

Ditadura civil-militar e favelas: estigma e restrições ao debate sobre a cidade (1969-1973)

Civil-military dictatorship and slums: stigma and restrictions to the debate about the city (1969-1973)

Mario Sergio Brum

Resumo

O presente artigo busca contribuir para a compreensão das condições políticas e econômicas que possibilitaram a execução da política de remoção de favelas promovida pela Ditadura Civil-Militar instaurada em 1964, no então Estado da Guanabara, bem como o entendimento de como este plano seguia pressupostos estruturados na conjuntura democrática anterior, a partir da permanência do estigma de favelado como alguém marginal, ilegal e sem 'direito à cidade'. Dessa forma, o artigo destaca como idéias e teses sobre o favelado eram expostas pelas autoridades sem que pudessem ser questionadas pelos diversos atores, com a remoção de favelas se consolidando como praticamente a única política de Estado para as favelas cariocas no período 1968-1973.

Palavras-chave: favelas; favelado; remoção de favelas; CHISAM; planejamento urbano.

Abstract

This study contributes to the understanding of the political and economic conditions that enabled the execution of the policy of slum clearance promoted by the Military Dictatorship established in the then State of Guanabara in 1964. In addition, it contributes to the understanding that the origins of this policy remain in a previous period, since the "favelado" (slum dweller) was already seen by society and the State as someone marginal, living in illegal conditions and without citizenship rights in the city. This paper also highlights how the idea of the "favelado" was exposed by the authorities without being properly questioned by the various actors of the society. Therefore, the removal of the slums was consolidated practically as the only State's public policy for slums between 1968-1973.

Keywords: favelas; slum dweller; slums removal; CHISAM; urban planning.

Introdução

Na década de 1960, a política de segregação espacial da cidade promovida pelos governos Federal e da Guanabara tomou proporções inéditas, com a remoção de favelados das áreas centrais da cidade, particularmente na valorizada Zona Sul, e a consequente transferência desses para terrenos vazios na periferia, a algumas dezenas de quilômetros do centro da cidade e de seus antigos empregos. Esse período pode ser caracterizado como a “era das remoções”, quando foi implementada uma política sistemática de erradicação das favelas.

Esse período trouxe uma mudança drástica na relação entre Estado e favelas: a partir de 1969, no contexto ditatorial, a remoção, ameaça sempre presente na vida das favelas, pôde ser executada com força total, garantida por uma repressão nunca vista antes. O poder do voto, que anteriormente havia sido utilizado pelos favelados através de diversas estratégias de sobrevivência, estava bastante enfraquecido, e os favelados viam drasticamente reduzidas suas margens de manobra para se contraporem aos interesses envolvidos na erradicação das favelas.

Ditadura Civil-Militar de 1964 e as favelas

Com o regime instaurado a partir do golpe ocorrido de 31 de março para 1 de abril de 1964, a ideia da remoção de favelas ganharia um ímpeto nunca tido antes. O “problema-favela” clamava, segundo autoridades e setores

da sociedade, por uma solução urgente, tendo o número de habitante destas praticamente dobrado entre 1950 e 1960, passando de cerca de 170 mil moradores, correspondendo a 7,2% do total da população da cidade, para 335 mil, 10% da população total (Ribeiro e Lago, 1991), cifras que alarmavam os que viam a favela como uma infestação urbana que crescia sem controle.

Na imprensa, o crescimento das favelas é noticiado com certo alarde: “De Vigário Geral até a Barra da Tijuca, contudo, não há quem não saiba que as favelas estão crescendo” (*Jornal do Brasil*, 1968c). Num editorial do *Jornal do Brasil* por ocasião das chuvas de 1966, quando ocorreram deslizamentos e mortes em várias favelas do Rio de Janeiro, a defesa da remoção é veemente:

No ponto em que chegamos, não há no Rio qualquer outro problema que apresente tanta urgência em ser resolvido quanto as favelas (...). A extinção das favelas justifica a paralisação de todos os programas de embelezamento urbanístico da cidade, pois não há melhor forma de ressaltar o esforço de melhoria da Guanabara do que a eliminação do contraste brutal e injusto das favelas com o perfil dos edifícios e a linha da paisagem favorecida. (*Jornal do Brasil*, 1966)

Num documento do Governo da Guanabara, já sob a gestão de Negrão de Lima (1965-1971), em que o programa de remoções é apresentado, diz-se que ele é necessário para a cidade: “quando se libera das desoladoras favelas que se espalhavam já por 230 pontos diferentes e que, segundo os futurologistas, tendiam a abranger, nos próximos 30 anos mais de três milhões e meio de habitantes” (Governo da Guanabara, 1969).

A centralização política e administrativa do período da ditadura, por sua vez, traduziu-se numa maior disponibilidade de recursos técnicos e financeiros, propiciando as condições para a execução do propósito de ordenar o território urbano numa escala jamais vista. Santos aponta que:

O país tem enfim os recursos tecnológicos e financeiros para levar à prática as ideologias “ordenadoras” das cidades. Melhor ainda: existe uma força política concentrada e coerente que é potenciada exatamente por sua exclusividade discricionária e pelos meios materiais de ação que não existiam nas primeiras décadas do século [XX], por maiores que fossem as elaborações teóricas e as intenções decorrentes. (Santos, 1984)

Podemos comprovar a hipótese, narrada com certo orgulho, num material da CHISAM (Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana), autarquia do governo federal responsável pelo programa de remoções na Guanabara e Grande Rio, ao reproduzir uma reportagem do jornal *Diário de Notícias*:

Ninguém tem a menor dúvida – antes, tem a sólida experiência – de que, antes de 31 de março de 1964, tentar efetivamente a extinção das favelas, com a indispensável remoção dos favelados, seria obra praticamente impossível. E não só pelas dificuldades financeiras, na obtenção de novas moradias em que alojar os moradores das favelas; principalmente, pela reação organizada, não tanto pelos favelados, mas sobretudo pelos que tinham e têm grandes interesses na exploração desses infelizes conglomerados humanos. (*Diário de Notícias*, 1971, apud CHISAM, 1971)

Uma fonte bastante esclarecedora de quanto as discussões sobre as dificuldades de uma “solução” para o problema favela já vinham permeando a esfera governamental é um documento de 1952, de apresentação da Subcomissão de Favelas da Comissão Nacional de Bem-Estar Social, ligada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (Subcomissão de Favelas, 1952). Várias recomendações desta Subcomissão foram seguidas posteriormente, em contexto bem diferente, com a criação do BNH e da CHISAM.

O documento é preparatório a uma semana de estudos sobre favelas, e foi encaminhado às autoridades municipais e estaduais por todo país, com uma curta análise da questão da sub-habitação no âmbito nacional, compreendendo-a, principalmente, como um problema de déficit habitacional. Também são apontados os obstáculos ao encaminhamento de uma solução do problema, dentre os quais estavam: “a indústria da construção civil não se acha suficientemente desenvolvida e adaptada às necessidades de empreendimentos de construções populares” e a “ausência de um zoneamento ou de razoável proporção entre os bairros de uma mesma cidade em termos de equilíbrio da função social e econômica” (idem).

O maior problema era levantar recursos financeiros para um programa de grande envergadura, procurando conjugar recursos do Estado aos da iniciativa privada: “Torna-se necessário, portanto, que se pense em buscar novas fontes de capitais na administração pública e na economia privada, sem o que será inexecutável a execução de qualquer plano de construção de habitações em grande escala e de envergadura nacional” (idem).

Como forma de superar esses obstáculos, a Subcomissão recomenda uma série de medidas para que houvesse uma ampla e rápida oferta de moradias populares, dentre as quais: “averiguar a soma do capital privado disponível para a construção de moradias” e “as dotações a serem previstas para a Fundação Casa Popular durante dez anos sucessivos” (idem).

Tais requisitos seriam amplamente preenchidos com a criação, em agosto de 1964 (Lei 4380, de 21/8/1964), do Banco Nacional de Habitação (BNH), órgão financiador e responsável por programas habitacionais, que seriam estabelecidos pelo Sistema Financeiro de Habitação.

Segundo autoridades federais, como o ministro do Planejamento Roberto Campos, o BNH deveria, além de fornecer habitações às camadas populares, funcionar como um impulso à economia do país, através do apoio à construção civil, estimulando as várias indústrias ligadas ao setor, gerando empregos desta forma e reaquecendo o mercado de capitais, já que o BNH seria um organismo de financiamento da casa própria, através da administração da Carteira de Operações de Natureza Social, com os recursos vindo de 1% dos salários sob Regime de CLT.

