra direção. Não oposta, mas complementar a análise.

6.2 O Prefeito Rico⁷⁰

Waldir Garcia foi o segundo presidente da Fundrem (Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro), criada logo após a Fusão entre os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. Ele fora indicado para o cargo ainda no primeiro ano de governo de Chagas Freitas e, depois, viria a se tornar seu Secretário de Planejamento. Enquanto, presidente da Fundrem ele convidado para ir aos Estados Unidos, por Israel Klabin, em fins de 1979.

Logo antes da entrevista começar, Garcia perguntava se Candau havia dito “aquilo”, que fora ele que conseguira o empréstimo junto ao BID. Ele, então, iria contar o que aconteceu. Mas, o ex-secretário não chegou a entrar nos meandros do que havia acontecido, por não ter participado tão de perto das conversas e negociações. Entretanto, sua fala apontou um caminho interessante para entender e tentar descrever esses pequenos mundos dos projetos de urbanização de favelas; isto é, de como se articulam elites políticas locais, com grandes empresários mundiais e os operadores mais diretos da gestão dos serviços de melhorias das condições de vida de faveladas e favelados, em intensa circulação ao redor do globo.

Klabin era próximo de figuras internacionais como Henry Kissinger e a família Rockefeller. Elas aparecem na fala de Garcia. Falando de uma conversa que havia tido com Klabin durante a viagem. Ele conta

Não me lembro o nome dele agora, mas ele tinha sido subsecretário de Estado, quer dizer, é o vice-chanceler para a América. E aí... começaram... e o Klabin depois falou... ele me falou ‘oh Waldir, esse caras todos são lobbystas’, eu digo ‘pois é eu sei disso e você não vai conseguir pagar a percentagem. Como você vai fazer eu não sei, mas não vai conseguir pagar’. Porque se o cara te emprestar 100 milhões de dólares, ele vai cobrar 10 milhões de dólares, você tem de dar saída desses 10 milhões de dólares, pra pagar ele. Então isso daí, estamos falando ainda de ditadura, pode-se roubar, mas quem não rouba não sabe. Aí... ele saiu fui almoçar com ele... Aí ele disse ‘você espere aí, que a filha do Rockefeller vai vir conversar com você sobre favela’.

Aí eu disse ‘puta merda, cara, vamos dar um show’. Aí chegou a mulher. “Oi tal, como vão vocês?”. Aí eu falei ‘ih, caralho’. ‘Como vai o padre Fernando lá do Jacarezinho?’. Aí, eu disse ‘porra’, eu não conhecia, óbvio que eu não conhecia; o Candau muito menos. Aí, eu... “tá bem, eu não o vejo há muito tempo”. ‘Ah, é porque eu morei lá seis anos, seis meses’. A filha do David Rockefeller morou no

⁷⁰ O título dessa subseção foi tirado da fala de Waldir Garcia, em entrevista, falando sobre a viagem aos EUA comenta que ele e Candau viajaram apertados na classe econômica, enquanto Klabin teria embarcado na primeira classe, afinal, “o cara não precisa ser prefeito para ser rico, não é verdade?”.

Jacarezinho seis meses! Essa é que é a foda do americano, entendeu? Então, ela conhecia mais favela que a gente tudo aqui. E eles sabem disso, porque eles chegam lá e... Mas a gente é muito pequenininho dentro desse esquema.

Essa ideia de que os técnicos ou a elite política local eram “pequeninhos” explica o porquê de Garcia contradizer o depoimento de Candau, pois ele vira como essas relações e articulações se dão em nível tão deslocado da realidade local, que não poderia ter sido Candau, com toda sua desenvoltura internacional a figura chave para obtenção de empréstimos. E, na percepção de Garcia, mesmo nessa arena de poder assemelhada, talvez, ao Olimpo, Kablin se destacava:

Fui assistir uma conferência do Klabin sobre, exatamente, a cidade do Rio de Janeiro, não sei o que. Normalmente, você vai numa conferência dessas... você tem lá dois vice-presidentes, um diretor, não sei o que, dois porteiros, entendeu? Na do Klabin, só tinha presidente de empresa, da Exxon, da não sei o que.

Aí, tava lá no coffe break, o Klabin chegou, “Waldir conhece o David Rockefeller?” E eu ‘claro, de nome e não sei o que’. ‘Sabe de uma coisa, vamos almoçar nós três juntos’ (Klabin). Eu falei, ‘porra Klabin vai me desculpar, porra, não posso, tenho um compromisso aqui’; “oh tá bem, e tal’. Não tinha nada, é que eu não queria ir com ele, ele ia perguntar ‘quem é esse gordo que tá segurando tua pasta’. Porra! Eu não tinha nada a ver com esses expoentes deles, entendeu? Ele ia falar umas coisas e tal, e eu porra ia ficar ali com uma cara de tampa. É... porra... eu vou é compra a sandália de plástico da minha mulher, entendeu?

Porque é isso, é um nível que a gente não tem muito, entendeu? É pesado, o nível deles é muito pesado. Pesado porque vem de família, pesado porque não sei o que, sei lá. Pesado que eu digo é a importância dentro das coisas. Eu via lá, o Klabin é um cara muito rico... Ele é dono de uma das maiores empresas de produção de celulose daqui e o caralho. Tem eucalipto plantado aí, é a empresa deles, entendeu?

Mas era prefeito... Quando você tem estilo, quando você nasceu pra chefe, não adianta você dizer que o cara é um merda como chefe, ele nasceu pra isso. Ele ia pra favela... de terno de linho e panamá branco, paletó nas costas. Ele é um cara boa pinta pra caramba. Ele subia nas favelas. As mulheres ficavam taradas pelo cara. Ele tinha um cartaz filho da puta. Porque, isso aí era revolução, ele não foi eleito, Chagas indicou o prefeito. Essas coisas, quando o cara é muito, sabe? Muito coisa... cria uma ciúmeira nos merdas aqui embaixo. Entendeu? Que não tem jeito.

Essa fala está muito articulada com os debates sobre a exoneração de Klabin, sobretudo tal como conta a literatura que considera um pouco desse período em suas análises. Ela aponta para uma esfera de discussão e negociação que está muito longe da realidade local, por um lado, por conta das poucas pessoas que participam dela; não faz parte desse grupo de expoentes. O que torna uma figura razoavelmente importante no quadro político fluminense, mas que se torna a pessoa que segura a pasta do Klabin

Por outro lado, esses expoentes estão muito próximos dos espaços a serem geridos localmente, nas favelas no nosso caso. A filha de David Rockefeller havia morado no Jacarezinho por seis meses; e Klabin circulava de paletó de linho pelas favelas cariocas.

Circulavam com tamanha desenvoltura, a qual funcionários públicos e outros agentes que prestam serviços, ou exercem outro tipo de atividade nesses espaços, não tem. Porque, talvez, aquele espaço não pareça tão ameaçador a sua condição social; ou, pelas fronteiras internas aos pequenos mundos que se delineiam, estejam muito bem claras para alguns.

Essa entrevista com Garcia foi o que detonou o interesse dessa tese na figura de Israel Klabin. Um pouco de suas ideias e o período no qual exerceu seu mandato foi exposto acima. Agora, é interessante destacar um pouco de suas ligações com pessoas importantes do staff do Banco Mundial e a importância que dava a esta parceria, para entender como essas ligações pessoais dão liga a este pequeno mundo.

O prefeito, por exemplo, era muito próximo de Robert McNamara, presidente do Banco Mundial entre 1968 e 1981. Matérias da época noticiam sua visita ao Brasil e encontro com Israel Klabin. Matéria do jornal O Globo de 13 de Novembro de 1979 cobre encontro entre os dois, também com a presença de Marcos Candau. O tema da conversa teria sido empréstimos possíveis para o Rio de Janeiro. Não diretamente a negociação de algum financiamento mais imediato, mas segundo o jornal, o prefeito teria dito que se tratava do primeiro passo para um empréstimo no futuro. A Prefeitura estava encontrando dificuldades em realizar empréstimos por conta da burocracia federal, como visto acima; ela precisava de autorização do governo federal para contrair empréstimos.

Cabe descrever uma passagem interessante dessa matéria: “Ele (Klabin) lembrou que conhece McNamara desde 1966 e que o encontro foi também ‘de cortesia a um amigo’. Acentuou que o presidente do Bird tem grande interesse em conhecer os problemas sociais brasileiros, um dos quais o da favelas do Rio” (Jornal do Brasil, 13 de Novembro de 1979, pg. 13). Durante o encontro, Candau teria se reunido com assessores do Banco Mundial, enquanto Klabin se conversa a “um canto” com McNamara.

Essa fala aponta, mais uma vez, para como o então prefeito acionava toda uma rede de contatos pessoais como um recurso estratégico para suas buscas de solução para os problemas da cidade do Rio de Janeiro e reitera sua intimidade com expoentes políticos e econômicos não só do país, mas também do mundo. Não se tratava apenas de um encontro institucional, mas também pessoal. Com relação ao interesse de McNamara sobre os problemas sociais brasileiros, Abrantes (1986) afirma que o então presidente do Banco Mundial teria feito um

sobrevoo de helicóptero sobre as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo⁷¹, mas não foram encontradas referências a este voo nos jornais pesquisados⁷².

Voltando à visita de Klabin, Candau e Garcia aos Estados Unidos, tudo indica, ou melhor, os jornais da época dão indícios de que se teria tratado de uma reunião do Conselho das Américas para o qual o primeiro teria ido como representante do Brasil, no lugar de Delfim Netto. Duas pequenas palavras: primeiro, segundo o jornal O Globo⁷³ o Conselho reuniria empresários e banqueiros com interesse de investimento na América Latina (público que parece ser o indicado por Garcia na entrevista); e, segundo, a sede do evento fora Nova Iorque e não Washington como dissera Candau em seu depoimento.

Ele fizera uma fala sobre o Brasil e, mais especificamente, sobre o Rio de Janeiro. Teria dividido o papel de orador com três representantes da Frente Sandinista, o Ministro das Finanças da Venezuela e vários diretores do Conselho (Jornal do Brasil, 8 de Dezembro de 1979). Sobre o conteúdo de sua apresentação, ele teria tratado de temas que vão desde a crise econômica que o mundo passava no momento até os problemas enfrentados pela cidade do Rio (como sua falência econômica e os entraves burocráticos postos à gestão municipal), passando pela importância do apoio dos países ricos aos do Terceiro Mundo, seja em termos de recursos financeiros seja por transferência tecnológica.

