

MARCO DA EXPERIÊNCIA REMOCIONISTA DE FAVELAS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO NOS ANOS 1960: A inflexão administrativa do governador Carlos Lacerda em 1962 pré-Ditadura

Kamir F. Gemal¹

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

kamirgemal@gmail.com

Resumo: Este trabalho discute uma série de eventos para caracterizar o momento de inflexão da natureza das intervenções direcionadas às favelas da cidade do Rio de Janeiro na década de 1960, quando são deixadas de lado iniciativas de urbanização e prevalecem, quase que exclusivamente, remoções no cenário urbano carioca. Apesar da notoriedade do golpe militar de 1964, busca-se reunir argumentos que indicam mudança nas orientações do poder público do Rio de Janeiro alguns anos antes, desde 1962 a partir de mudanças institucionais realizadas, principalmente, por Carlos Lacerda enquanto Governador do Estado da Guanabara, ecoando na estruturação nacional da política dos militares de construção de habitação social através da criação do Banco Nacional da Habitação e da disseminação do modelo das Cohabs pelo país.

Palavras-chave: Rio de Janeiro; Favelas; Remocionismo.

GT – 07: Geografia histórica urbana

1. Introdução

Da década 1960 em diante, até meados dos anos 1970, ficou marcada na história das favelas cariocas um período de assombroso número de remoções realizadas, destacadamente, durante o mandato de três governadores – Carlos Lacerda (1962-1965), Negrão de Lima (1966-1971) e Chagas Freitas (1971-1974) – do então Estado da Guanabara, recém criado, que compreendia o território da cidade do Rio de Janeiro, recentemente destituída de status de capital nacional. Neste período de 1962 a 1974, precedido de décadas de intensa favelização da cidade e limitadas iniciativas direcionadas à solução da problemática das favelas (ou a sua eliminação, frequentemente), foram demolidos mais de 26 mil barracos de 80 favelas cariocas, totalizando quase 140 mil favelados removidos (VALLADARES, 1978, p. 39) de suas moradias e alocados arbitrariamente em unidades de conjuntos habitacionais construídos. Eliminando, assim, para tantas famílias, a vantagem comparativa que representavam as favelas no sentido de amenizar alguns avessos da vida urbana que enfrentavam – com proximidade de mercados de trabalho, de áreas bem equipadas de infraestrutura e serviços públicos, reduzidos gastos com habitação e transporte, possibilidade de *algum* acesso a equipamentos de lazer, etc.

¹ Bolsista de IC pela FAPERJ, orientado pela Profa. Dra. Regina Tunes.

Na temática de remoções de favelas, é comum a bibliografia tratar o período 1930-1964 como unidade de análise, pois representa uma continuidade histórica e um relevante marcador. De um lado, a constituição de políticas públicas na história brasileira e, do outro, o golpe militar. Não se trata, porém, de uma arbitrariedade significativamente equivocada no que tange as favelas, uma vez que carrega para o Rio de Janeiro uma série de mudanças que os justificam como pontos final e inicial de recortes da história da cidade, inclusive por coincidir com a delimitação de períodos da história brasileira.

Contudo, preferiu-se antecipar em poucos anos o marco delimitador desta unidade de investigação, tomando-o em 1962. Pois, entende-se, e como há de ser visto ao longo do trabalho, que determinadas tendências que predominavam na cidade do Rio de Janeiro se encerram não com o início da Ditadura, mas com a inflexão no governo do próprio Carlos Lacerda, então governador da Guanabara – com a chegada de recursos internacionais destinados a urbanização das favelas; com o acirramento de disputas políticas; e com a reestruturação administrativa que o político empreende. É neste momento que são extintas frentes que coordenavam ações de urbanização e fortalecimento da organização interna dos favelados, e que se cria o aparato que se propõe justamente ao contrário, eliminando favelas e reprimindo atuação política de seus moradores, pondo em movimento a grande era das remoções de favelas cariocas. Aí então, adotado como momento de transição de um momento para outro.