Resumindo: a construção de habitações populares deveria ao mesmo tempo resolver o problema-favela e aquecer a economia (Bolaffi, 1982), elemento que consta como um dos pontos positivos do programa no documento oficial do Governo da Guanabara:

A execução de uma reforma habitacional de tal envergadura trouxe, forçosamente, implicações colaterais, em particular no campo econômico, que conheceu poderosos estímulos originários de um setor até

então praticamente estacionário – pouco mais à frente no documento, é dito ainda que o programa – possibilitou o surgimento de uma indústria de construção civil que até 1966 passava por um agudo período de recessão. (Governo da Guanabara, 1969)

No já citado editorial de 1966, o *Jornal do Brasil* cobrava do Governo do Estado uma atitude firme pela remoção de favelas, posicionando-se enfaticamente contra qualquer política que fugisse a isso:

Com o retorno do sol, reapareceram também os apologistas da favela com propostas sobre urbanização dos morros localizados nos bairros de maior densidade populacional. A essa mistificação, devemos todos nos opor corajosamente, porque provado ficou que não existe nos terrenos, onde se constroem esses arremedos de habitação, o mínimo de segurança para tantas vidas. (...) não é lícito sequer admitir as insinuações de que o Poder Público deve as favelas como uma realidade permanente e partir para o que impropriamente se denominou urbanização dos morros. Não há o que se urbanizar na favela, onde tudo é condenado. (*Jornal do Brasil*, 1966)

Mais à frente, o editorial defende que, ao invés de se gastar recursos na urbanização, financie-se “a construção de moradias para alojar toda a população favelada”.

A conjuntura política

A conjuntura política de fechamento cada vez maior dos canais democráticos é um ponto fundamental para entendermos como a remoção

pôde ser implementada sem que uma resistência ativa fosse feita, visto o movimento social, e neste caso particular, as associações de moradores de favelas e sua federação, a FAFEG (Federação das Associações de Moradores de Favelas do Estado da Guanabara), estarem sofrendo forte vigilância e vivendo episódios de pesada repressão.

Por outra via, o estigma de favelado prevaleceu no programa de remoção sem que ele pudesse ser contestado por outros setores, incluindo aí os favelados. “Verdades” sobre a favela apresentadas pelas autoridades à frente do programa de remoção não tinham como ser rebatidas.

Exemplo disso está em um artigo do coordenador geral da CHISAM, Gilberto Coufal, dizendo, sem apresentar de onde tirou tal dado, que “já é fato constatado, por exemplo, que os moradores das favelas da Zona Sul trabalham na Zona Norte e que o tempo de locomoção e o custo das passagens lhes trazem pesados ônus” (*Agente*, 1969).

Para os contrários à remoção, inclusive os principais interessados, os moradores de favela, não havia espaço para contestar tal informação, embora a FAFEG fosse radicalmente contrária às remoções, como se lê em matéria do *Jornal do Brasil*: “Os favelados cariocas prepararam-se para lutar contra as remoções e a favor da urbanização do local onde vivem” (*Jornal do Brasil*, 1968d).

Em documento da CHISAM, em que é feito o balanço da sua atuação nos primeiros anos, em dois trechos fica evidente a postura “autista” da autarquia. O primeiro fala sobre o processo de elaboração do plano de desfavelamento que levou à criação da CHISAM:

Ao completarmos o planejamento estabelecido para o desfavelamento progressivo da área do Grande Rio, defrontamo-nos com alguns problemas relacionados a teses, ideias e teorias sobre a favela e o favelado (...). As opiniões ouvidas, a bibliografia consultada, a pouco nos conduziram. (CHISAM, 1971)

E outro é quando a CHISAM, tendo tornado públicas suas intenções, foi alvo de críticas:

À medida que a programação, diretrizes e filosofia das atividades a serem desenvolvidas pela CHISAM foram se concretizando através de documentos escritos, entrevistas oficiais e divulgação pela imprensa, desabou nas favelas uma avalanche de comentários e boatos sobre o que se pretendia realizar (...). Uma infinidade de técnicos e pseudo-técnicos emitiam opiniões, defendiam teses, propunham soluções, porém os interessados diretos ficavam mudos [refere-se aos favelados, com fortes razões para ficarem mudos, dado o clima de repressão e controle sobre as associações]. Utilizando o processo de trabalhar com dedicação e convicção de que estávamos certos, virtualmente nenhuma crítica foi oficialmente rebatida. (Idem)

Essa postura autista foi possível na atmosfera de intensa repressão e fechamento dos canais democráticos. A razão para os favelados estarem “mudos”, embora o movimento comunitário no ano de 1968 tenha se posicionado contra a remoção, deve-se ao emblemático episódio da remoção da favela Ilha das Dragas, na Lagoa, em 1968. Numa matéria publicada em *O Jornal*, sobre a remoção da Ilha das Dragas, fica patente a contrariedade da diretoria da associação de moradores local em relação à remoção para Cidade de Deus.

Ao se referirem sobre as visitas de moradores ao conjunto, promovidas pelo Estado, os diretores da associação diziam que os moradores não a queriam: "Visitam a Cidade de Deus apenas pelo passeio, pois logo ao retornarem, explicam 'sair daqui, não saio nunca'" (*O Jornal*, 1968).

Numa matéria do jornal *Luta Democrática* sobre a Ilha das Dragas, a remoção se evidencia numa imposição do governo:

Um grupo de assistentes sociais intimou as 600 famílias residentes na Ilha das Dragas, na Praia do Pinto, a dali saírem no prazo de 60 dias, findo o qual terão que sair 'mesmo à força'. Perguntadas para onde iriam os favelados, disseram as assistentes sociais que as famílias da Ilha das Dragas poderiam ir para onde quisessem, às suas próprias custas, mas que, por conta do governo do Estado, somente para a Cidade de Deus. (*Luta Democrática*, 1968)

Como houvesse ainda resistência por parte da associação de moradores, quatro membros de sua diretoria foram presos por homens à paisana em carros com placas frias, segundo reportagem do jornal *Correio da Manhã* (1969), e a remoção acabou se concretizando.

Como diversos autores apontam, uma das características dos regimes militares do Cone Sul é dotar suas políticas de um caráter eminentemente técnico, estando fora do âmbito da política¹. Desse modo, a remoção revestia-se de um caráter neutro, conforme podemos ver no documento da CHISAM:

Concluiu-se em primeiro estudo que somente na área do Grande Rio existiam áreas federais, situadas no perímetro

urbano, ainda não ocupadas, superiores a 11 milhões de metros quadrados, que permitiam a construção de aproximadamente 45.000 novas habitações. A estas, além das áreas de propriedade dos governos dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, poderiam ser somadas parcelas consideráveis de áreas ocupadas por favelas, possíveis, técnica, econômica e urbanisticamente, de sofrerem um processo de renovação urbana, integrando-se, e a seus moradores, no contexto urbano e social das cidades. (CHISAM, 1969)

De modo que os termos "Renovação Urbana" ou "desfavelamento" são usados amplamente nesse documento. Embora "Renovação Urbana" na maioria das vezes seja usado como sinônimo de urbanização da favela, em outros trechos não fica claro se a intenção era urbanizar as favelas ou liberar a área para empreendimentos residenciais dirigidos à classe média e indústrias, o que acabou sendo a tônica.

Segundo material da CHISAM, a ação da autarquia não se limitava apenas a construções de conjuntos e remoções de favelas, e, sim, que havia um sentido de recuperação e integração social dos favelados com o alcance dos seguintes objetivos:

- a) propiciar a aquisição de casa própria a famílias de baixa renda, desenvolvendo-lhes o sentido de propriedade e confiança nas autoridades legalmente constituídas;
- b) retirá-los de um ambiente irreversível, propiciando-lhes a abertura de novos horizontes e oportunidades;
- c) recuperá-los social e economicamente para poderem integrar a sociedade constituída. (CHISAM, 1971)

A CHISAM

Em 1967, o BNH passa a contar com recursos oriundos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), que ampliou consideravelmente o capital disponível ao banco, de modo que lhe foi assegurado “um fluxo amplo e contínuo de capital inteiramente independente do retorno do investimento” (Langsten, 1973). De modo que outra recomendação feita pela Subcomissão de favelas do período varguista, a de construir habitações em larga escala usando recursos de fundos previdenciários dos trabalhadores, era seguida pelo regime de 1964 (Subcomissão de Favelas, 1952).