Contudo, o então prefeito, segundo o Jornal do Brasil (*idem*) teria aproveitado a viagem para fazer contatos em busca de recursos para a cidade do Rio de Janeiro, em forma de fundos perdidos, para os quais a cidade não teria de pedir autorização ao governo federal. E segundo a matéria, Klabin teria achado os contatos promissores. Um dos contatos lá realizados por ele foi com Janice Perlman, socióloga estadunidense que havia feito sua tese de doutoramento a partir de trabalho de campo no Brasil e que viria a ser publicada no famoso livro *O Mito da Marginalidade*. Também de acordo com a matéria, Klabin pensava em contratá-la para trabalhar junto à Prefeitura do Rio (para o que, a UNICEF teria, inclusive, oferecido uma possibilidade de viagem de Perlman ao Brasil). O interesse do alcaide pelo trabalho da socióloga não se dera pelo fato dela conhecer a organização das favelas pois, sobre isso, ela não teria muito a ensinar. Havia outra razão, “simples”:

71 “Robert McNamara, presidente do Banco Mundial, em 1979, sobrevoou de helicóptero as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo e teve oportunidade de ver com seus próprios olhos o que já tinha conhecimento através de relatórios desses mesmos órgãos” (Abrantes, 1986, p. 147).

72 A influência de Klabin sobre os projetos urbanos dos organismos multilaterais viria já da década de 1960. Pereira (2006) afirma, em seu trabalho, que Klabin teria dito em entrevista a ela que havia trabalhado diretamente com Kennedy na Aliança para o Progresso.

73 Jornal O GLOBO, 08 de Dezembro de 1979, pg. 08.

Ela não tem a nos ensinar sobre organização de favelas - comentou o prefeito - No Brasil, há muita gente que conhece favelas muito melhor do que ela. Mas, por uma razão simples, Janice Perlman se torna necessária. Os que entendem de favela no Brasil estão dentro do sistema habitacional, precisamos de pessoas relacionadas ao mundo financeiro. Como ela foi assistente do Banco Mundial, poderá influir no mercado internacional de ajuda. Nossos especialistas em favelas não têm contatos financeiros internacionais (Jornal do Brasil, 08 de Dezembro de 1979, pg. 8).

A importância de Perlman não seria sua expertise sobre favelas, mas sobre os meandros da circulação de capital; mais os seus contatos financeiros. Seria uma intermediadora importante para obtenção de recursos necessários para a realização dos projetos necessários, mas também para uma adequação dos mesmos às condicionalidades impostas pelas agências multilaterais e também às soluções financeirizada que tanto agradariam o “mercado internacional de ajuda”, na gestão das populações faveladas. Ela conhecia os corredores e a linguagem necessária para obter a ajuda necessária.

A relação entre os dois não teve seu primeiro capítulo neste encontro. Eles parecem ter se conhecido em uma visita do então prefeito aos Estados Unidos, em Maio de 1979⁷⁴, na qual Klabin teria ficado impressionado com as pesquisas de Perlman; a ponto de pensar em convidá-la para uma assessoria no tratamento das questões das favelas⁷⁵. Mas o convite para esta espécie de consultoria não se estenderia apenas a socióloga, mas a figuras como Anthony Leeds. A ideia de Klabin de montar grupos de especialistas para elaboração de propostas para o governo municipal não se restringia apenas à política urbana ou ao problema das favelas, como visto acima. Foram convidados expoentes da cultura, patrimônio histórico e para um Conselho de Desenvolvimento Social. A especificidade dessa busca por *experts* na área de intervenção urbana parece ser a perspectiva de convites para pensadores e pensadoras de outros países, para além daquelas/es brasileiras/os.

Com relação à esta admiração despertada em Klabin pelo trabalho da pesquisadora estadunidense, vale a pena trazer nota, acredita-se anedótica, do Informe JB:

Mito e realidade:

Jovem candidato a político que formava na chapa de oposição ao Sr. Chagas Freitas, nas eleições para os diretórios do MD, subiu à favela na tentativa de aliciar influente líder de um dos morros da cidade. Encontrou-o lendo O Mito da Marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro, de Janice E. Perlman. Trata-se do *vademecum* do Sr. Israel Klabin para os problemas das favelas cariocas. (Informe JB. Jornal do Brasil de 27 de Agosto de 1979)

74 Informe JB. Jornal do Brasil, 05 de Junho de 1979: “O prefeito Israel Klabin, que é escultor amador, quando esteve em Nova Iorque conversou demoradamente com Janice Perlman e ficou impressionado com suas ideias”

75 Jornal O Globo, 27 de Junho de 1979.

Em setembro do mesmo ano, Janice Perlman voltaria ao Brasil, dez anos depois da realização da sua pesquisa inicial e contou com o apoio da Prefeitura do Rio para retornar às favelas e retomar os contatos que tinha feito anteriormente. A esta altura, ela era catedrática de Planejamento Urbano e Regional na Universidade de Berkeley; já havia sido convidada pelo presidente dos EUA Jimmy Carter para formar grupo de trabalho sobre política urbana; e, para essa segunda pesquisa, ela era financiada pelo Banco Mundial, ainda que mantivesse a busca por outros financiamentos no próprio país, através do BNH e da Fundrem, por exemplo⁷⁶.

Os dois viriam a se encontrar novamente quando da realização da reunião do Conselho das Américas. A questão que fica no ar é: no primeiro encontro Klabin se encantara por Perlman apenas por suas ideias ou ele já mirava, desde o início, seus contatos internacionais?

Enfim, mais interessante que tentar responder a essa questão, é registrar a busca de Klabin por recursos das agências multilaterais, sobretudo, pela situação financeira de penúria em que se encontrava a Prefeitura então, da qual se tratou anteriormente. Neste capítulo, a ênfase está nos seus contatos e interesses de foro mais pessoal, pois isso é muito importante para entender também um pouco das práticas das agências multilaterais, a traçar esse pequeno mundo do desenvolvimento urbano e mostra como isso se realizou de modo situado na gestão urbana carioca do fim da década de 1970 e início da de 1980.

Arantes (2004) e Ribeiro Filho (2006) em suas análises destacam a influência dos Estados Unidos, sobretudo no BID, e dos países desenvolvidos na definição dos objetivos dos organismos multilaterais. No entanto, eles ressaltam que não se trata de uma relação apenas unilateral, pois, em alguma medida, as elites locais, das cidades e países do Terceiro Mundo, tem algum poder de ingerência na tomada de decisões nessas esferas internacionais. “As agendas dos bancos multilaterais são muitas vezes aplicadas com o consentimento ou a participação ativa das elites e tecnocracias locais. Ou seja, não são tão externas como parecem” (Arantes, 2004, p. 12). Para os autores, a tecnocracia latino-americana também faria parte do “establishment administrativo mundial” – mesmo que fosse numa posição de subordinação - em uma relação de colaboração recíproca e interesses mútuos.

Segundo Arantes, a realização da Conferência do Hábitat, levada a cabo pelas Nações Unidas, em 1976, seria uma resposta ao *lobby* dos países em desenvolvimento. Ou ainda, ele cita como exemplo do poder de barganha dos governos latino-americanos, os recursos obtidos

76 Jornal do Brasil, 06 de Junho de 1979.

junto ao banco em troca do apoio à estratégia de combate ao comunismo na região. O autor também examina todo o trâmite dos empréstimos, o qual pode durar anos. Haveria um momento, nesse processo, no qual os projetos sugeridos pelos governos nacionais são avaliados pelos bancos. As estratégias de convencimento variariam, de um lado ou de outro, como em qualquer negociação. Entretanto, os “tomadores mais poderosos fazem pressão por conta própria e solicitam reuniões extraordinárias em Washington, caso do governo do Estado de São Paulo, que negocia ‘pacotes’ de empréstimos de forma independente” (p. 135).

Levando em consideração que o BID seria menos programático e permeável às demandas locais, do que o Banco Mundial (idem, ibidem), mesmo que não haja evidências para uma afirmação taxativa, é possível que o êxito por parte do Município do Rio de Janeiro em obter recursos externos para algumas de suas ações, junto ao BID e a ONU, reflita essas dinâmicas de negociação e influência dos governos locais nas decisões das agências internacionais de modo articulado às trajetórias pessoais de Marcos Candau e, principalmente, de Israel Klabin.

6.3 Sobre o potencial transformador do governo Klabin

Como vem sendo argumentado, nos últimos capítulos, sobre a administração Klabin, fica difícil entender não só o projeto de cidade do qual ele parte, mas também sua própria política de urbanização de favelas, inovadora e participativa, se não tomarmos como plano de referência a cidade, como sugere Telles (2010). Focar apenas na ação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social limita o próprio entendimento da forma que se tratava o problema da favela naquela época. Ficaria difícil para as análises que, corretamente, destacam o reconhecimento do oficial da existência das favelas e seus desdobramentos sob a lógica da integração da favela à cidade (formal), ir muito além disso.

Entretanto, a busca por soluções para a crescente favelização, por mais importante que fosse, não era a única preocupação de Klabin. Além da revitalização do centro e do desenvolvimento das atividades culturais, ele queria, por exemplo, planejar o crescimento da cidade para a Zona Oeste.

Prefeitura quer a cidade crescendo para o subúrbio

O Rio de Janeiro pode e deve crescer em direção a Bangu, Campo Grande, Santa Cruz e Jacarepaguá e, ordenadamente, ocupar espaços vazios ao longo da Avenida Brasil. A recomendação é do secretário sem pasta do Município, Samuel Szyglic. (O Globo, 29 de Abril de 1979)

O governo municipal queria incorporar um papel mais ativo no desenvolvimento industrial da cidade, para além daquilo que lhe era devido neste processo: a aplicação da lei do uso do solo e o zoneamento; e ter mais espaço na tomada de decisões, inclusive, naquelas ao nível federal. E a Zona Oeste, era o principal vetor para onde as atividades industriais deveriam ser direcionadas.

Klabin também iniciou discussões para racionalizar o trânsito na cidade. Dois dias antes da matéria, cuja passagem foi reproduzida, o mesmo jornal O Globo trazia anúncio do Secretário Obras e Serviços, Paulo Roberto Martins, o Primeiro Plano Diretor de Transportes do Rio de Janeiro. Estavam sendo consideradas medidas como: faixas exclusivas para ônibus, sincronização dos sinais, obras para desobstrução de vias e a constituição de um conselho para discutir a integração dos meios de transporte da cidade, alguns dos quais geridos por outros níveis de governo⁷⁷.

O então prefeito ainda projetava o Rio como um centro financeiro e tecnológico internacional. Ele queria atrair para a cidade serviços de alta tecnologia (*brain intensive*) e de engenharia que produzem a tecnologia da qual a cidade, e mesmo o país, fosse importadora, e gerassem empregos com emprego de mão de obra intensiva, com o co-patrocínio da Prefeitura. A ideia era tornar a cidade “capital internacional da inteligência”, com pessoas extremamente qualificadas, com capital e gostos refinados. Com relação ao Centro Financeiro a ideia é que foi criado um espaço para circulação de capital internacional livre de impostos e outras regulações. Um mercado *off-shore* parecido com as Ilhas Cayman.

A atuação do prefeito na defesa da implantação do Rio Dólar, esse centro financeiro internacional na cidade, foi tão enérgica quanto sua busca para soluções do problema das favelas, e os interlocutores eram os mesmos: os ministérios da Fazenda e Planejamento; a Febraban; e os banqueiros internacionais, de quem o prefeito era muito próximo – jornais a época anunciavam o apoio dos Rotschild e Citibank ao Rio Dólar. Mas o grande desafio do Riodólar era a legislação brasileira que restringia a ação de bancos internacionais no país.