Este trabalho é realizado, sobretudo, como esforço de sistematizar certos aspectos deste momento de importância para a história das favelas. Busca-se, aqui, ajustar os olhares particularizados que se voltam para objetos e eventos deste período, destacando atores específicos com maior grau de envolvimento e, enfim, contribuir para maiores aprofundamentos no tema. Aqui, então, pretende-se realizar um breve apanhado, revisando a extensa bibliografia sobre as favelas cariocas, de mudanças que antecederam o marco temporal que se discute, precisamente para caracterizar o ano de 1962 como inflexão institucional anterior à Ditadura Militar.

Assim, pretende-se, de início, isto é, na segunda parte deste texto, após esta introdução, caracterizar iniciativas e agentes do poder público, junto ao pensamento urbanístico que os orientava, que, de 1930 em diante, admitiram tanto iniciativas de remoção de favelados quanto de realização de obras de melhoria de infraestrutura e habitação (aqui referidas como de urbanização de favelas), mediando de maneira ambivalente os interesses daqueles que desejavam ter as favelas eliminadas²; daqueles que beneficiavam-se com a condição precária de vida nelas³; e,

² Destacadamente: empresas imobiliárias e industriais, visando liberação de terrenos ocupados, e elites que habitavam determinados bairros da cidade, buscando livrarem-se da proximidade com favelados.

³ Políticos, em geral, que através de relações de troca de favores construía suporte para manutenção de poder, dos menores aos mais altos cargos, vide o populismo de Vargas.

por fim, daqueles que, não sem objetivos próprios, compadeciam-se de favelados e pretendiam realizar trabalhos de assistência em favelas, especialmente moral e religiosa. Ainda nesta mesma seção, busca-se evidenciar o conjunto de eventos, medidas e instrumentos que ocorreram, foram implementados ou criados (na cidade e no país) que acabaram por abrir espaço para constituição de uma política para favelas voltada, particularmente, para sua urbanização.

Em seguida, na terceira parte deste texto, é discutido o que se constitui como ápice do período quanto à estruturação de políticas de urbanização pela atuação de José Arthur Rios na Coordenação de Serviços Sociais de Carlos Lacerda. Na quarta tem-se como objetivo destacar que mudanças na estrutura de governo ocorreram no ano de 1962 que vieram a interromper a continuidade destas iniciativas. Na quinta, os embates políticos que orientaram tal mudança, associadamente ao que se trabalha na sexta seção, com os efeitos concretos desta inflexão bem como as perspectivas sobre os favelados que a acompanhou. E, na última seção, enfim, caracteriza-se a Ditadura Militar não como vetor de mudanças, mas de aprofundamento do que já havia se estabelecido com Lacerda a nível de sua administração estadual, evidenciando o papel do próprio no que se encaminhou a partir do golpe de 1964 para o país no campo da habitação.

2. A favela na administração pública durante a primeira metade do séc. XX

Em se tratando da ação do poder público no Brasil, o ano de 1930 é considerado um marco. Antes majoritariamente pontual e descontínua, a partir de Getúlio Vargas esta assume um caráter mais duradouro e passa a ser pensada considerando a satisfação de demandas de diversos setores da sociedade, de maneira que se torna imprescindível uma melhor estruturação e expansão de organismos e políticas estatais. O que se percebe no Rio de Janeiro, então capital do país, é reflexo deste momento. Começam a figurar no âmbito institucional iniciativas que se consolidam em leis e agentes, e, para as favelas, diferentemente de determinações para outras áreas da cidade, se destacam alguns aspectos que particularizam o que a elas se encaminha.