A partir de 1968, o programa remocionista ganha ímpeto com a criação da CHISAM através do Decreto Federal n. 62.654, em 3/5/1968, vinculada ao Ministério do Interior, junto com o BNH, com a autarquia assumindo o controle direto de vários órgãos do governo do estado da Guanabara.

Numa entrevista de Gilberto Coufal ao *Jornal do Brasil* em 1971, já como ex-coordenador da CHISAM, esse reafirmou a visão positiva sobre o viés remocionista do ex-governador Carlos Lacerda: “As primeiras iniciativas, no governo Carlos Lacerda, foram válidas, no meu modo de entender, apesar dos protestos que geraram. Pelo menos fixou-se numa diretriz, uma política a ser seguida” (*Jornal do Brasil*, 1971b).

Para as autoridades da CHISAM, as remoções da época de Lacerda não lograram resultados satisfatórios porque

Com reduzidos recursos e com soluções incompletas por falta de condições financeiras ou alterações de diretrizes da política de desfavelamento, as obras executadas são até hoje altamente controversas, quanto aos seus objetivos. (Idem)

Como obter, então, os resultados que seriam satisfatórios para os diversos setores da sociedade que clamavam por uma solução definitiva para as favelas? A opção da remoção era preconizada, por exemplo, num editorial do *Jornal do Brasil* em março de 1969:

Parece que não há mais nada a discutir no caso das favelas. Cerca de 80% da população do Rio aprovam a extinção progressiva desses núcleos com a remoção simultânea de seus moradores para conjuntos habitacionais. (*Jornal do Brasil*, 1969a)

Voltando ao documento da CHISAM de 1969, é dito que, mesmo com os programas desenvolvidos para as famílias de baixa renda desde a criação do BNH, também não foram obtidos resultados satisfatórios. Entre as razões, além da “grandeza do dimensionamento das favelas”, estavam: falta de recursos dos governos dos estados; falta de terrenos viáveis, sob vários aspectos para a construção de habitações de baixo custo; diversificação de órgãos públicos e privados atuando de forma desordenada, a falta de uma política única e contínua; multiplicidade de soluções e improvisações.

A CHISAM assegurava que a política para as favelas na Guanabara e na região metropolitana, no Estado do Rio, ficaria sob controle

do governo federal, como demonstra, de forma inequívoca, Gilberto Coufal, seu coordenador geral, ao falar das funções da autarquia:

Evitar que cada órgão tenha sua diretriz própria; evitar que cada pessoa ou administrador manifeste opiniões diferentes a respeito do problema específico de cada favela. (...) É uma necessidade imperiosa de fixação de diretrizes e de uma política única do Governo Federal e dos dois Estados. (*Agente*, 1969).

Vale dizer que Negrão de Lima, em reportagem do *Jornal do Brasil* logo após a criação da CHISAM, diz que o fato foi comunicado com bastante antecedência pelo Ministro do Interior, o General Albuquerque Lima, com quem, segundo Negrão “sempre manteve excelente entendimento”. Ao longo da matéria, constando ser o primeiro pronunciamento de Negrão sobre a autarquia, o tom dado pelo governador à medida é elogioso e que para ele, mais do que uma “intervenção” do Governo Federal na Guanabara, ocorria uma soma de esforços (*Jornal do Brasil*, 1968b).

Se antes o Governo da Guanabara era acusado na imprensa de “inação” por não combater o crescimento das favelas: “não há quem não saiba que as favelas estão crescendo. O noticiário dos jornais vem denunciando isso, em vão, porque o Estado não sabe e não tem como resolver o problema” (*Jornal do Brasil*, 1968c), o tom muda conforme a opção pela remoção ganha forma, como podemos ver:

A principal preocupação do Governo da Guanabara, agora que optou pela remoção, deve ser a de executar com urgência o seu plano (...) O governo está no

caminho certo – finalmente – no caso das favelas. Mas falta-lhe um pouco mais de entusiasmo para resolver a questão em definitivo, o que só será possível quando tombar o último barraco da paisagem carioca. (*Jornal do Brasil*, 1969b)

Por esse editorial, é possível perceber um período de indefinição por parte de Negrão de Lima, no que a Codesco (Companhia de Desenvolvimento de Comunidades) é tratada por parte da bibliografia que aborda o período como expressão máxima dessa indefinição entre urbanização X remoção. O órgão era subordinado à Companhia Progresso do Estado da Guanabara (COPEG), tendo sido criada pelo Governo da Guanabara em 1968, que contou com verba doada pelo governo estadunidense, além de recursos do governo do estado e, em menor quantidade, do BNH (que quatro meses depois criou a CHISAM). A Codesco defendia a permanência dos favelados nas áreas próximas ao seu local de trabalho, realizando a urbanização somando os estudos de técnicos com o conhecimento e vontade dos moradores para as obras na comunidade e no desenho de suas “novas” casas (Valla, 1986; Santos, 1981a).

Em reportagem sobre uma cerimônia no ano de 1967, por exemplo, Negrão de Lima ainda se posicionava pela urbanização de favelas, instalando comissões de luz e, segundo ele, “chegará a vez do abastecimento de água entrosar-se ao sistema de prestação de serviços aos favelados, segundo o mesmo credo – integrar a comunidade na favela e esta na comunidade. Nunca segregar uma da outra, abrindo abismos na cidade” (*Jornal do Brasil*, 1967).

Entretanto, o “entusiasmo” cobrado pelo editorial do *Jornal do Brasil* não demorou a surgir. Através dos jornais e das fontes produzidas pelo próprio Governo da Guanabara, vemos que a remoção passou a não ser tratada como algo estranho às políticas habitacionais executadas pelas autoridades do Estado. Pelo contrário, ela não apenas foi defendida como reivindicada.

No documento *Rio: Operação Favela*, o Governo da Guanabara defende o programa remocionista, destacando seu papel de protagonista no programa. Logo na apresentação do documento, escrita por Carlos Leite Costa, chefe da Casa Civil é dito que: “A política habitacional do Governo da Guanabara é atuante, ambiciosa, mas realista” [o grifo é meu]. Também é justificada a presença da CHISAM no programa: “Ninguém ignora, na atual administração carioca, que o fenômeno do favelamento tem raízes extra-regionais e que seu tratamento exige uma soma considerável de recursos, que o Estado da Guanabara jamais poderia gerar isoladamente” (Governo da Guanabara, 1969).

O papel do governo federal, ainda que seja elogiado, é posto como auxiliar:

Deve ser registrado com a devida ênfase que o programa habitacional vigente ganhou maior aceleração e entusiasmo com a direta participação do Governo Federal na matéria, inicialmente através dos ponderáveis recursos do Banco Nacional de Habitação e, mais recentemente, com a criação da CHISAM. O entrosamento dos órgãos federais com a Casa Civil do Governo do Estado, a Secretaria de Serviços Sociais e a COHAB representou, de imediato, um avanço considerável nos projetos estabelecidos. (Idem)

Assim, num primeiro momento, havia uma fina sintonia entre governos federal e da Guanabara, que pôde ser demonstrada na Apresentação do relatório da Cohab-GB para o ano de 1969, feita pelo próprio coordenador-geral da CHISAM, Gilberto Coufal:

As diversas citações feitas ao BNH e à CHISAM, caracterizam o perfeito entendimento e afinidade existentes entre organismos do Governo Federal e do Governo do Estado da Guanabara representados pela Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara, os quais irmanados a um extraordinário esforço buscam encaminhar e dar solução a um dos mais graves problemas sociais da Guanabara. (Cohab-GB, 1969)

Outra forma de o Governo da Guanabara reivindicar a “paternidade” nas remoções e transferência para os conjuntos foi o lançamento, ainda em 1969, do Programa 7 de Setembro: “Seguramente o maior programa já realizado em nosso País e na América do Sul, no campo da habitação social” (*Jornal do Brasil*, 1968c). O programa previa que, em parceria com a CHISAM, até o fim do mandato de Negrão de Lima ocorreria a remoção de todas as favelas da Zona Sul, exceto a Rocinha, e a entrega de 50 mil unidades habitacionais nos conjuntos da Cohab-GB.

Na revista *Agente*, publicação institucional do Estado da Guanabara, vemos uma matéria com o presidente da Fundação Leão XIII (apresentada como “órgão que cuida do problema [favela]”), Délio Santos, que “aplaude a política habitacional do BNH e vê, com bastante entusiasmo, o trabalho que está sendo desenvolvido pela CHISAM para o desfavelamento do Grande Rio” (*Agente*, 1969).