Klabin tinha projeto de internacionalização da cidade do Rio de Janeiro, de torná-la um ator econômico no mercado global em detrimento do papel do Estado-nação nesse cenário, se as coisas forem pensadas tal como propõem Harvey (2006) e Vainer (2000), em um período em que a redemocratização ainda apresentava seus primeiros avanços e o Governo Federal ainda tinha uma forte tonalidade nacionalista, manifesta em sua legislação e regulação econômica.

⁷⁷ Jornal O Globo, 27 de Abril de 1979.

A apresentação dessas outras frentes de Klabin, principalmente a do Rio Dólar, mais a sua proximidade com os centros de tomadas de decisões políticas e econômicas globais, levaram a mais uma indagação sobre o potencial efetivamente transformador, ou integrador (para ficar no léxico corrente dos estudos sobre favelas), dos esforços pela urbanização das favelas, levadas a cabo pelo governo municipal; ou ainda sobre suas reais motivações, em termos da reprodução de um dispositivo de dominação, tal como sugerido por Foucault (2010). Propõe-se agora, retomar, uma vez mais, o trabalho de Ananya Roy, para questionar se a participação proposta nesse momento não estaria associada a uma tecnologia de governamentalidade cívica (Roy, 2009).

A contribuição desse “conceito analítico”, como diz a autora, é apontar para a espacialização de um regime, que funcionaria de acordo com certas racionalidades, o que parece ser uma chave interpretativa muito profícua para entender os processos descritos nas páginas acima. Sobre a governamentalidade cívica, comenta a autora:

Nos regimes de governamentalidade cívica, o sujeito urbano é, ao mesmo tempo, empoderado e auto-disciplinado, civil e mobilizado, deslocado e compensado. Essas contradições constituem as políticas de inclusão e indicam maneiras nas quais as lutas urbanas envolvem muito mais do que geografias definidas entre o “que está dentro” e o “que está fora”⁷⁸ (Roy, 2009, 161).

No artigo em que apresenta essa discussão, a autora está tratando de regimes de inclusão, em particular, em articulação com a produção do espaço. Ela se propõe a complexificar as análises sobre participação política e gestão urbana e a ideia de “governamentalidade cívica” permitiria reconstituir uma trama complicada, a qual não se reduz a uma relação verticalizada entre Estado e sociedade civil.

Roy vai estudar dois espaços distintos. Uma favela em Mumbai, onde atuaria a Alliance, uma espécie de fórum mais institucionalizado (*institucional ensemble*) de articulação de algumas organizações populares indianas em torno da disputa por direitos para a população que ela representa; ela vai se deter em uma delas, a SPARC (Society for the Promotion of Area Resources). E um território em Beirute que é espaço de ação do Hezbollah, visto por ela como um grande aparato de Welfare e de desenvolvimento, dando suporte aos xiitas mais pobres e trabalhando na reconstrução de espaços.

Ambas foram fundadas no mesmo ano apresentam diferenças na sua atuação, ela destaca em particular: uma é religiosa e outro secular; uma parte para o conflito e o outro não. Não obstante fosse possível ver pontos em comum entre eles: o discurso da inclusão em um

⁷⁸ Tradução livre.

contexto de “guerra”. Não só a guerra civil que fragmentou Beirute e fortaleceu milícias sectárias ou os ataques a muçulmanos por milícias hinduístas; mas essa guerra seria, em cada uma das cidades, um dispositivo de expansão de fronteiras de renovação urbana e acumulação primitiva. E, o mais importante para sua argumentação, as duas organizações também teriam obtido um alto sucesso na institucionalização da inclusão urbana.

Segundo Roy, seu objetivo não seria comparar duas formas de atuação, mas realizar uma análise transnacional, na qual as experiências de um espaço podem aprofundar o entendimento do outro. Tampouco, seria seu intento fazer uma crítica apenas para desmerecer as duas instituições, o que ela buscava era trazer à tona os limites e as contradições das políticas de inclusão.

A governamentalidade cívica tomaria forma em três dimensões distintas: a infraestrutura de mediação populista; as tecnologias de governo; e as normas de autogoverno (“*self-rule*”). Isto seria, a construção de uma comunidade que tomariam como referência para sua ação; as técnicas contagem, mapeamento e construção de indicadores socioeconômicos (*strategies of enumeration and exhibition*); e a construção dos comportamentos tidos como aceitáveis para as pessoas que serão alvos das políticas de inclusão.

Analisando as ações das duas instituições sobre esse prisma, Roy questiona a postura adotada pela SPARC de sempre buscar o diálogo e a negociação quando confrontada por um movimento de moradores que seriam removidos, no qual se articulavam em torno de 300 mil pessoas, ao mesmo tempo em que interroga quais seriam as possibilidades de intervenção inclusiva do Hezbollah em um contexto urbano neoliberal, o qual ele não combatia.

Tomando essa discussão como subsídio e todo o material analisado neste, e nos capítulos anteriores algumas semelhanças entre os dois contextos parecem emergir. Na perspectiva das três dimensões que caracterizariam a governamentalidade cívica (a mediação populista, as técnicas de governo e as normas de autogoverno) é possível ver como a construção de uma população favelada, através de técnicas de contagem e mapeamento, gerou uma série de prescrições necessárias a serem cumpridas por essas populações, como forma de auto-governo e auto-urbanização, que permitisse ao quadro executivo e administrativo do município se ocupar com outras questões da cidade, como a expansão industrial para a Zona Oeste ou o Rio Dólar.

Tendo tudo isso em vista, a pergunta que essa tese levanta para discussão é: seria possível urbanizar de modo transformador através de propostas inovadoras oriundas da gestão de um megaempresário, íntimo dos círculos dominantes, como Israel Klabin? Seu mandato enquanto prefeito foi curto, de modo que muitas de suas iniciativas foram abortadas ou nem

mesmo saíram do papel, ainda que algumas tivessem apresentado prosseguimento como o Projeto Mutirão e o Corredor Cultural. Mas, mais importante do que isso, o governo de Klabin parece ter desencadeado alguns mecanismos de gestão, ou governamentalização urbana, não tão evidentes, os quais, por um lado foram amadurecendo no seio da prefeitura (em que pese os diferentes vernizes políticos dos prefeitos que vieram depois dele) ao longo dos anos e gerando efeitos de poder não previstos no momento (como a gestação de uma nova escala espacial na cidade, como os complexos de favela); ao mesmo tempo em que a construção discursiva em torno dos avanços sociais de seu governo influenciou inclusive a forma como parte da crítica produzida pelos estudos urbanos sobre o Rio de Janeiro entendeu o período, tirando-o dos holofotes das análises.

Parte 4 E o Estado?

Capítulo 7 - Afinal, o Estado?

Estava garantida a safra, aquela que seria a maior safra, a excepcional, de preços em constante alta, aquele ano de tantos acontecimentos sociais e políticos, quando tanta coisa mudaria em Ilhéus, ano por muitos, considerado como decisivo na vida da região. Para uns foi o ano do caso da barra, para outros o da luta política entre Mundinho Falcão, exportador de cacau, e o coronel Ramiro, Bastos, o velho cacique local. Terceiros lembravam-no como o ano do sensacional julgamento do coronel Jesuíno Mendonça, alguns como o da chegada do primeiro navio sueco, dando início à exportação direta do cacau. Ninguém, no entanto, fala desse ano, da safra de 1925 à de 1926, como o ano do amor de Nacib e Gabriela, e, mesmo quando se referem às peripécias do romance, não se dão conta de como, mais que qualquer outro acontecimento, foi a história dessa doida paixão o centro de toda a vida da cidade naquele tempo, quando o impetuoso progresso e as novidades da civilização transformavam a fisionomia de Ilhéus. Jorge Amado, em Gabriela.

Na passagem do romance de Jorge Amado, o autor destaca a importância do intervalo de tempo transcorrido entre o ano de 1925 e 1926, marcado por acontecimentos de tal monta e importância, que ninguém se dera conta do amor de Nacib com Gabriela. Algo parecido pode ser dito sobre o período que vai de Março de 1979 a Junho de 1980, aquele coberto pelo mandato de Israel Klabin como prefeito da cidade do Rio de Janeiro.

À magnitude da safra de que fala o autor baiano, corresponde o “reconhecimento oficial” das favelas pelo poder público e a predominância da urbanização sobre os projetos de erradicação das mesmas, como solução para o fenômeno da favelização. E muitas outras coisas estavam acontecendo na cidade e no país: o início do período de redemocratização e abertura política; o Rio de Janeiro havia eleito o único governador pelo MDB; o Governo Federal anunciava e iniciava o Projeto Rio; o próprio Klabin criava a SMDS; os municípios passavam por uma crise financeira; etc. No entanto, pouco se fala desse momento como o do mandato de Israel Klabin, para além da sua visão progressista sobre as favelas. Não se dão conta que esse governo inovador e empreendedor, ainda que curto (ou talvez, por isso mesmo), se não foi o centro de uma série de mudanças na gestão da cidade e das favelas, orbitou muito próximo dele.

Se mantivermos a analogia com a obra de Jorge Amado, quando se olha a trajetória de Mundinho Falcão - oriundo de família rica, com irmão poderosos na política que vai a Ilhéus se tornar exportador de cacau, para o que conta com toda sua rede de contatos, e de sua família -, o personagem da história que representava o progresso e que, após enfrentar embate

político contra as forças do atraso político e econômico, consegue tomar as rédeas do desenvolvimento de Ilhéus conduzindo-a à modernidade através da implantação de suas ideias e propostas; pode-se sugerir que haveria algumas semelhanças com a trajetória de Klabin: oriundo de família rica, com contatos poderosos nos governos (nacionais e internacionais), inovador, moderno etc. Até o ponto em que suas iniciativas são barradas por um contexto político carioca dominado pela máquina chaguista e sua estrutura político-partidária.

De todo modo essa introdução é apenas para reforçar a importância da administração de Israel Klabin para história urbana e política da cidade do Rio de Janeiro. Em que pese sua curta duração. O que emperrou muitas de suas propostas, mas não a montagem de uma estrutura administrativa e de planejamento (e produção de conhecimento) que se mantém, mesmo após sua saída, a qual vai informar muito da política urbana municipal nos anos seguintes. Para esta pesquisa mesmo, a importância da gestão Klabin demorou a surgir.

Contudo, na medida em que se foi dimensionando a importância de sua administração, o trabalho começou a deslindar traços da atuação do Estado na produção do espaço urbano carioca no período, o que foi anunciado como a preocupação inicial desta tese, lá nas suas primeiras páginas. Contudo, lá no começo, também foi dito que, para tanto, uma sugestão de método de Foucault (2008b) seria seguida: a suspensão das noções e categorias pré-estabelecidas, para tentar descrever como as formações sociais e políticas que se queria apreender com essas classificações se formam a partir de suas práticas. O Estado real, diria Foucault, não suas abstrações (2008a).