A condição de habitação e a restrição de acesso à moradia pelas famílias pobres que residem na cidade constituem um paradigma que se agrava continuamente ao longo da história carioca. As favelas, então resultado deste processo histórico que remonta à cidade colonial⁴, se avolumando, começam então no início do século XX a chamar a atenção do poder público, que

⁴ Nas palavras do relatório da SAGMACS (1960a, p. 5-6), dificilmente melhor resumido: “Assim, entre barracos, malocas e mucambos, e a habitação dos trabalhadores rurais não há grades diferenças. Embora nas suas linhas arquitetônicas entrem tipos da mais diversa procedência, socialmente, filiam-se todos à senzala do tempo da escravidão. São formas que se distribuem ao longo de uma linha cujo ponto de partida é o trabalho escravo. Depois o trabalho rural assalariado. Finalmente, o proletariado e subproletariado urbano. O típico, na favela, não é o barraco, mas o agrupamento desordenado das habitações e, principalmente, o contrato entre esses aglomerados e a regularidade do traçado urbano.”

se vê pressionado a tomar ações para conter sua expansão – ou eliminá-las, quando conveniente fosse – calçado em determinadas prerrogativas que bem refletem a maneira que se retratava e percebia o negro, o pobre e o favelado enquanto antíteses das idealizações da modernidade que orientavam o pensamento urbanístico e sociológico. Deve-se dizer, não distantes daquelas características da campanha contra os cortiços e casas de cômodo⁵ desde o século anterior.

Durante boa parte da década de 1930, o populismo varguista que se estendia em diversos níveis institucionais, interessado politicamente nas massas, mediou os ânimos contrários às favelas, que apresentaram crescimento “vertiginoso [...] acompanhando as principais fontes emergentes de emprego: industrial na Zona Norte e de serviços na Zona Sul” (VAZ, 1994, p. 591), especialmente após o frenesi construtivo de Copacabana e bairros adjacentes já a partir da década de 1940 (SAGMACS, 1960b, p. 39). Ademais, nesses bairros valorizados, as altas inflacionárias, restrição na oferta de moradia a preços acessíveis e intensa especulação imobiliária estabeleceram um cenário de frequentes ações de despejo para reajuste de preços de aluguéis⁶ que levou muitas famílias, sem poder arcar com os custos que se elevavam, a buscar moradia em favelas (BONDUKI, 1994, p. 722 e 723). Na direção da Zona Norte e subúrbio carioca, entre 1940 e 1950, as favelas que lá estavam se tornavam, por um lado, elas próprias, fatores de atração para indústrias que buscavam força de trabalho “farta, barata e especialmente concentrada” (ABREU, 1987, p. 103) realimentando o processo de ocupação da Zona Norte da cidade e Baixada. Por outro, por seu acentuado crescimento, já representavam também um impedimento à instalação de indústrias em determinados trechos da Av. Brasil. Trata-se da generalização do fenômeno da favela como forma de ocupação da população pobre da cidade.

A mediação do grande crescimento de favelas, da demanda por força de trabalho em diferentes setores e em diferentes bairros, e do valor político de uma massa desamparada pelo Estado resultou, nestas décadas, até 1960, num período de grande ambivalência nas orientações para solução do problema das favelas – ou melhor, como era corrente, do *problema favela*.

⁵ Para aqueles que não estão familiarizados, os termos referem-se, em geral, a prédios anteriormente habitados por famílias de maior renda que, quando desocupadas, foram subdivididas em grande número de unidades de mínima área para ocupação de classes mais pobres. Em geral, como descreve Paul Singer (1982, p. 31), são fruto de um processo de refuncionalização de zonas da cidade que ocorre na medida em que a circulação espacial de classes sociais promove a ocupação e abandono de certas áreas. Empresas imobiliárias e loteadoras ao se apropriarem dos anseios de autosegregação das classes mais ricas e de busca por prestígio da classe média para se inserir em bairros até então de elite, abrem novas fronteiras de exploração do solo urbano, exploram mais intensamente aquelas onde entendem ser mais vantajoso e, desinteressando-se por aquelas que sobram, acabam por reserva-las a um destino de abandono – tanto pelo próprio mercado, quanto, em geral, pelo poder público.

⁶ Em 1942 foi promulgado o congelamento de aluguéis para mitigar os efeitos econômicos sobre famílias de baixa renda. Benéfico em certa medida para contenção destes aumentos, acabou por incentivar despejo por locatários para que pudessem, aí então, atualizar os valores cobrados frente à especulação e inflação.