A opção pela remoção

No decreto de criação da CHISAM, são definidas entre suas atribuições:

- promover levantamento econômico, social e territorial, bem como propor legislação específica visando à formulação e execução de um programa continuado de desfavelamento a curto, médio e longo prazos;
- credenciar, dentre os diversos órgãos e entidades existentes nos dois estados, aqueles que terão a responsabilidade de agentes executores, para efetivação do programa de desfavelamento (CHISAM, 1969).

Não há uma definição clara nos documentos oficiais da remoção sobre quais eram os significados de Renovação Urbana ou desfavelamento. De forma que acabar com as favelas poderia se traduzir em urbanização destas, de modo que se integrariam aos bairros ao não possuírem mais contrastes urbanísticos com esses, quanto a arruamento, materiais das casas, serviços públicos, etc.

Ao apresentar os objetivos de longo prazo da autarquia, além da referência sobre a recuperação e integração moral, econômica e social das famílias faveladas, consta também: “A alteração da paisagem urbana, atualmente deformada pelos núcleos de sub-habitações, através da substituição de barracos por habitações, obras públicas, ou pela própria natureza violentada” (idem). Essa substituição poderia se dar tanto através da remoção quanto da urbanização: “O processo adotado será o da venda das habitações construídas ou em final de construção levando-se em conta o atual mercado de trabalho, a renda, o desejo de aquisição ou a *necessidade de desocupação da habitação*

atual [o grifo é meu]” (idem). As famílias que poderiam ser classificadas como tendo necessidade de desocupar a “habitação atual” eram as que morassem em locais destinados a receber obras públicas; áreas instáveis com risco à vida dos moradores; moradores de “cabeças-de-porco” ou prédios desapropriados por interesse público; com ações de despejo comprovado e cuja solução seria a favela; vítimas de calamidades; moradores dos Centros de Habitação Social do Estado que tenham renda.

Curiosamente, a urbanização de favelas também é apresentada como um dos objetivos da CHISAM, com o programa de urbanização, aqui claramente entendido como Renovação Urbana, executado pela Codesco (posta também sob controle da CHISAM) na favela de Brás de Pina, sendo usado como referência: “Programas desta natureza deverão ser desenvolvidos em outras áreas faveladas (...) buscando-se evitar o deslocamento do favelado de seu atual local de moradia (...) ao mesmo tempo em que se executa a transformação da área favelada em novo bairro ou conjunto residencial integrado na região, realizando uma verdadeira Renovação Urbana da área favelada” (idem). Previa-se, então, a urbanização de 13 favelas, além da Brás de Pina.

Isso não impedia que a urbanização fosse fortemente criticada pelas autoridades da CHISAM desde o primeiro material da autarquia: “A Cruzada São Sebastião, os programas de urbanização desenvolvidos pelo extinto SERPFHA, pelo Departamento de Recuperação de Favelas do Estado, e por inúmeras outras entidades públicas e privadas, não surtiram o efeito desejado, não conduziram a soluções e nem sequer a um equacionamento lógico e realista do problema” (idem).

Na análise do coordenador geral da CHISAM, Gilberto Coufal, todo o investimento anterior em urbanização deveria ser questionado: “A urbanização das favelas do Escondidinho, Mangueira, Pavão e Pavãozinho (...) com a mudança, teriam seus ocupantes deixado de pensar e viver como favelados? As urbanizações nas favelas anteriormente citadas fizeram com que aquelas favelas deixassem de ser favelas? Ou seus moradores deixassem de ser favelados?”. Por fim, Coufal conclui: “Se verificarmos os investimentos feitos nessas obras (...) ficaríamos perplexos com os gastos que a nada conduziram” (*Agente*, 1969).

Na Fundação Leão XIII, do Governo da Guanabara, a linha de pensamento é a mesma. A defesa de seu presidente, Délio Santos, contra a urbanização, é explícita:

Se por um lado a favela é uma solução, por outro, entretanto, traz problemas para a comunidade, problemas para o homem da própria favela. Maior para a comunidade, porque a existência destes aglomerados habitacionais subnormais implica numa série de investimentos por parte do governo nas próprias favelas: a necessidade do aumento da rede d'água, a criação de novas escolas e determinados equipamentos comunitários, trazendo também problemas de saúde. Em muitas favelas, principalmente as localizadas em terreno plano, as condições de salubridade são as piores possíveis. (*Agente*, 1969)

O discurso, baseado em “razões técnicas”, contra a urbanização e pela remoção também encontrava defensores na imprensa, como vemos no já citado editorial do *Jornal do Brasil*:

À utópica aspiração de urbanizar as favelas opunham-se os mais elementares princípios da lógica administrativa. O ideal não é estimular a favela, mas eliminá-la. Para isso, o único caminho é a mudança de seus moradores para residências populares em conjuntos construídos especialmente para esse fim. (*Jornal do Brasil*, 1969b)

Coufal explica que a urbanização de favelas poderia ser feita em favelas que se encaixassem nos seguintes critérios:

1) estivessem em locais que não oferecessem riscos para estabilidade ou segurança das construções;

2) estivessem em locais que a curto e médio prazos recebessem obras públicas, como praças, ruas, etc.;

3) estivessem em locais onde o investimento em urbanização fosse economicamente viável;

4) sua posição não impedisse o desenvolvimento industrial ou comercial do bairro onde se localizam;

5) não estivessem situadas em terrenos que, por seu valor, em função da vocação do bairro, fosse possível, através da comercialização, carrear-se para o programa recursos que permitissem sua utilização;

6) houvesse possibilidade econômica de transferência de propriedade da terra a seus moradores. Além desses, levar-se-iam em conta os tipos de mercado de trabalho e tipos de emprego que a região ofereceria e aos moradores. O não-atendimento a um desses critérios impediria a urbanização e a favela seria classificada como passível de remoção (*Agente*, 1969).

O critério número 1 era passível de discussões técnicas. O 2 e o 6 dependiam de outros atores, dentre os quais e, principalmente, o Estado, visto que muitas vezes eram decisões pertinentes a esse, se haveria ou não investimentos na área ou possibilidade de transferência de propriedades.

Os critérios 3, 4 e 5 se dariam por decisões políticas, em que o fato da favela se encaixar ou não nestes critérios era uma decisão exclusiva das autoridades. Vemos então que, a seguir aqueles critérios, simplesmente todas as favelas do Rio poderiam não ser urbanizadas, e sim removidas.

Lembrando mais uma vez que isso se dava numa conjuntura em que os espaços para o debate público e para a divergência às políticas de Estado estavam bem restritos, pois, se a remoção tinha uma variada gama de defensores, podemos encontrar vozes contrárias a ela também em diversos setores, além do movimento comunitário de favelas.

Para exemplificar, num artigo de outubro de 1968, cujo mote é a questão remoção X urbanização, o sociólogo e ex-secretário de Serviço Social da Guanabara, José Artur Rios, analisava: “Infelizmente, a ideia da ‘erradicação’, em qualquer hipótese, está ganhando terreno na mentalidade dos nossos urbanistas e administradores que imaginam tratar-se de uma operação tão simples como a remoção de uma fita durex. Muitas vezes não tomam consciência sequer dos valores que os levam a adotar essa posição, como ideais de recuperação paisagística, válidos em outro contexto, ou o que é pior, uma vaga noção puritana de ‘limpeza’ que exclui o convívio de pessoas diferentes categorias étnicas ou sociais” (Rios et al., 1968).

Em janeiro de 1968, numa palestra montada por um órgão do próprio Governo Federal, o SERPHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo), o renomado urbanista americano, John Turner, fez uma condenação à remoção apontando que o favelado, com baixo orçamento, não suporta as despesas extras que o deslocamento para as periferias distantes dos locais de trabalho ocasionava (*Jornal do Brasil*, 1968a).

Por outro lado, ainda, é possível perceber que a premissa básica de orientação da CHISAM era de que a favela destoava do ambiente ao redor, por várias razões, conforme documento da autarquia:

Os aglomerados de favelas construídos de forma irregular, ilegal e anormais ao panorama urbano em que se situam não integram o complexo habitacional normal da cidade, pois, não participando de tributos, taxas e demais encargos inerentes às propriedades legalmente constituídas, não deveriam fazer jus aos benefícios advindos daqueles encargos. (CHISAM, 1969)

Ou seja, por sua condição de ilegalidade quanto à posse da terra e pelo suposto não pagamento de tributos, as favelas não deveriam receber investimentos de urbanização.