Mas não foi apenas a categoria de Estado que foi suspensa, foram também as múltiplas definições do Complexo do Alemão e da favela, como operador da análise. Um primeiro momento deste movimento foi a suspensão as imagens verticalizadas do Estado (Das e Poole, 2004; Gupta, 1995; Gupta & Ferguson, 2002; e Gupta e Sharma, 2006). Tais autores construíram teórica e metodologicamente a figura do Estado de tal modo que ele pudesse ser descrito de maneira etnográfica; eles se propõem a fazer uma antropologia do Estado ou das margens do Estado. Não foi o que se fez aqui, mas o que se queria fazer lá no início do doutorado. Assim, mesmo que não se tenha seguido seus métodos, etnográficos, de estudo do Estado, as discussões nas quais tais autores estavam se situando foram muito importantes para pensar a concepção do Estado a se trabalhar na tese; e mais, todos eles constroem seus projetos metodológicos a partir das ideias de Foucault.

Esses trabalhos, basicamente, seguem duas linhas possíveis de pesquisa. Utilizando a comparação que Gupta & Sharma (2006) fazem, nota-se que uma enfatiza as práticas diárias do aparato estatal, que se debruça sobre as práticas e representações rotineiras (que é aquela a

qual eles se “filiam”) e outra examina “Estados de exceção” relacionados com o exercício da violência e da lei. Contudo, as duas compartilham alguns pontos em comum: a reflexão sobre Estado como objeto da antropologia e da abordagem etnográfica, bem como suas implicações epistemológicas e metodológicas; a crítica às formas míticas de entender o Estado e a crítica à teoria política moderna; seus questionamentos a partir de pesquisas de campo, realizadas em cidades ou países do “terceiro mundo”; e mesmo a identificação de práticas semelhantes, mesmo em espaços e momentos distintos, como as complicações geradas quando o Estado se faz representar por intermédio de certas pessoas (funcionário ou burocrata, chefe local ou policial).

Todos eles trazem uma crítica às visões verticais de Estado que encerram uma perspectiva da modernidade incompleta (Telles, 2010) a partir da qual o Estado é visto como forte em seus centros de decisão, mas que vai se enfraquecendo na medida em que se afasta dele. Nas palavras de Das e Poole: “nossa estratégia analítica e descritiva foi nos distanciarmos da imagem consolidada do estado como forma administrativa da organização política racionalizada que tende a desabilitar-se ou desarticular-se ao longo de suas margens territoriais e sociais” (DAS e POOLE, 2004, p. 3)

Gupta, por sua vez, sugere, então, como problema de pesquisa a ser enfrentado a reificação das descrições unitárias do Estado, de modo que ele deva ser pensado de maneira descentralizada e desagregada, reconhecendo as múltiplas agências, organizações, níveis, agendas e centros que resistem a uma análise fechada. Isso não implica em perder de vista seu aspecto coerente e translocal, pois essa localização do Estado não deve ser tomada como dado pré-existente, mas problematizada, a fim de se entender como as lógicas de poder translocais, inclusive transnacionais, interagem na localização das práticas e das representações em torno do Estado. Logo, mais importante que tomar “o Estado” como ponto de partida, seria deixar uma questão analítica em aberto: sobre as condições sob as quais ele opera como uma unidade coesa

A preocupação desses autores é com a apreensão etnográfica do Estado, como já dito. O que deixou de ser o objetivo desta tese no meio do caminho. Contudo, as críticas e princípios mais gerais, dos quais esses autores partiram, continuaram a orientar também este trabalho: a crítica ao aspecto racional e transcendental do Estado; de sua verticalidade; não perder de vista sua translocalidade; e ainda, não tomá-lo como ponto de partida, mas deixar a questão em aberto. Com esse arcabouço teórico em mente, começaram os trabalhos de campo, que tornaram necessário deixar em aberto: o Complexo do Alemão e a favela.

A começar com o primeiro, como dito no primeiro capítulo, o incômodo gerado pela indefinição do Complexo do Alemão, em campo, fez com que o seu entendimento fosse buscado em outros espaços que não o próprio território. Nesse momento, outra trajetória para entender os mecanismos através dos quais o Estado produz, ou contribui para o processo de produção do espaço urbano começou a ser percorrida. E nessa medida, foi possível apreender o Complexo do Alemão através das práticas de produção de conhecimento no aparato municipal. Mais uma vez, era o Estado real, e não o das abstrações que estava em tela. O Estado em suas técnicas, em seus métodos e cálculos.

Um dos corolários a este movimento foi a percepção dos próprios limites da favela enquanto operadora analítica. Olhando a configuração do problema da favela, no início dos anos 1980, a passagem da urbanização para a remoção também traz à tona, para além do reconhecimento oficial da favela, o desencadeamento de uma abundante produção estatística para conhecer a gerir esses territórios. A pergunta que fora cunhada ali foi: *Como urbanizar?*.

Nesta hora, o Estado volta estar no foco da análise, não porque a gestão Klabin se mostrou importante de ser analisada, por se centrar na figura do prefeito, mas por todas as táticas e técnicas que estavam sendo postas em práticas naquele momento. O foco era esse, não o prefeito ou no município, mas no governo. Quando Foucault analisou o desbloqueio das artes de governar no século XVII, ele chamou o mecanismo de poder que se instaurava de governamentalidade. Essa explosão de governo não implicou na estatização, mas da governamentalização do Governo.

Todo esse movimento de reflexão sobre o Estado trazido aqui neste capítulo contribuiu para que se desabilitasse os pressupostos sobre a ação estatal. E o que parece mais importante, neste momento do trabalho, é não chegar ao fim do trabalho com uma nova categoria ou noção de Estado, mais aplicável ou adequada para estudar os processos de urbanização. Não a política de urbanização de favelas, mas o processo tal como definido pelo Harvey: “processo social espacialmente fundamentado, no qual um amplo leque de atores, com objetivos e compromissos diversos, interagem por meio de uma configuração específica de práticas espaciais entrelaçadas” (Harvey, 2006, p. 170).

É por a cidade como plano de referência (Telles) no início dos anos 1980, para entender o que se passa no Complexo do Alemão e nas favelas hoje. Tendo em vista que mais interessante que cunhar uma definição de Estado, ou uma teoria sobre o mesmo, para entender os processos de produção do espaço urbano; ou tentar encaixar o trabalho aqui nas discussões feitas pelo Foucault sobre o Estado, é chegar ao final desta tese tendo conseguido provocar

alguns deslocamentos na forma como as coisas são problematizadas na reflexão sobre o Rio de Janeiro e seus processos de produção desigual do espaço.

A desconstrução das perspectivas racionais e verticais do Estado foi o que permitiu da ênfase e manter o empenho em analisar a produção de saber administrativo pelo governo municipal do Rio de Janeiro, conferindo-lhe o estatuto de objeto da análise e não um movimento necessário por conta da tomada de decisão do poder público em reconhecer e urbanizar as favelas. Por sua vez, a perspectiva de abandono das categorias pré-estabelecidas, das imagens recorrentes das favelas, transbordando sua análise do seu localismo, ao seguir linhas de força que perpassam o território (Telles, 2010) conferiu também pertinência e sustentou o empenho em entender a produção das favelas, não só por sua dinâmica interna ou local, mas buscar nela os reflexos de um jogo político cujas decisões são tomadas a quilômetros de cada uma dessas favelas.

Assim também, resgatando Foucault abrindo essa cartografia política a partir do Complexo do Alemão, encontra-se um dispositivo de gestão de espaços e das populações favelas, perigosas politicamente (e explosivas) e permeáveis ao comunismo, que a vai ser a canalização de sua energia cívica, no que poderia ser entendido na chave que Roy (2009) chama de “governamentalidade cívica”.

Mais do que a reconstrução de um conceito de Estado, um projeto de crítica no qual se reconhece a sua supervalorização e, seguindo a pista dada por Foucault (2008a), o fato de sua importância ser mais reduzida do que se faz crer e de estar inserido em um dispositivo de governo mais amplo. O que permitiu o deslocamento de uma série de questões. Essa parece ter sido a contribuição desta tese para o pensamento urbano carioca.

Capítulo 8 - Epílogo

Esse último capítulo da tese traz uma aproximação possível de um tema tratado na tese com a sua experimentação no presente e se oferece como um exercício de reflexão sobre os efeitos performativos da noção de “complexo” de favelas entendida como uma nova escala de pertencimento e realização de políticas públicas na cidade do Rio de Janeiro. Tal como sugerido no segundo capítulo da tese.

Especificamente com relação a esta noção, Alvito (2003) e Machado da Silva (2010) traçam sua origem no seio do aparelho policial e destacam uma lógica militarizada por trás da sua concepção e circulação. Isso que permitiria tomar como um único território, dados conjuntos de favelas interligadas. Seria o caso, por exemplo, do “Complexo de Acari”, englobando um conjunto de 10 favelas (próximas, mas não contíguas) que estariam sob o controle de um único traficante” (Alvito, 2003, pg. 53). O primeiro autor ainda sugere que o uso desse termo, já amplamente utilizado naquela época (há mais de 10 anos atrás), como ele conta, seria fruto da ideia de “complexo penitenciário”.

Nas páginas a seguir será resgatada a ideia de que a emergência de uma concepção espacial unitária aplicável a um conjunto de favelas contíguas entre si deve-se mais a um esforço de produção de conhecimento sobre esses espaços no início da década de 1980, do que à perspectiva militarizada de gestão de espaços urbanos através do aparelho policial. Isso não quer dizer, que não tenha sido possível a apropriação, não do termo de complexo penitenciário, mas de um saber técnico necessário para realização de intervenções de urbanização dessas áreas por uma lógica policial. E mais, enquanto uma nova escala de pertencimento e de realização de políticas públicas, a noção de complexo de favelas pode ser apropriada e acionada estrategicamente pelos mais diversos atores, dentre os quais, o aparelho policial é apenas mais um. São estes aspectos que serão destrinchados neste epílogo.

Para dar conta desse exercício, o texto está organizado da seguinte maneira. A primeira seção traz uma exploração sobre situações nas quais essa nova escala de pertencimento é acionada, a partir de dois aspectos: as formas de organização local e a ampliação de fronteiras de expansão de capital e renovação urbana para os espaços favelados. Na segunda, oferece-se um exame sobre os usos da noção de “complexo” enquanto escala de realização de políticas públicas, considerando, obras de urbanização de favelas e, aí sim, ações policiais; por fim, há um ensaio de entendimento do material trazido nas seções anteriores.

Pertencendo a um novo lugar.

Ante a uma pergunta do tipo: “você mora no Complexo do Alemão?”, uma moradora ou moradora da área pode responder que “não”. Isso, por sua vez, não implica necessariamente numa resistência a esse novo espaço da cidade, por ele ter sido criado pelo “Estado”, negando a identidade local das pessoas que ali vivem.

Haveria, pelo menos, duas outras motivações para essa resposta negativa. A primeira, por exemplo, se a pessoa que for indagada tivesse se mudado para essa região na década de 1980 ou antes, ela, de fato, não foi morar no Complexo do Alemão, mas em outro bairro seja Olaria, Ramos, Inhauma ou Bonsucesso. A lei 2055/93 mudou o nome do bairro onde ela mora (ou morava), e isso pode não ter-lhe sido comunicado; assim, mudou-se o nome bairro onde essa moradora ou morador vive e não lhe contaram. O que, também explicaria, porque há quem situe o lugar em que reside como “rua x, 'complexo do alemão', Ramos”, considerando este último como a referência formal de local de moradia.

A outra explicação é que, internamente ao Complexo do Alemão, há diversas localidades, de modo que o pertencimento inicial pode ser à Nova Brasília ou à Alvorada, à qual a filiação ao complexo se sobrepõe. Assim, alguém pode localizar sua moradia na Nova Brasília, no Complexo ou ainda a ambos ao mesmo tempo: “moro na Nova Brasília, no Complexo do Alemão”⁷⁹.

Assim, a ideia de Alvito (2003), de que haveria um “famigerado 'Complexo de Acari' (...) conceito vindo de fora e que não serve, de forma alguma, para a construção de uma identidade. Jamais ouvi alguém dizer que morava no Complexo de Acari” (Alvito, 2003, pg. 54), não dá conta de entender os efeitos performativos da ideia de “complexo”, nem mesmo os processos de formação de identidade. Pode ser que, em Acari, as pessoas não se identificassem com essa escala de pertencimento, mas isso não se aplica a todo e qualquer lugar. Até porque os processos de formação dos “complexos de favela” se territorializam de modo e em temporalidades diferentes.

Para ilustrar mais concretamente o argumento do acionamento estratégico dessa escala de pertencimento, pode ser bem útil analisar como a o Complexo do Alemão pode ser utilizado politicamente, mas também em termos de oportunidades econômicas para as pessoas que ali vivem.

79 Ou ainda “moro na Nova Brasília, no Complexo do Alemão em Ramos”.

Juntos Pelo Complexo do Alemão

Alvito (2003) traz um elemento que ele não consegue desdobrar: os usos do “Complexo de Acari” e de outros termos como “comunidade” ou “comunidade carente” – os quais ele registra, mas não desenvolve -, talvez por estar preocupado em denunciar a externalidade do “conceito” de “complexo” (Alvito, 2003, pg. 54). É sobre o acionamento do pertencimento político ao Complexo do Alemão que esse tópico vai tratar. Da relação entre associações de moradores e outros atores sociais; mas também sobre os momentos críticos.

A década de 1990 foi um período de transformações no tecido associativo das favelas. De acordo com Brum (2006), teria havido três mudanças na organização dos moradores de favelas: o desenvolvimento de um associativismo de serviços; a territorialização do varejo das drogas e seus impactos na dinâmica política local; e a chegada das ONGs. A existência de um Complexo do Alemão também vai impactar o tecido associativo local, de modo que o desenvolvimento do que autor chamou de associativismo de serviços e as ONGs, vai se dar a partir de uma nova escala espacial possível. E modo que a referência territorial dessas novas organizações pode ser construída a partir da localização no “Complexo do Alemão” ou em cada uma das favelas que o compõem, como no caso das associações de moradores.

Assim, por um lado, a década de 1990 e de 2000 veem a luta pela criação do CONSA (Conselho de Saúde do Complexo do Alemão), do Comitê de Desenvolvimento Local da Serra da Misericórdia (outro referencial espacial possível para as reivindicações políticas), que viria a ser a base para o Comitê de Fiscalização das obras do PAC no Complexo do Alemão, agregando diversas organizações do bairro. E mais, as novas organizações e instituições que passam a se constituir nesse período tomam como referência de pertencimento político o Complexo do Alemão. Não apenas porque isso potencializa sua voz, mas porque esse pertencimento já era possível na década de 1990.

Sobre as áreas de atuação das associações de moradores, na época da realização das obras do PAC, foram realizadas reuniões com as associações de moradores para definir os limites das áreas representadas por cada uma delas. Os presidentes teriam levado as delimitações que eles reconheciam como correspondentes às suas associações. Quando foram sobrepostas ao mapa do bairro, alguns pontos chamaram a atenção dos participantes das reuniões. A área representada por algumas associações transcendiam os limites das delimitações do Complexo do Alemão, se estendendo por Inhaúma, por exemplo. Havia lugares que estavam num vácuo, pois não estavam contidos nos contornos delimitados por

nenhuma das associações, e outros que eram situados na intersecção da ação de mais de uma delas. Esse fato também foi destacado no texto do Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo do Morro do Alemão (Prefeitura, 2006).

Os presidentes não queriam se responsabilizar por determinadas áreas, pois eram muito precárias e dariam muito trabalho. Em outros casos, havia disputas entre as associações pela representação de determinadas áreas, porque tal ou qual lugar era mais bem provido por serviços urbanos ou tinha uma dinâmica mais intensa. A existência desses espaços vazios ou sobrepostos foi resolvida durante as negociações.

Essas indeterminações são menos fruto da incapacidade de organização das instituições locais e mais resultado do jogo político de delimitação das fronteiras. Esse jogo diz respeito aos limites do bairro e de cada uma de suas “comunidades”. Mas também às múltiplas relações de pertencimento a estes territórios nas quais moradoras e moradores estão inseridos. Essas relações são recriadas a partir da história de cada morador, os localizam na vida social do lugar e podem ser acionadas estrategicamente de acordo com suas necessidades.

E é nessa malha de indeterminações que se delineiam cartografias políticas diversas, marcadas por alianças e disputas entre essas novas organizações, que falam a partir do complexo do Alemão, e as associações de moradores que fala em nome de cada uma de suas 13⁸⁰ comunidades ou favelas, entrecruzando essas escalas possíveis, de acordo com o contexto que se colocou. Em momentos de crise, essa atuação conjunta pode até produzir uma voz uníssona entre todas essas instituições.

Por exemplo, no momento da criação do movimento Juntos pelo Complexo do Alemão, em resposta aos estragos causados por conta de fortes chuvas ocorridas em Dezembro de 2013. Quando

Um grupo formado por moradores, que atuam informal ou institucionalmente no Complexo, tomou a frente das ações que socorreram as famílias: identificaram moradias em risco, improvisaram abrigos e criaram uma grande mobilização para doações aos desabrigados. Constituiu-se daí o grupo *Juntos pelo Complexo do Alemão*, que dialogou com entidades e atores da sociedade civil e órgãos públicos, e operou especialmente através de canais informais de trocas e da rede social, em particular do facebook. O grupo Juntos pelo Complexo do Alemão foi uma dentre outras ações desenvolvidas no enfrentamento dos impactos do temporal, tendo se convertido no movimento de maior dimensão, e que tomou a frente das negociações com várias instâncias governamentais e não governamentais (Calazans, Cunha e Pinheiro, 2016, pg. 3).

80 O número de favelas que compõem o Complexo do Alemão pode ser tão indefinível, quanto seus limites físicos e número de moradores. Consideraremos o número de 13 aqui, pois faz referência ao número de associações de moradores existentes.

As chuvas tiveram efeitos localizados no interior do bairro, mas a mobilização se deu em torno do Complexo do Alemão, atraindo o apoio de algumas associações de moradores⁸¹.

Em 2015, o Juntos pelo Complexo do Alemão foi acionado novamente, mediante o contexto de recrudesimento dos conflitos armados e violência policial nos primeiros meses do ano. Uma série de ações reivindicatórias, pedindo o fim das ações truculentas da polícia, foi realizada: passeatas, um encontro com agentes governamentais na sede da ONG Viva Rio, uma audiência pública na C.A.I.C Theófilo de Souza Pinto entre outras, de modo articulado entre os diversos atores sociais, pessoas e instituições; ONGs, coletivos e mesmo associações de moradores. Uma pauta unificada, construída a partir da discussão entre 27 instituições locais, incluindo as 13 associações de moradores, foi construída no período, com cinco prioridades: a Implantação da Universidade Federal; Habitação; Saneamento Ambiental; Parque da Serra da Misericórdia e Segurança Pública.

Uma aliança tão grande torna difícil manter a sua coesão por muito tempo, entretanto, em momentos pontuais e críticos, o Complexo do Alemão se torna a escala de pertencimento acionada, agregando suas diversas organizações locais, que abrem mão de suas diferenças políticas, para uma atuação conjunta. Mesmo que momentânea.

Branding: “gerindo” a marca “Complexo do Alemão”

As favelas situadas na área do Complexo do Alemão estão ocupadas por forças militares desde Novembro de 2010 e desde 2012 sediam quatro Unidades de Polícia Pacificadora (Adeus e Baiana, Alemão, Nova Brasília e Fazendinha) e outros postos avançados (inclusive um no terreno da C.A.I.C Theófilo de Souza Pinto⁸²). A articulação do processo de “pacificação” com a entrada de grandes empresas, sobretudo bancos e prestadoras de serviços, já foi registrado em diversos trabalhos, inclusive sobre a forma de uma frase bem expressiva do processo “a net já chega no camburão da polícia pacificadora” (Tommasi e Velasco, 2011; Fleury e Ost, 2013).

81 Para uma análise mais aprofundada do contexto, ver Calazans, Cunha e Pinheiro (2016).

82 Esse foi um dos motivos da audiência pública citada anteriormente ter sido realizada na quadra da escola, em articulação com alunas/os, professoras/es e a direção da escola. Ao longo do encontro acusou-se o aumento da evasão no colégio pelo fato da comunidade escolar ficar na linha de tiro, quando há confrontos armados, que deixa suas marcas em furos das paredes externas, e mesmo internas, da instituição. No evento, também fora solicitada a retirada da base do terreno do colégio, o que não foi feito até hoje.

Mas o processo de “expansão de fronteira urbana” para os espaços periféricos, para ficar nos termos de Roy (2011), criando novos mercados e reconfigurando os já existentes, não é um processo que se inicia com a “pacificação”. Esta pode ser uma tecnologia de poder que se articula com diversas outras no contexto atual da cidade do Rio de Janeiro. Como aponta Telles (2010):

Mesmo nas regiões mais distantes da cidade, os circuitos do mercado e os grandes equipamentos de consumo compõem a paisagem urbana. São fluxos socioeconômicos poderosos que redesenham os espaços urbanos, redefinem dinâmicas locais, redistribuem bloqueios e possibilidades, criam novas clivagens e afetam a economia doméstica, provocando mudanças importantes nas dinâmicas familiares, nas formas de sociabilidade e redes sociais, nas práticas que urbanas e seus circuitos” (Telles, 2010, p. 14)

O que criaria uma imagem da periferia bem diferente do que pode ser sugerido nos estudos de pobreza urbana: “de uma pobreza encapsulada em suas 'comunidades' de referência e nas camadas da vida” (*id, ibid*). Essa foi o registro feito por Valladares (2005) da favela da Rocinha no fim da década de 1990, onde ela encontrara empreendimentos comerciais das mais diferentes naturezas, que aceitavam cartão de crédito, atividades turísticas, atividades locais como oferta de TV a cabo e moto-táxis, que levaram inclusive à criação de uma associação comercial e industrial do bairro. Segundo ela: “a miséria não é, pelo menos não é mais, uma característica geral e a precariedade dos equipamentos deve ser fortemente relativizada” (Valladares, 2005, pg. 157).