É interessante perceber também o contraste entre os documentos da CHISAM de 1969 e o de 1971. No primeiro, além de abrir a possibilidade de algumas favelas serem urbanizadas, o termo Remoção não aparece. Constam no documento as palavras erradicação, desfavelamento, desocupação da área. Apenas quando se fala de favelas específicas, como a Praia do Pinto e Ilha das Dragas, o adjetivo “removidos(as)” é utilizado para referir-se a barracos ou famílias. Já no documento de 1971,

o termo Remoção é largamente utilizado, enquanto a “urbanização de favelas” é praticamente descartada como possibilidade.

Em ambos os documentos é explicado que a área metropolitana do Grande Rio fora dividida em setores englobando algumas favelas e onde seriam construídas as novas habitações, de modo que em cada setor estivessem adequadas à renda das famílias a permanência no local ou a transferência para um conjunto:

Procurou-se estabelecer um equilíbrio de oferta, em função das necessidades estimadas de habitação de cada favela selecionada. Quando isto não for possível, devido à carência de terrenos no setor, far-se-á o deslocamento dos favelados para os locais mais próximos de seu atual mercado de trabalho, ou serão estudadas as favelas com vistas ao programa de Renovação Urbana. (Idem)

Isso também aparece na imprensa, logo após a criação da CHISAM, em maio de 1968. Em reportagem no *Jornal do Brasil*, ao falar sobre a construção das moradias destinadas aos removidos, é dito na matéria: “Essas moradias serão feitas para todos os que habitam em favelas e desejam adquiri-las. Ninguém será obrigado a comprar uma nova casa. E o principal é que as novas casas serão construídas o mais perto possível das atuais favelas, de modo que ninguém fique longe de seu trabalho” – mais à frente na matéria, vemos a ênfase na remoção como uma ‘livre escolha’ e mesmo o aceito com a não-remoção/urbanização – “O sr. Gilberto Coufal acredita que esta é a primeira vez que se dará ao favelado o direito de morar condignamente em local de sua livre escolha, incluindo-se, em alguns casos, a possibilidade de uma nova moradia em substituição ao

barraco no local da própria favela” (*Jornal do Brasil*, 1968b).

Entretanto, já no documento de 1969, o setor 1, correspondendo espacialmente à Zona Sul, especificamente aos bairros da Gávea, Lagoa e Jardim Botânico, aparecem como as favelas daquela região: Ilha das Dragas, Jockey Clube ou Piraquê, Rio Rainha, Parque da Cidade, Monte Carlo, Alto Solar, Praia do Pinto e CHS-3 (ex-Parque Proletário do Leblon), Catacumba e CHS-1 (ex-Parque Proletário da Gávea). Porém, ao citar os conjuntos construídos ou em construção para abrigar os removidos daquelas favelas, incluíam-se conjuntos localizados nas Zonas Norte e Oeste, como Cordovil (Cidade Alta), com 2597 unidades habitacionais; Cidade de Deus, com 500; além da misteriosa designação “outros locais”, não quantificada.

Dois eram localizados na Zona Sul, um na rua Marquês de São Vicente (Gávea), que já fora construído em 1965 e segundo o sítio eletrônico da CEHAB-RJ (que uniu a COHAB-GB e a COHAB-RJ a partir da fusão dos Estados do Rio de Janeiro e Guanabara em 1975) se destinou a funcionários do Estado²; o outro, que ficaria na rua Pacheco Leão, prevendo a construção de 900 unidades, acabou não se realizando, conforme a própria CHISAM antecipava a possibilidade:

Sabe-se, entretanto, que o atendimento setorial físico não será totalmente viável, porquanto em muitos casos não se tornará possível e conveniente para o próprio favelado a aquisição de moradia no setor em que está compreendida a sua favela. Sabe-se, também, que muitas famílias não têm condições econômicas que permitam a compra de uma habitação, por mais modesta que seja.³

Vale destacar ainda que, como vimos acima, os limites da “livre-escolha” pela remoção ou permanência na favela, como no episódio da remoção da Ilha das Dragas. Assim, a única solução era a transferência dessas famílias para os conjuntos ou para os Centros de Habitação Provisória distantes da Zona Sul:

Com a oferta de moradias condignas, em vários setores da Área do Grande Rio, terão os favelados o direito de optar pela solução de sua maior conveniência, ocasião em que lhes será mostrado que: 1) PODEM escolher uma habitação EM QUALQUER SETOR; 2) DEVEM escolher a habitação que for construída no local mais próximo de seu trabalho ou de melhor conveniência para sua locomoção; 3) PODEM E DEVEM escolher uma habitação compatível com sua capacidade econômica-financeira, mesmo que não seja a moradia ‘ideal’. (Destques no original) (CHISAM, 1969)

Em outro trecho, verificam-se argumentos semelhantes aos que Coufal já tinha apresentado em 1969, para justificar a ação do Estado em não urbanizar as favelas e que, no regime ditatorial, não podiam ser rebatidas: “Em outros casos, verifica-se que o atual mercado de trabalho do favelado já se situa longe da favela onde vive, não tendo ocorrido a mudança da família ou indivíduo, entre várias razões, por não haver encontrado próximo ao novo local de trabalho moradia mais conveniente por falta de condições financeiras” (idem).

Pelos dados do Censo das Favelas, de 20 anos antes, 58,44% dos favelados da Zona Norte trabalhavam na própria zona onde moravam, e na Zona Sul, esse percentual aumentava para 78,53% (Prefeitura do Distrito Federal, 1949). Logicamente, não podemos descartar a

ocorrência de processos em que o favelado tenha montado sua casa próxima ao seu emprego na época e tenha depois mudado de emprego. Podemos questionar, no entanto, por que não ocorreram transferências de moradores de favelas na Zona Norte para Zona Sul?

Já o Secretário de Serviços Sociais da Guanabara, Vítor de Oliveira Pinheiro, apresentava outra razão para as favelas da Zona Sul serem o alvo preferencial do programa remocionista: “Encontramos na Guanabara dois tipos de favela bem distintas: os situados nas zonas Sul e Centro do Estado e os situados nas zonas Norte e Suburbanas. De uma maneira geral, as favelas situadas nas zonas Sul e Centro apresentam, em sua maioria, a necessidade de um trabalho visando sua remoção parcial ou total. As favelas das zonas Norte e Suburbana já se caracterizam por um grau muito maior de possibilidade de urbanização” (Rios et al., 1968). O secretário concluía, então, que o custo financeiro da urbanização em favelas das zonas Sul e Centro tornava-a inviável; *pari passu*, o Governo da Guanabara admitia, no documento oficial do programa, que os conjuntos eram “localizados na zona suburbana, por força dos preços menores do terreno” (Governo da Guanabara, 1969).

O programa desconsiderou então, deliberadamente, informações importantes a respeito das favelas e dos favelados, como a relação intrínseca entre a moradia numa determinada favela e o mercado de trabalho próximo. Não se trata apenas de “não rebater críticas”, mas de ignorar informações que eram de conhecimento dos próprios órgãos oficiais sobre a realidade das favelas. Num relatório produzido para a Codesco, por exemplo, é dito: “Parece que os núcleos [favelados] localizados em bairros

onde exista mercado estável, com níveis salariais relativamente altos, são os mais desenvolvidos (com maior economia interna, diferenciação ocupacional mais ampla e níveis de renda diversificados)” – mais à frente, a remoção é fortemente criticada: “[O] deslocamento de uma população já estabelecida, desorganizando-a socialmente, de vez que a favela significa para o indivíduo uma forma de adaptação, na qual a proximidade ao mercado ocupacional é fator primordial” (Boschi e Goldschmidt, 1970).⁴ Ainda nessa pesquisa para a Codesco, constava que 66,45% dos entrevistados consideravam ruim uma mudança para um conjunto residencial, enquanto 18,46% achavam-na boa, e 11,63% eram indiferentes. Talvez pela forte ligação que os favelados tinham com o mercado de emprego ao redor deles: 24% iam a pé para o trabalho, e 43,97% tomavam apenas uma condução para chegar nele.