A “pacificação” parece ser, então, um novo momento de expansão de atividades econômicas para os espaços favelados. Sob uma justificativa de que as atividades do varejo ilegal da droga obnubilavam a vida econômica das áreas sob domínio de grupos armados que controlam essa atividade, esperava-se, com a UPP, que a “libertação” dos moradores do jugo desses grupos viria ligado a liberação também de capital morto, engessado pela informalidade da propriedade fundiária (na sua versão mais clássica) e ilegalidade (do comércio da droga) que grassariam nas favelas. É o que nos aponta o trabalho de Neri (2011). E mais, o problema da favela implicava no desenvolvimento do Estado do Rio como um todo, como aponta o trabalho de coordenado por Reis Velloso (2013).

No entanto, como Licia Valladares já apontava no seu trabalho, não é possível reduzir a “economia das favelas à economia das drogas” (Valladares, 2005, p. 157). Foi o que o SEBRAE/RJ aprendeu, supostamente, na prática, como aponta fala de uma de suas funcionárias em evento numa ONG no Complexo do Alemão:

Bom, na verdade o SEBRAE, ele atua em favelas desde 1996, tinha o galpão na Rocinha. Mas esse projeto específico pra pensar empreendedorismo nas comunidades pacificadas começou no ano de 2011. (...) na medida em que a gente

vai ganhando capilaridade, a gente descobre uma maneira melhor de trabalhar o empreendedorismo nas favelas. Por quê? Porque a gente tinha uma impressão de que com a pacificação fosse começar muita concorrência entre os empreendedores do território, fossem surgir milhões de novos negócios e muitos empreendedores jovens fossem começar a empreender (...) E aí a gente percebeu que esses empreendedores, eles estão empreendendo há muitos anos. Os negócios que são comuns dentro da comunidade, que sobrevivem vendendo e comprando dentro da comunidade, eles não são de agora, eles têm em média de 10 anos, então, na verdade, a gente tem muita coisa antiga.

À busca de novas estratégias e tecnologias de apropriação e controle dessas atividades econômicas, soma-se a construção e circulação de um “novo regime discursivo sobre as favelas cariocas”: uma “reconfiguração do discurso e do imaginário sobre a favela através da difusão de imagens positivas na mídia (sobretudo na mídia digital, espaço privilegiado para a divulgação dos projetos de ONGs e governos)” (Tommasi e Velasco, 2011, p. 09). No caso do Complexo do Alemão, desde 2010 o bairro, entre outras coisas, recebeu a visita de apresentadores assistencialistas, como Luciano Huck, virou cenário de filme e novela.

Esse *branding* do Complexo do Alemão é apropriado localmente e alimenta uma série de novos empreendimentos locais que buscam associar novos serviços e produtos à *brand* (marca) Complexo do Alemão. Assim, vê-se surgir uma agência de turismo, a “Turismo no Alemão”; uma marca de roupas a “complexidade urbana” (desde 2009); e mesmo de uma cerveja própria, a “Complexo do Alemão”, que pode ser encontrada no Bistrô R&R. Isso, para não falar, por falta de espaço, da apropriação da *brand* Alemão por circuitos do terceiro setor, do empreendedorismo social e algumas celebridades.

Com esses exemplos, não se quer aqui reforçar a força do empreendedorismo local ou romantizar a vida econômica local, mas apontar que o arraigamento local da ideia do Complexo do Alemão, pode gerar apropriações múltiplas, seja como uma *brand* (marca), que aciona, inclusive, laços afetivos com moradoras e moradores com seus produtos; seja como um elemento aglutinador de forças em momentos de crise, como vimos na seção anterior. Os efeitos locais da noção de “complexo” de favelas, a partir da experiência de pesquisa no Complexo do Alemão, são variados; os exemplos aqui trazidos não tem a menor pretensão de esgotar essas possibilidades, mas contribuem bastante para a construção e apresentação do argumento.

Intervindo a partir de uma nova escala

Na seção e subseções anteriores, tratou-se de um dos efeitos da produção dos complexos de favela no Rio de Janeiro como novos espaços na cidade, qual seja, como uma

nova escala de pertencimento espacial. Nesta seção e nas próximas, abordaremos outra escala, a de formulação e realização de políticas públicas. Neste sentido, as duas próximas subseções tratarão de como a pertinência de uma nova escala espacial na cidade altera a hierarquia das favelas, em dimensão e população; e como ele foi sendo construído nas vésperas da megaoperação de 2007 no Complexo do Alemão, que ficou conhecida como a “chacina do PAN”.

Favela, favelas ou bairro?

A história do surgimento do termo “complexo” está em continuidade com outra que é a da emergência de uma percepção no quadro técnico-urbano da Prefeitura do Rio de Janeiro de que favelas contíguas entre si apresentam uma homogeneidade geomorfológica e heterogeneidade sócio-espacial, no início da década de 1980. Essa percepção, desde cedo alterou a hierarquia dos espaços favelados da cidade, como se falou acima.

Foi por existir enquanto Complexo, que as favelas do conjunto favelado do Alemão, ganhou um diagnóstico, junto com o Jacarezinho, apresentado no relatório do Projeto de Desenvolvimento Social de Favelas do Rio de Janeiro, em 1983, voltado para as duas das maiores favelas da cidade; assim como foi criada a XXIX Região Administrativa do Complexo do Alemão, em 1986, quando foram criadas novas RAs para as quatro maiores favelas da cidade.

Por outro lado, as favelas que hoje compõem o Complexo do alemão, justamente por serem entendidas como parte de um “complexo”, não foram contempladas com intervenções do Programa Favela-Bairro, na década de 1990. Já que passaram a fazer parte de uma “grande favela”, categoria que não receberia recursos ou intervenções. As favelas foram categorizadas em pequenas, médias e grandes para o programa; e apenas aquelas consideradas médias receberiam recursos do projeto.

No entanto, a consideração dos complexos de favelas para o Favela-Bairro se deu de maneira ampla, alterando ainda mais a hierarquia de favelas. Cabe destacar a continuidade da percepção de que favelas contíguas entre si deveriam ser pensadas como uma unidade. Na nota 36 do texto de Burgos (1998), o autor reproduz o seguinte texto, fruto de um documento da Prefeitura:

Outra advertência a se feita é que as favelas “conurbadas” foram tratadas como um conjunto único e nunca isoladamente, já que se considerou que tais favelas “forma uma única realidade geoambiental, não obstante mantenham identidades socioculturais próprias” (PMRJ, 1995:5). (Burgos, 1998, pg. 58).

O critério dos aglomerados ou complexos de favelas transformou pequenas favelas em médias ou grandes, incluindo-as ou excluindo-as do critério de porte médio, alterando de modo bem direto, a hierarquia das favelas na cidade. Com relação a como o a ideia de complexo tem efeitos bem objetivos na hierarquia urbana e na realização de políticas públicas, é interessante trazer passagem de uma entrevista feita com um técnico da Prefeitura para a tese do autor:

E tinha lá o desafio que era Manguinhos, aquelas favelas ali, entendeu? Aí eu peguei e falei assim, ‘vamos chamar isso de Complexo’. Vamos dizer que, por ser um complexo, é uma favela grande. E a gente não entra em favela grande. Agora todo mundo chama de Complexo. E isso justificou, perante a opinião pública, e ao BID... não tem Complexo nenhuma ali. Porque o complexo não pode ser também uma definição completamente deslocada da realidade, então você pega o Alemão e ele estão realmente conurbados, você tem uma rua, a Joaquim de Queirós, e, de um lado é favela, do outro também. É mesma realidade espacial e territorial. Na Maré, idem! Manguinhos, não. Manguinhos (inaudível) tem rua, rio, estrada de ferro no meio, entendeu? Mas passou. Por sorte o PAC engoliu essa, foi lá e atuou, melhorou. A gente não tinha condições... além de ser uma área grande, era extremamente complicado. Os técnicos diziam. Do ponto de vista de macrodrenagem. Nós tínhamos muito entrar na urbanização dessas áreas, por causa do custo imenso que seriam as obras chamadas de retaguarda (...)

Manguinhos, já entendido como Complexo, e Alemão vieram a ser, posteriormente, contemplados com recursos do Programa de Grandes Favelas que, junto com o projeto Bairrinho, estavam voltados para favelas não contempladas pelo Favela-Bairro. O primeiro, como o nome diz, para as grandes favelas e o segundo para as pequenas. O que no caso do Alemão, levou ao supracitado Projeto de Desenvolvimento Urbano do Complexo do Morro do Alemão, publicado em 2006, o que serviu de base para a formulação dos projetos do PAC para as duas áreas. As quais, juntos com a Rocinha, tiveram projetos submetidos pelo governo estadual para obtenção de recursos do PAC, por conta de suas enormes dimensões populacionais e territoriais.

Novos limites e a perda da heterogeneidade interna

A circulação da ideia de complexo de favelas na implantação de políticas públicas mais recentemente, e nos meios de comunicação que as cobrem, parece ter deixado de considerar a heterogeneidade interna das áreas consideradas enquanto tais, privilegiando apenas a perspectiva da unidade e homogeneidade territorial. Ao mesmo tempo em que tornam as fronteiras desses espaços ainda mais maleáveis.

As obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foram apresentadas como pensadas para o Complexo do Alemão (com todas as suas favelas subsumidas a ele),

entendido como uma unidade, mas atendem apenas a algumas de suas localidades. Áreas como Matinha e Mineiros, por serem de mais difícil acesso não receberam muitos investimentos; e, de modo geral, são regiões que, por essa dificuldade de acesso, tendem a ser menos contempladas com serviços públicos. Ao mesmo tempo em que, boa parte das intervenções e outros serviços prestados foram mediados por associações de moradores, que tem, um pertencimento localizado, acionando todo um jogo de escalas diferenciadas, como foi argumentado em seção anterior

O Complexo do Alemão tem sido objeto, também, de intervenções na área de segurança pública e operações policiais. Antes das obras do PAC, sobretudo por conta do teleférico (uma elemento muito importante no *branding* dessa marca) e do período posterior à ocupação de 2010, o grande mote da presença do bairro na opinião pública carioca era a criminalidade associada ao varejo da droga e as páginas que lhe cabiam desde os veículos de comunicação as policiais. Atualmente, por conta do recrudescimento dos conflitos armados, a *brand* Complexo Alemão, está passando a ser, novamente, marcada pela que temática da violência.

De todo modo, como objeto de intervenções de políticas de segurança pública, a diversidade social do bairro é perdida, os episódios violentos em uma de suas localidades reverberam como se alcançassem a totalidade do bairro, que de tão grande, muitas vezes é possível estar no Morro do Alemão, e não se tomar conhecimento do que se passa na Alvorada ou na Fazendinha. Mas, as notícias veiculam sempre uma criminalidade associada ao Complexo do Alemão, o que acaba por aumentar o alcance desses episódios e a dimensão das repostas, que teriam de vir sempre, à altura do Complexo.