Novamente, recorreremos à imprensa para compreendermos melhor que discussões e interesses envolviam as remoções. Num editorial do *Jornal do Brasil* de 1969, lemos: “Hoje, quando dispõe de poderes suficientes para adotar medidas drásticas na solução de problemas que afligem a coletividade, o Governo deve estar alertado para não incidir no equívoco de construir parques proletários em áreas valorizadas” (*Jornal do Brasil*, 1969b).

E quatro anos depois, já tendo sido removidas várias favelas da orla da Lagoa, a cobrança continuava numa matéria, cuja cabeça não deixa dúvidas “Cruzada São Sebastião abriga 70% dos crimes da Zona Sul”. Tendo chegado a tal cifra através de informações da polícia. Na matéria, de meia página, podemos ler sobre as dificuldades vividas pelos moradores do conjunto, caracterizado como uma favela, e dos

‘problemas’ causados por esses aos bairros de sua vizinhança: “Queixam-se os moradores dos conjuntos circunvizinhos, habitados por quem pode pagar aluguéis altos, contra a presença do conjunto da Cruzada com seus problemas sociais, gritantes, aparentemente insolúveis” (*Jornal do Brasil*, 1973).

Balanço geral do programa

Tracemos algumas considerações finais sobre o programa e as razões pela qual ele não foi plenamente cumprido. Dito de outro modo, por que a proposta inicial das autoridades, ao menos declarada, de acabar com todas as favelas da cidade do Rio de Janeiro e a “promoção social do favelado” acabaram não ocorrendo.

Nos planos originais da autarquia, seriam removidas todas as favelas do Rio de Janeiro até 1976. Antes de a meta ser cumprida porém, a CHISAM foi extinta, em setembro de 1973, tendo a autarquia removido mais de 175 mil moradores de 62 favelas (remoção total ou parcial), transferindo-os para novas 35.517 unidades habitacionais em conjuntos, estando a maioria destes nas zonas Norte e Oeste (Perlman, 1977).

Em 1971, sob o governo Chagas Freitas, reportagem do *Jornal do Brasil* expunha a decepção com as cada vez mais remotas perspectivas do plano de erradicação total das favelas se concretizar: “Estimativas oficiais previam que em 1976 não haveria mais favelas no Rio. O cálculo é otimista e dificilmente será transformado em realidade” (*Jornal do Brasil*, 1971a).

A maior parte das favelas removidas localizava-se na Zona Sul, tendo sido removidas

as da orla da Lagoa e do Leblon: Catacumba, Jóquei Clube, Ilha das Dragas e Praia do Pinho. Esse fato não deve ser menosprezado, pois aproximadamente 60% dos barracos demolidos pela CHISAM para a remoção, se localizavam na Zona Sul (Cohab-GB apud Grabois, 1973). Em 1969, o documento Rio: Operação Favela do Governo da Guanabara anunciava que até o fim de seu mandato, em março de 1971, "pelo menos 250 mil moradores de diversas favelas cariocas, incluindo praticamente todas as da Zona Sul, passarão a morar em habitações de pedra e cal" (Governo da Guanabara, 1969).

Em meados da década de 1970, após o ímpeto remocionista levado a cabo pela CHISAM, a região que continha mais favelas passara a ser a que compreendia os bairros da Leopoldina como Ramos, Olaria, Bonsucesso e adjacências (22 no total); não sendo mais a da área da Lagoa, a primeira colocação (*Jornal do Brasil*, 1977).

Um editorial do *Jornal do Brasil* é revelador da forma como a favela era tratada por parte da sociedade e da cobrança para que o programa tivesse um fôlego maior para remover todas as favelas de, ao menos, parte da cidade, quando na ocasião que a avenida Niemeyer, que ligava os bairros do Leblon e São Conrado, na Zona Sul, foi interditada e a passagem passou a ser feita obrigatoriamente pela favela da Rocinha e que, de acordo com o jornal: "Em consequência, a visão do que tem sido este governo piorou bastante. Evidencia-se a olho nu a incapacidade de atacar o problema das favelas com a disposição requerida, pelo menos daquelas localizadas em pontos incompatíveis com o progresso da cidade" (*Jornal do Brasil*, 1970).

Pois se várias favelas na Zona Sul haviam sido removidas, para a Rocinha, os planos de remoção não passaram dos anúncios de intenção; e a favela passou a viver um intenso processo de crescimento no início da década de 1970, constituindo-se em polo de atração para ex-removidos que retornavam para um local de moradia, ainda que precário, mas próximo do mercado de trabalho da Zona Sul (*Jornal do Brasil*, 1977).

No relatório da Cohab-GB para o ano de 1969, direcionado principalmente aos seus acionistas, encontramos um trecho ainda mais emblemático sobre os objetivos do programa e o alcance (ou o limite) esperado, ao menos por parte do Governo da Guanabara na administração Negrão de Lima:

Mantido o ritmo verificado no exercício ora findo, até o fim do mandato da administração estadual terão sido concluídos os programas CHISAM e Sete de Setembro (...) Isso significará o atendimento de cerca de 250.000 favelados, representando um índice de erradicação de 38%, tomando-se como base os mais recentes levantamentos de população das favelas cariocas. Como resultado paralelo, ter-se-á modificada a fisionomia da Zona Sul do Estado, onde a favela deverá, então, constituir exceção residual. (Cohab-GB, 1969)

De fato, o programa CHISAM começou a arrefecer após o fim da gestão Negrão de Lima, sendo lentamente desmontado o programa de remoções por vários fatores.

O primeiro deles diz respeito à transformação dos favelados em proprietários incorporados; o que não ocorreu como planejado por diversos problemas, tais como: a precariedade das novas habitações; o choque

dos transferidos com a vida num local onde foram obrigados a criar novas relações de vizinhança; a distância dos postos de trabalho ocupados pelos moradores na época da remoção; a inadimplência por parte dos removidos, que tiveram um aumento brusco nas suas despesas mensais (visto existirem custos extras, como contas de condomínio, luz, água e transporte, que muitas vezes inexistiam na moradia anterior) e tendo muitos perdido o emprego, já que o mesmo se localizava próximo à favela de origem.

Essas dificuldades dos removidos são reveladas de maneira categórica numa reportagem feita, em 1972, num conjunto da Cohab em Benfica: “A Cohab começou a despejar ontem as famílias que estão em maior dívida com ela no conjunto de Benfica – dizem que, pelo menos, 60% das 680 famílias devem mais de um ano. (...) com destino às casas da fazenda Coqueiros em Senador Câmara, onde todas sonham voltar às favelas”. Uma autoridade da Cohab entrevistada na matéria explica ainda que a ação se deveu ao fato de que a Cohab precisava pagar os imóveis ao BNH, e por isso não podia tolerar mais a alta inadimplência, embora esta mesma autoridade dissesse: “Sei que é difícil para eles. A maioria ganha salário-mínimo. Agora, com o aumento de 20% nas prestações, a coisa piorou” (*Jornal do Brasil*, 1972).

Embora já constasse nos documentos da CHISAM, quando se apresentou de onde viriam os recursos, a dificuldade que as famílias teriam de assumir altos custos com a moradia: “Tratando-se de famílias de baixa renda, pouquíssimos recursos originários de suas poupanças poderão ser adicionados aos investimentos governamentais” (CHISAM,

1969). Apesar dessa ressalva, com o passar do tempo, o custo com as prestações se mostrou além das possibilidades de muitas famílias.⁵

O segundo fator é tanto de ordem econômica quanto política. No período da Ditadura Civil-Militar foram aprofundadas as relações capitalistas e reprimidos os movimentos sociais e setores oposicionistas que pudessem reivindicar a manutenção das mínimas políticas de Bem-Estar Social da era Vargas para habitação, que faziam com que o Estado, ainda que agisse no sentido de remover as favelas, oferecesse alguma opção de moradia, por mais questionáveis que fossem os métodos e essa opção em si.

Em meados da década de 1970, o Estado desviou o foco da manutenção da ordem urbana em prol do interesse público (no que as remoções de favelas e a realocação em conjuntos habitacionais era uma ação em função desse interesses) para uma maior entrada do mercado em que o capital atende, não mais a cidadãos, mas a compradores. Começava ali também a era dos condomínios fechados voltados para a classe média.