Os limites do bairro também passam a ser reconstruídos, com o apoio dos veículos de comunicação. A título de ilustração, boa parte da cobertura do Jornal do Brasil prévia a megaoperação de 2007, conhecida como “chacina do PAN”, associou recorrentemente a Vila Cruzeiro ao Complexo do Alemão, de modo que o que acontecia lá contribuía sensivelmente para o aumento de um clima de insegurança que este projetaria sobre a cidade, às vésperas da realização dos jogos Pan-Americanos⁸³. Ao mesmo tempo em que, na fala dos agentes de segurança pública, o Complexo do Alemão, do qual fazia parte a Vila Cruzeiro nesse discurso, foi apontando como centro logístico da facção Comando Vermelho.

83 Na edição de 25 de Janeiro, o Jornal do Brasil noticia a primeira operação no Complexo do Alemão de 2007, realizada na Vila Cruzeiro: “Guerra no Alemão: acuada, PM mata 5”. No dia seguinte, o Jornal noticia a volta dos policiais à Vila Cruzeiro, no Complexo do Alemão, onde 200 pedras de crack haviam sido apreendidas.

Assim, a possibilidade de articulação entre o Complexo do Alemão e a Vila Cruzeiro, como um único espaço, foi crucial, em termos de cobertura jornalística e discurso de segurança pública, para potencializar o grau de “periculosidade” do primeiro, o que também resulta numa resposta de dimensões muito maiores. As agências estatais, em articulação com os meios de comunicação, tal como apontado nessa subseção, se colocam como outros atores que reconstroem o Complexo do Alemão a partir de suas práticas e segundo seus interesses.

Pequeno ensaio interpretativo

A proposta deste último capítulo foi a de fazer um exercício analítico sobre os efeitos performativo da noção de Complexo do Alemão, entendido como uma nova escala espacial na cidade do Rio de Janeiro, de pertencimento e de política pública, fugindo um pouco do recorte histórico feito para a tese. Talvez esse esforço tenha se mostrado panorâmico demais, ao apontar quatro dimensões a partir das quais tais efeitos podem ser encontrados, o que não permitiu, por sua vez, um aprofundamento maior em nenhuma delas. No entanto, pensadas em seu conjunto, talvez possam permitir insinuar alguns esboços interpretativos a partir do material trazido nas páginas anteriores. E, assim, agora, oferece-se alguns ensaios de entendimento, incipientes, a serem desenvolvidos posteriormente. Trata-se, do início de uma conversa.

Duas linhas de inteligibilidade serão propostas, ambas partindo de uma perspectiva de produção de espaço, ou de novas escalas urbanas.

A primeira delas diz respeito à dinâmica capitalista de abertura novas fronteiras de expansão de capital e renovação urbana. Segundo Harvey (2003), há um conflito entre a lógica territorial e a lógica capitalista, pois esta necessita constantemente de novos mercados, isto é, da abertura para si de novos territórios. O capitalismo para se desenvolver precisa dispor perpetuamente de algo “exterior” a si, para espoliar e expandir: sejam novos territórios ou a criação de um exército industrial de reserva, por exemplos. Pode ser algo que já exista ou que necessite ser produzido. Como novos espaços ou novas escalas espaciais.

Sem querer criar uma ligação direta entre uma coisa e outra, isto é, “a noção de 'complexo' teria emergido para atender aos interesses capitalistas na reprodução ampliada de capital urbano”, é possível sugerir que a criação desta nova escala espacial acabou por servir às necessidades de criação de novos mercados na cidade do Rio de Janeiro. A expansão física de novos mercados, isto é a apropriação de modos de produção não capitalistas, parece não ser mais possível pelo esgotamento de territórios não mercantilizados. De modo que, esse

mecanismo de produção do espaço, novas escalas urbanas, também pode ser vista como momento situado do que Harvey (2003; 2007) chama de acumulação por espoliação ou por despossessão. Para o autor, a história dos roubos, fraudes e atividades predatórias dentro do capitalismo não se restringiram ao momento que Marx chama de “acumulação primitiva ou original”. Ainda hoje, formações sociais ou territórios passam por amplas mudanças institucionais e estruturais para permitir sua inserção no desenvolvimento capitalista. As intervenções do PAC ou o processo de ocupação militar, seguido da “pacificação” no Complexo do Alemão podem ser entendidos nessa chave.

O Complexo do Alemão não atendeu ao critério de intervenção do Favela-Bairro, por suas grande dimensões, entretanto foi justamente sua enormidade que o tornou elegível para receber projetos de intervenções no âmbito do PAC. Se num primeiro momento, na década de 1990, não havia recursos para enfrentar o desafio das grandes favelas, e seus complexos, na década seguinte as dimensões de Alemão, Mangueiras e Rocinha passam a caber melhor nas necessidades de inversão de excedentes e reprodução acelerada de capital. Muitos recursos poderiam ser investidos nesses grandes espaços de uma vez, o que era o objetivo do governo federal no momento⁸⁴.

Ou ainda, a circulação do Complexo do Alemão no discurso jornalístico, levou a uma espetacular cobertura midiática da ocupação das favelas que o compõem em 2010. O que chamou a atenção de Malaguti para o fato de que o “paradigma bélico para a Segurança Pública é um artefato, uma construção política através da qual o capitalismo contemporâneo controla os excessos reais e imaginários dos contingentes humanos que não estão no fulcro do poder do capital vídeo-financeiro” (Malaguti, 2011, pg. 5). Neste sentido que a autora indica que a gestão policial dos espaços atenderia aos interesses de grandes corporações. Lembrando, que a Net já chega no camburão da polícia quando da ocupação militar desses espaços.

Assim, a construção do Complexo do Alemão como uma unidade territorial, borrando sua heterogeneidade interna, é importante, pois as suas dimensões alimentam as respostas e operações policiais espetaculares que são gravadas e exibidas para todo o mundo. Reconhecer a diversidade pode pulverizar o espaço e as intervenções necessárias sobre o mote do combate ao tráfico, reduzindo o esplendor da ação policial (Malaguti, 2011) e acabando com o

84 Para uma análise das obras do PAC no Alemão, e na Região Metropolitana do Rio de Janeiro como um todo, a partir da teoria do desenvolvimento geográfico desigual de David Harvey (2007), ver Matioli e Christóvão (2013 e 2015).

espetáculo. Os processos recentes de “pacificação” e sua articulação com a expansão de fronteiras de capital parecem atender muito bem à necessidade de produção de novos espaços a serem mercantilizados e espoliados.

Em segundo lugar, não dá para analisar a circulação dos complexos de favelas, como novas escalas espaciais, na chave da repressão às populações que vivem nesses espaços ou da negação de sua identidade frente a um conceito que vem de fora. Foucault (2012) chama a atenção para o fato de que entender o exercício do poder apenas no que ele tem de repressor não seria suficiente. É preciso entender o que o poder tem de produtor, de saber e de individualidades, de corpos e de subjetivações; em suas positivities.

Seguindo essa pista é possível entender como as configurações de dominação que tomaram forma na cidade do Rio de Janeiro permitem entender a produção de novas escalas espaciais como tecnologias de poder. E só assim, podemos enfrentar seriamente os desafios de examinar seus efeitos performativos. Se nas linhas acima dessa seção, apontou-se para como a perspectiva dos complexos atendem aos fenômenos mais amplos de espoliação urbana e expansão de uma gestão policial sobre certos espaços, uma análise que entenda os efeitos produtivos do poder permite entender como escalas espaciais produzidas geram novos pertencimentos e agenciamentos, a partir da apropriação e reconfiguração dessas escalas. Afinal, como pergunta Foucault: “Se o poder fosse somente repressivo, se não fizesse outra coisa a não ser dizer não, você acredita que seria obedecido?” (Foucault, 2012, p. 44).

O poder permeia, produz coisas, induz ao prazer, gera saber e etc. O Complexo do Alemão, enquanto uma nova escala e um novo espaço urbano, aglutina forças políticas locais em momentos de crise, gera oportunidades econômicas ao se tornar uma marca, mas junto a tudo isso cria um novo espaço perigoso e mercantilizável. O grande desafio é como criar um aparato crítico que permita dar conta da articulação entre de todos esses aspectos.

Referências Bibliográficas

Abramo, Pedro. “Quatro notas preliminares sobre teoria econômica da favela: localização residencial e mercado imobiliário”. Cadernos IPPUR, Ano XVI, n. 2, p. 103-134, Ago-Dez, 2002).

ABRANTES, Paulo Roberto de Araújo. Novo período de redemocratização: política de urbanização. O novo e o velho, 1974-1980. In. Valla, Victor V. (org). Educação e Favela: políticas para as favelas do Rio de Janeiro, 1940-1985. Rio de Janeiro: Vozes, 1986. p. 112 – 165.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O Rio de Janeiro e o Estado Nacional (1946-2010). Dados, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 467-496, Jul/Set, 2013.

ARANTES, Pedro Fiori. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais e Urbanas). São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2004.

BRAGA, Roberto Saturnino. Governo Comunidade: Socialismo no Rio. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1989.

BRENNER, Neil. Theses on Urbanization. Public Culture, vol. 25, n° 1, 2013, p. 86 - 114.

BRUM, Mário Sérgio Ignácio. O povo acredita na gente? Rupturas e Continuidades no movimento comunitário das favelas cariocas nas décadas de 1980 e 1990. Dissertação (Mestrado em História). Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense, 2006.

BURGOS, Marcelo. A falência da Prefeitura do Rio de Janeiro: 1988. Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Planejamento Econômico e Políticas Públicas, Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1992.

_____. (1998) Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In.: ZALUAR, A. E ALVITO, M. (Org.). Um Século de Favela. Rio de Janeiro, Ed. FGV, pp. 25-58.

CARDOSO, Adauto Lucio. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. Cadernos Metrôpole. Rio de Janeiro, n. 17, p. 219-240, jan/jul, 2007.

CAVALLIERI, Paulo Fernando. Favelas Cariocas: Mudanças na infra-estrutura. In.: 4 estudos, IPLANRIO, Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 1986.

CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Lei Municipal n° 2055 de 09 de Dezembro de 1979.

_____. Lei Municipal n° 2055 de 09 de Dezembro de 1979.

_____. Lei Municipal n° 2055 de 09 de Dezembro de 1993.

COLI, Luis Régis. O Programa Favela-Bairro e as políticas habitacionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e

Regional). Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

COLLIER, Stephen J. Topologias de Poder: a análise de Foucault sobre o governo político para além da “governamentalidade”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 5, p. 245-284. Janeiro-Julho de 2011.

DENALDI, Rosana. Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2003.

DINIZ, Eli. Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Censo Domiciliar. Secretaria de Estado da Casa Civil, Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP-Rio). Rio de Janeiro, Março de 2010.

_____. Censo Empresarial. Secretaria de Estado da Casa Civil, Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP-Rio). Rio de Janeiro, Março de 2010.

FAVRET-SAADA. Ser Afetado. *Cadernos de Campo*, São Paulo, n. 13, p. 155-161, 2005.

FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo. Agenda internacional de gestão urbana e o caso do programa Ribeira Azul. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 9, n. 39, p. 1-31, Junho 2004.

FONSECA, Rubem. A arte de andar nas ruas do Rio de Janeiro: contos escolhidos. Rio de Janeiro: Cia. das Letras, 1994.

FOUCAULT, Michel. O que é crítica? (Crítica e Aufklärung). *Cadernos da FFC (Especial Foucault: história e destinos de um pensamento)*. Marília: v.9, n.1, p. 169-209, 2000.

_____. Segurança, Território, População: curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

_____. O Nascimento da Biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

_____. Em defesa da Sociedade: curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2010.

GONÇALVES, Rafael Soares. Favelas do Rio de Janeiro: História e Direitos. Rio de Janeiro: PUC/Pallas, 2013.

GUPTA, Akhil. Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State. *American ethnologist*. vol 22, n. 2, p. 375-402, 1995.

GUPTA, Akhil; Ferguson, James. Spatializing states: toward an ethnography of neoliberal governmentality. *American ethnologist*. vol 4, n. 29, p. 981-1002, 2002.

GUPTA, Akhil; Sharma, Aradhana. Globalization and Postcolonial States. Current Anthropology. Chicago, vol. 47, n° 2, p. 277-307, 2006.

HARVEY, David. O Novo Imperialismo. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

_____. A produção capitalista do Espaço. São Paulo: Annablume, 2006.

_____. (2007) Notas hacia una teoría del Desarrollo Geográfico Desigual. GeoBaireS: Cuadernos de Geografía Apuntes de geografía y ciencias sociales. Mayo de 2007.

IPLANRIO – Instituto de Planejamento Municipal. Caracterização e dados de áreas de favelas no Município do Rio de Janeiro – 1970/1980, Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral, 1981.

_____. (1983) Cadastro de Favelas, 2ª edição, Rio de Janeiro, 1983.

_____. (1983) Projeto de Desenvolvimento Social de Favelas do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Versão Preliminar.

_____. (1984) Contribuição dos dados de população das favelas do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

LEAL, Fabrício. A Metáfora da Cidade-Empresa no Planejamento Estratégico de Cidades. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Vol. XIII, no 1, 1999, pp. 141 a 162.

LEWIS, James. Os Conselhos Governo-Comunidade. In.: BRAGA, Roberto Saturnino. Governo Comunidade: Socialismo no Rio. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1989.

MACEDO, Mirela A. M.. A concepção do Projeto Corredor Cultural do Rio de Janeiro: a participação de técnicos e intelectuais no processo de planejamento urbano. In: Seminário da História da Cidade e do Urbanismo, 2004, Niterói. Anais VIII SCHU, 2004.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. A continuidade do “problema da favela”. In: Oliveira, Lúcia Lippi (org). Cidade: Histórias e Desafios. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2002. p. 220 – 237.

_____. A Política na favela. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social - Vol. 4, n. 4, out/nov/dez, pp. 699-716, 2011(1967).

MACHADO DA SILVA, L. A. e FIGUEIREDO, A. Urbanização x Remoção: uma polarização recente. Trabalho apresentado no V Encontro da Associação Nacional de Pós - Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). Friburgo, mimeo, 1981.

MATIOLLI, Thiago Oliveira Lima. Metáforas da cidade partida: a divisão territorial do Rio de Janeiro nas eleições de 2008. Rio de Janeiro: Ed. Multifoco, 2013.

_____. Sobre como ouvir a cidade: um guia. E-metropolis: Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais. v. 05, p. 22-29, 2011.

_____. (2015). Universidade no Alemão. *Jornal O Dia*, Rio de Janeiro, p. 16, 30 abr. 2015.

_____. Notas sobre o surgimento do bairro do Complexo do Alemão. In: RODRIGUES, Rute Imanishi. *Vida Social e Política nas Favelas: pesquisas de campo no Complexo do Alemão*. Brasília: IPEA, 2016.

MATIOLLI, Thiago Oliveira Lima; Christóvão, Ana Carolina. Desenvolvimento e exceção: as intervenções do PAC no contexto da RMRJ. In: XV Encontro Nacional Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR), 2013, Recife. *Anais...* Recife: UFPE, 2013, p. 1-21.

_____. (2015) O PAC e a gestão democrática da cidade: o caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: Wagner de Melo Romão, Rafael Alves Orsi, Ana Cláudia Fernandes Terence. (Org.). *Estudos em Políticas Públicas: Cidadania, Desenvolvimento e Controle Social*. São Paulo: UNESP/Cultura Acadêmica, 2015. p. 273-294.

MATIOLLI, Thiago Oliveira Lima; MOURA, Ricardo José de. Rio de Janeiro de Complexos e Favelas. Trabalho apresentado no VII Simpósio Nacional de História Cultural. São Paulo, 2014 (Informação verbal).

MATIOLLI, Thiago Oliveira Lima; PINHEIRO, Alan Brum. Urbanização e “Pacificação”: Políticas de consolidação da reprodução global do capital nas favelas cariocas. In: Seminário Nacional de Urbanização de Favelas (I URBFAVELAS), 2014, São Bernardo do Campo. *Anais...* São Bernardo do Campo, UFABC 2014. v. 1. p. 1-17.

MELO, Marcus André e MOURA, Alexandrina S. Políticas Públicas Urbanas no Brasil: Uma Análise dos projetos do Banco Mundial. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n.4, p.99-126, dezembro de 1990.

MENDES, Izabel Cristina Reis. Programa Favela-Bairro: uma inovação estratégica? Estudo do Programa Favela-Bairro no contexto do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Projeto, Espaço e Cultura). São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2006.

MOTTA, Eugênia de Souza Mello Guimarães. Trajetórias e transformações no mundo da Economia Solidária. Tese (Doutorado em Antropologia Social). Rio de Janeiro, Museu Nacional, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

OLIVEIRA, Bruno de Souza Coutinho. Políticas públicas e participação popular na implementação do PAC social no Complexo do Alemão. Dissertação (Mestrado em Política Social). Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense, 2011.

OST, Sabrina; FLEURY, Sonia. O Mercado Sobe o morro. A Cidadania Desce? Efeitos Socioeconômicos da Pacificação no Santa Marta. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 56, n. 3, p. 635-671, 2013.

PECHMAN, Tema. A política de intervenção em áreas faveladas: o município do Rio de Janeiro – (1979 - 1980). In: VI Encontro anual da Anpocs. 1982. Anais... Nova Friburgo, Anpocs, 1982, p. 1 - 21

PECHMAN, Robert; KUSTER, Eliana. Da ordem. Da cidade. Da literatura: personagens à beira do “ruim do mundo”. Sociedade e Estado, v. 1, p. 593-620, 2008.

PEREIRA, Aline. A. Esclarecer e Doutrinar: o projeto ideológico do Ipês. Lumina (Juiz de Fora) (Cessou em 2006. Cont. ISSN 1981-4070 Lumina (Juiz de Fora. Online), v. 2, p. 1-15, 2013

PERLMAN, Janice E. O mito da marginalidade: Favelas e a política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

_____. Favela: four decades of living on the edge in Rio de Janeiro. New York, Oxford University Press, Inc., 2010

PINHEIRO, Augusto I. F. Augusto Ivan de Freitas Pinheiro. In: FREIRE, Américo; OLIVEIRA, Lúcia Lippi de (org.) Capítulos da memória do urbanismo carioca. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, p. 202-218, 2002.

RIBEIRO, Luiz Carlos de; OLINGER, Marianna. A favela na cidade-commodity: desconstrução de uma questão social. In: MELLO, M. A. (Org). Favelas cariocas – ontem e hoje. Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 331-348.

RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne. O Banco Mundial e as Cidades: Construindo instituições na Periferia. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

RODRIGUES, André; SIQUEIRA, Raíza. As Unidades de Polícia Pacificadora e a segurança pública no Rio de Janeiro. Unidades de Polícia Pacificadora. Comunicações ISER, Rio de Janeiro, n. 67, ano 31, 2012.

RODRIGUES, Rute Imanishi. Os Parques Proletários e os subúrbios do Rio de Janeiro: aspectos da política governamental para as favelas entre 1930-1960 (versão preliminar). In: Seminário Favelas do Rio de Janeiro: percurso histórico e estatuto legal. 2012, Rio de Janeiro, IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/131003_favelas_rio_parques_proletarios.pdf. Último acesso em 25 de outubro de 2013.

RODRIGUES, Rute Imanishi e COUTO, Patrícia Brandão. A gramática da moradia no Complexo do Alemão: história, documentos em narrativas. (versão preliminar). In: Favelas do Rio de Janeiro: percurso histórico e estatuto legal. 2013, Rio de Janeiro, IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/131003_favelas_rio_parques_proletarios.pdf. Último acesso em 25 de outubro de 2013.

ROY, Ananya. Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning. Journal of the American Planning Association. n. 71, v. 2, pp 147-158, spring 2005.

_____. (2009) Civic Governmentality: The Politics of Inclusion in Beirut and Mumbai. *Antipode*. Vol. 41, vol. 1, p. 159–179, 2009.

_____. *Poverty Capital: Microfinance and the Making of Development*. New York: Routledge, 2010.

_____. (2011) Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*. Oxford, UK, USA, Março de 2011.

_____. Ethnographic circulations: space-time relations in the worlds of poverty management. *Environment and Planning A*, vol. 44, pp. 31-41, 2012.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. Em trinta anos passou muita água sob as pontes urbanas. *Espaços e Debates*, 4, 1984, pp 28-40.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (SMAS). Capítulos da Memória da Assistência Social. Série Memória Oral, v. 2, 27-59, 2004.

SENEILLART, Michel. A Crítica da Razão Governamental em Michel Foucault. In: *Tempo social*, São Paulo, vol. 7, nº 1-2, outubro de 1995.

TELLES, Vera S. *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte: Argumentum, 2010.

TOMMASI, Livia De; VELASCO, Dafne. A produção de um novo regime discursivo sobre as favelas cariocas e as muitas faces do empreendedorismo de base comunitária. In: XXXV Encontro Anual da Anpocs, 2011, Caxambu (MG). *Anais...* Caxambu, 2011, 1 – 25.

TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian J.; HADDAD, Sérgio. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadora: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In.: Arantes, Otília; Vainer, Carlos; e Maricato, Emília, *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

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

VALLADARES, Licia do Prado; MEDEIROS, Lidia. *Pensando as favelas do Rio de Janeiro, 1906-2000: Uma bibliografia analítica*. Rio de Janeiro, Relume Dumará/Faperj/Urbandata, 2003.

VIANA, Cintia Portugal. *Estratégias urbanas do Banco Mundial e Políticas Públicas no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.

WERNA, Edmundo. 1996. As Políticas Urbanas das Agências Multilaterais de Cooperação Internacional para Países em Desenvolvimento. *Espaço e Debates*, São Paulo, n.39, p. 10-22, 1996.

ZALUAR, Alba e ALVITO, Marcos (orgs.). 1998. Introdução. In.: ZALUAR, A. E ALVITO, M. (Orgs.). Um Século de Favela. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998. p. 07-24.