Na habitação de interesse social, isso se refletiu no fim da tolerância à inadimplência nos conjuntos, em que as ações de despejo se tornaram mais frequentes. Na ata de exposição de motivos de reunião do Conselho de Desenvolvimento Social com o presidente da República, em dezembro de 1974, por exemplo, é apresentado um panorama geral dos problemas pelos quais passava o Sistema Financeiro de Habitação em continuar a oferecer moradia à população de baixa renda, e dos problemas de rentabilidade do sistema, afinal, tratava-se de um banco. Nesta reunião foi dito que

As análises efetuadas pelo Banco Nacional de Habitação sobre a distribuição do número de unidades contratadas, revelam uma oferta percentualmente mais elevada em função da demanda existente, para os grupos familiares de maior poder aquisitivo, em decorrência das melhores possibilidades de absorção pelo mercado nessas faixas. (Banco Nacional de Habitação, 1975)

Essa reunião levanta ainda alguns problemas em obter um equilíbrio entre a rentabilidade e a oferta de habitação para as faixas da população de menor poder aquisitivo. Entre estes problemas estava “que o aumento real verificado ultimamente nos preços dos terrenos e dos materiais de construção provocou elevação no preço dos imóveis – de modo que esses problemas – têm constituído fator de desestímulo, na construção de habitações de menor valor unitário, a reduzida remuneração dos agentes nas faixas de rendimentos familiares baixos e médios” (idem). Destacando-se ainda que as Cohabs em todo o Brasil acabam por não voltar sua atuação para as faixas de rendimento inferior “em decorrência de perceberem remuneração insuficiente para os seus serviços e riscos”.

Curiosamente, nesta reunião que estabelece as novas diretrizes para o BNH, a solução apresentada para o problema parecia ser “mais veneno”. Para resolver o problema de solvência do sistema, aumentando a rentabilidade dos agentes financeiros, as Cohabs, de modo que estas expandissem a oferta de imóveis, recomendara-se, entre outras medidas:

- “ampliação da parcela da população a ser atendida pelo Plano Nacional de Habitação Popular-PLANHAP, através da elevação do limite máximo admissível de renda familiar do PLANHAP 3 para 5 salários mínimos;

- possibilidade de os Agentes Financeiros atuarem em faixas mais amplas do mercado habitacional, ampliando desta forma escala das operações;

- ampliação do limite máximo de financiamento unitário a ser concedido pelas COHABs de 320 (Cr\$32.000,00) para 500 (Cr\$50.000,00). Essa providência tem elevado alcance social, pois permite o ingresso na faixa de atuação das Companhias de Habitação Popular – Cohabs de famílias de nível médio inferior de renda” (idem).

Assim, as dificuldades do Sistema Financeiro de Habitação em manter a solvência fizeram com que o BNH fosse substituindo sua ação voltada para a habitação de interesse social pelo financiamento do mercado imobiliário de classe média, atendendo tanto a demanda de uma revigorada indústria de construção civil, quanto a classe média que emergiu nos anos do Milagre Econômico (Santos, 1981b). Segundo Pozzi de Castro, o *boom* da produção (60%) das cooperativas habitacionais, que destinavam imóveis para famílias de maior poder aquisitivo do que as de habitação de Interesse Social, sob financiamento do BNH, se deu entre 1976 e 1982, com 60% da produção de todo o período de existência do banco (Pozzi de Castro, 1999).

O terceiro fator é de ordem política. Dentro da reduzidíssima margem de manobra do período, os favelados conseguiram encontrar algum apoio dentro do sistema político-eleitoral montado pela Ditadura através de Chagas Freitas, eleito governador em 1971, e que, como seu antecessor, havia sido um crítico da remoção. No entanto, Chagas havia estabelecido uma nova relação com os moradores das favelas, não demonstrando o entusiasmo do governo anterior pelo remocionismo.

Foi no fim dos anos de 1960 que este político afirmou seu controle da máquina do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) carioca, dominando os diretórios regionais da Guanabara e os zonais do estado (Diniz, 1982), e contando também com seus jornais, *A Notícia* e *O Dia*, usados como arma de propaganda política por esse e seu grupo, quer fosse para elogiar, quer fosse para criticar, de acordo com seus interesses no período, e, assim, arregimentar eleitores para si e seus aliados (Motta, 1999). Numa matéria do jornal *O Dia* sobre a resistência dos moradores à remoção na Catacumba, é contado, inclusive, que Chagas esteve no local, ainda como deputado, dando apoio aos moradores (*O Dia*, 1968).

Este jornal foi largamente utilizado por Chagas Freitas e políticos ligados ao seu grupo “para divulgação dos problemas das reivindicações dos moradores de diversas regiões da Guanabara, em especial dos subúrbios, ricos de eleitores, porém carentes de serviços como limpeza, iluminação e calçamento de ruas, água e esgoto, posto de saúde, escolas, etc.” (Motta, 2000). Havendo inclusive uma coluna para denunciar/atender as queixas, o que incluía os moradores de favelas, conforme vemos no relato de Guida Nunes, na época estagiária de jornalismo dos jornais chaguistas, na abertura de seu livro *Rio: Metrópole de 300 favelas*: “Fui a ‘comandeira’, como chamavam-me no jornal, porque fazia os famosos ‘Comandos em Ação’, juntamente com a então candidata, hoje deputada, Sandra Salim” (Nunes, 1976). Nesse livro, é traçado um panorama de várias favelas em todo o Rio de Janeiro, a partir das reportagens feitas para o jornal, destacando principalmente aspectos ligados à precariedade, pobreza e falta de serviços públicos e

cobrando das autoridades ações para resolvê-los. Incluíam-se conjuntos habitacionais nas visitas dos ‘Comandos em Ação’, destacando-se a continuidade dos mesmos problemas das favelas somados aos problemas da distância e das prestações da casa.

Para auxiliar na compreensão da relação de Chagas Freitas com as favelas, temos a relação consolidada no fim da década de 1970 entre a FAFERJ, entidade que congregava as associações de moradores das favelas, e a Fundação Leão XIII, órgão estadual que ficou responsável pelas favelas a partir da Fusão entre os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. De modo que, no fim da década, no ambiente de redemocratização do país, a polarização do movimento comunitário era, *grosso modo*, entre a “esquerda” e os chaguistas (Brum, 2006), cuja “máquina” havia sido montada ao longo dos dois mandatos (Chagas foi governador também entre 1979 e 1983), baseando-se na arregimentação de apoio em troca de obras pontuais em favelas, que ficara conhecido como política-da-bica d’água (Diniz, 1982).

Assim, no primeiro mandato de Chagas, até 1975, foram removidas pouco mais de um terço de pessoas do que o total do governo anterior (26.665 X 70.595) (Cohab-GB apud Valladares, 1978), devendo ser considerado que vários conjuntos habitacionais tiveram sua construção iniciada ainda na gestão de Negrão de Lima.

Em dezembro de 1973, o Governo Chagas Freitas, ainda anunciaria um ousado Plano de Desfavelização da Guanabara que previa a remoção de 500 mil moradores para 120 mil novas residências; além de urbanizar algumas poucas favelas (oito, no total) que não constariam do plano de erradicação. Além disso, já

não mais existindo a CHISAM, o plano era de autoria exclusiva do Estado, ainda que prevesse receber recursos do BNH.

No entanto, após o primeiro mandato de Chagas Freitas, em 1975, quando os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro viveram o processo de fusão, sob a gestão de Almirante Faria Lima, nomeado pelo Governo Federal, esse priorizou os assuntos ligados à fusão, tanto no âmbito administrativo quanto na infraestrutura de integração, como a ponte Rio-Niterói.

Como último fator, temos a questão da demanda de terrenos para a expansão imobiliária voltada principalmente para a classe média, que passou a ser resolvida com a execução do Plano Lúcio Costa para a Baixada de Jacarepaguá. Em 1974, ainda no Governo Chagas Freitas, duas medidas importantes demonstram que o foco da expansão deixara de ser a Zona Sul e passara a ser a Barra da Tijuca, reduzindo a pressão sobre as favelas e a necessidade da “conquista” dos terrenos por elas ocupados.

A primeira foi a conclusão do elevador do Joá, como a principal via de acesso da Zona Sul à Barra da Tijuca; e a segunda foi a transformação do Grupo de Trabalho em Superintendência de Desenvolvimento da Barra da Tijuca –

Sudebar, conforme afirmam os urbanistas Gerônimo Leitão e Vera Rezende: “Com isso, a partir da segunda metade da década de 70, são construídos diversos empreendimentos imobiliários em que se destacam os condomínios privados”. Os autores continuando o argumento em nota: “Os primeiros condomínios privados implantados na Barra da Tijuca denominavam-se Nova Ipanema e Novo Leblon, numa alusão aos tradicionais bairros da Zona Sul carioca, agora numa versão moderna” (Rezende e Leitão, 2004).

Não à toa, foi na Barra que prevaleceram as campanhas pela remoção de favelas na década de 1980, como vemos na matéria de *O Globo* de março de 1989, com o título de “As favelas se multiplicam na Barra da Tijuca” (1989) que se concretizou com despejos das favelas Via Park, nas imediações do Barrashopping, e Vila Marapendi, próxima de onde hoje está o *Shopping Downtown*, áreas extremamente valorizadas.⁶

De qualquer modo, com a extinção da CHISAM, em 1973, as políticas de remoção de favelas, ainda que não tivessem sido totalmente descartadas pelo Estado, perderam a força que tiveram durante o período em que esta autarquia coordenou a Era das Remoções.

Mario Sergio Brum

Historiador, doutor em História, professor e pesquisador de temas urbanos. Rio de Janeiro/RJ, Brasil. mariobrum@yahoo.com.br

Notas

- (1) Em Castells, falando especificamente sobre os conflitos urbanos, também temos esta análise em que o Estado se apresenta (à sociedade) como um racional administrador, regulando possíveis conflitos através da planificação urbana, tornando “técnicos” todos os problemas relacionados ao espaço urbano, em busca de controle social (Castells, 1983).
- (2) Disponível em: <http://www.cehab.rj.gov.br/empresa/>. Acesso em: 7/12/2009.
- (3) Estas explicações constam nos dois documentos. A única diferença é o destaque dado a elas, menor no de 1969, constando no final como um subitem, enquanto no de 1971 figura como um dos itens do programa (CHISAM, 1969 e 1971).
- (4) Essa pesquisa foi realizada em seis favelas distintas entre si, a partir dos seguintes critérios: localização (zona Norte/Sul), tamanho (pequena/média/grande) e grau de intervenção do Estado (não-intervenção/intervenção superficial/intervenção maciça), de modo que os resultados colhidos nessas seis favelas traçariam um panorama geral acerca do perfil, opiniões e expectativas da população favelada em geral. Ainda que metodologicamente discutível, as reflexões da pesquisa eram e ainda são válidas para questionar os pressupostos que orientavam a ação da CHISAM.
- (5) Este processo de inadimplência foi profundamente trabalhado em Valladares (1978) e Zalar (1985).
- (6) Ver “Vila Marapendi será removida”, *O Globo*, 9/6/1989, e “Suspensão despejo na Via Park”, *O Dia*, 16/2/1990. Em que pesem as resistências por parte dos moradores que se leem nas matérias, ambas acabaram ocorrendo pouco tempo depois das reportagens.

Referências

- AGENTE (1969). *Uma solução correta para o problema das favelas*, fevereiro.
- BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO (1975). “Exposição de motivos n. 4, de 23/12/1974, do Conselho de Desenvolvimento Social – CDS.” *Modificações no Sistema Financeiro de Habitação*. Rio de Janeiro, BNH/Secretaria de Divulgação.
- BOLAFFI, G. (1982). “Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema.” In: MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Omega.
- BOSCHI, R. R. e GOLDSCHMIDT, R. I. (1970). *Populações faveladas do Estado da Guanabara – Relatório final da pesquisa realizada para Codesco*. Rio de Janeiro, Codesco/IUPERJ/Dados.
- BRUM, M. S. (2006). *O povo acredita na gente: rupturas e continuidades no movimento comunitário das favelas cariocas nas décadas de 1980 e 1990*. Dissertação de Mestrado. Niterói, Universidade Federal Fluminense.
- CASTELLS, M. (1983). *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

- CHISAM (1969). *Origem – Objetivos – Programas – Metas*. Rio de Janeiro, BNH/Ministério do Interior.
- _____ (1971). *Metas alcançadas e novos objetivos do programa*. Rio de Janeiro, BNH/Ministério do Interior.
- COHAB-GB (1969). *Um programa que está sendo cumprido*. Relatório da COHAB-GB-1969. Rio de Janeiro.
- CORREIO DA MANHÃ (1969) Favelados querem seus chefes livres e apelam a Negrão 12/fev
- DINIZ, E. (1982). *Voto e máquina política – Patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- GOVERNO DA GUANABARA (1969). *Rio: Operação Favela*. Rio de Janeiro.
- GRABOIS, G. P. (1973). *Em busca da integração: a política de remoção de favelas no Rio de Janeiro*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, IPPUR-UFRJ.
- JORNAL DO BRASIL (1967). *Ação Comunitária forma sua 1ª turma de assessores e ganha elogio do governador*, 2/ago.
- _____ (1968a). *Professor americano acha que transferência não é solução para favelado*, 23/jan.
- _____ (1968b). *Falta de terrenos retardou fim das favelas*, diz Negrão, 10/mai.
- _____ (1968c). *Nova favela nasce livremente perto do Rebouças*, 29/set.
- _____ (1968d). *Favelados se preparam para lutar contra a sua remoção*, 30/nov.
- _____ (1969a). *Espírito comunitário*, 11/mar.
- _____ (1969b). *Integração de favelados*, 18 e 19/mai.
- _____ (1970). *Panorama da Rocinha*, 2 e 3/ago.
- _____ (1971a). *Erradicação das favelas no Rio não deve se completar em 1976*, 9 e 10/mai.
- _____ (1971b). *Ex-coordenador da CHISAM é por integrar favelados*, 6/dez.
- _____ (1972). *Ex-favelado que não paga em Benfica sofre despejo vigiado por choque da PM*, 2/jul.
- _____ (1973). *Cruzada São Sebastião abriga 70% dos crimes da Zona Sul*, 16/dez.
- _____ (1977). *Favela – Universo em expansão*, 22/mai.
- LANGSTEN, R. (1973). *Remoção: um estudo de relocação de favelados no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, IUPERJ.
- LUTA DEMOCRÁTICA (1968). *Ilha das Dragas será despejada em 60 dias*, 28/ago
- MOTTA, M. S. (1999). Frente e verso da política carioca: o Lacerdismo e o Chaguismo. *Estudos Históricos – Cultura Política*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 24, pp. 351-376.
- _____ (2000). *Saudades da Guanabara: o campo político da cidade do Rio de Janeiro (1960-75)*. Rio de Janeiro, FGV.
- NUNES, G. (1976). *Rio, Metrópole de 300 favelas*. Petrópolis, Vozes.

- O DIA (1968). *Na Catacumba, moradores têm planos para sua urbanização*, 15 e 16/set.
- O GLOBO (1989). *As favelas se multiplicam na Barra da Tijuca*, 31/mar.
- O JORNAL (1968). *Mudança leva inquietação aos moradores das Dragas*, 1/set.
- PERLMAN, J. (1977). *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- POZZI DE CASTRO, C. M. (1999). *A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL (1949). *Censo das favelas: Aspectos gerais*. Rio de Janeiro, Secretaria Geral do Interior e Segurança, Departamento de Geografia e Estatística.
- REZENDE, V. e LEITÃO, G. (2004). *Plano piloto para a Barra da Tijuca e Baixada de Jacarepaguá: intenções e realizações após três décadas*. Rio de Janeiro, CREA-RJ.
- RIBEIRO, L. C. Q. e LAGO, L. C. do (1991). Transformação das metrópoles brasileiras: algumas hipóteses de pesquisas. XV Encontro Anual da ANPOCS. *Anais...* Caxambu, 1991 (s/página).
- RIOS, J. A. et al. (1968). Remover ou urbanizar favelas? *Debates Sociais*. Rio de Janeiro, v. 1 n. 7, pp. 30-33.
- SANTOS, C. N. F (1981a). *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro.
- _____ (1981b). Condomínios exclusivos – o que diria a respeito um arqueólogo? *Revista Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 160, pp. 6-29.
- _____ (1984). Em trinta anos passou muita água sob as pontes urbanas. *Espaço & Debates*. São Paulo, v. 1, n. 11, pp. 28-40.
- SUBCOMISSÃO DE FAVELAS (1952). *Semana de estudos: favelas*. Rio de Janeiro, Comissão Nacional de Bem-Estar Social.
- VALLA, V. V. (org.) (1986). *Educação e favela; políticas para as favelas do Rio de Janeiro, 1940-1985*. Petrópolis, Vozes.
- VALLADARES, L. P. (1978). *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Zahar.
- ZALUAR, A. (1985). *A máquina e a revolta*. São Paulo, Brasiliense.

Texto recebido em 21/out/2011
Texto aprovado em 28/fev/2012