Um elemento balizante do que se encaminhava e que deve ser resgatado é o Plano Agache (1930), um estudo e plano diretor encomendado para a cidade do Rio de Janeiro, que, em se tratando das favelas e outros bairros proletários degradados na cidade, reconhece que devem sua existência a “*indiferença* manifestada até agora pelos poderes *publicos*, relativamente [às] habitações da população pobre” (AGACHE, 1930, p. 189). Deixa de lado, porém, questões essenciais à problemática urbana carioca como restrições generalizadas de acesso a condições dignas de vida – não apenas no âmbito habitacional – associadas à estrutura fundiária da cidade e a outras heranças da colonialidade, tanto no campo de estereótipos que se projetavam sobre um grande número de indivíduos, quanto concretamente no desamparo em que se encontrava a população negra após séculos de escravidão até então recentemente abolida.

De qualquer maneira, é neste Plano que a *lepra estética*, alvo das idealizações modernistas de Agache, tal como eram tratadas as favelas, passa a ter sua solução orientada pela construção de moradias pelo poder público – um dos passos importantes, junto à contenção inicial de seu crescimento, para sua eliminação definitiva.

A medida que as *villas-jardins* operárias serão edificadas em obediência aos dados do plano regulador, será conveniente reservar um certo *numero* de habitações simples e econômicas, porém *hygienicas* e *praticas*, para a *transferencia* dos habitantes da *favella*, primeira etapa de uma educação que os ha de preparar a uma vida mais confortável e mais normal. [...] Até lá, os poderes públicos deverão esforçar-se afim de impedir toda a *construcção* estável e definitiva nas *favellas*, a qual tornaria *difficil* e onerosa a expropriação total por causa da utilidade *publica*, indispensável a *realisação* de uma *urbanisação* lógica dos morros. (AGACHE, 1930, p. 190)

É possível destacar em Agache também a dimensão espacial das soluções que seriam empregadas para favelas. Característico do ordenamento modernista, especialmente do funcionalismo organicista que privilegia a abstração de uma otimização de fluxos referentes a papéis desempenhados na cidade, a segmentação do urbano e, conseqüentemente, de populações pela natureza do trabalho que desempenham aparecem na sugestão de um *zoning* que inevitavelmente separa classes sociais ao determinar áreas de residência específicas para cada uma.

Pretendia-se eliminar fluxos supostamente desnecessários de famílias pobres de bairros que deveriam ser reservados para classes média e alta. Segundo Maurício de Abreu (1987, p. 94), “o Plano Agache não faria mais do que oficializar *a posteriori* o que o espaço já continha” no âmbito de estratificação social e que se aprofundaria nas décadas seguintes.

Apesar de ter sido deixado de lado devido a reconfigurações políticas de 1930 na capital do país, o teor de algumas propostas do Plano tendo sobrevivido ao tempo no pensamento urbanístico marcou presença no Código de Obras da cidade, finalizado em 1937, que orientaria a criação de programas sociais e outros agentes voltados para intervir nas favelas cariocas.

A pretensão de sua eliminação apontava tanto para extinção da forma da favela, quanto do próprio favelado do ponto de vista sociológico predominante, também herança de premissas ideológicas que sustentavam a escravidão e se projetavam sobre o negro, não sem propósito fundamentalmente político. Eram prerrogativas que justificariam um conjunto de abordagens e intervenções sobre estas populações: o degenerado, vagabundo, cuja transformação demandava um processo pedagógico de conformação aos moldes modernos. Inclusive, a reconfiguração do ambiente que se encontravam, a favela. Não à toa, criada em 1941, a Comissão das Favelas recomendava a estruturação de instituições de assistência moral que seria basilar para o Programa dos Parques Proletários, iniciado logo em seguida.

O Programa visava inicialmente remover favelados e alojá-los provisoriamente onde receberiam esta assistência, “preparando-os” para uma devida inserção na sociedade formal – tal como era feita esta distinção social sob a perspectiva de uma suposta marginalidade do favelado⁷ – coroada com a transferência para Vilas Proletárias e Núcleos de Habitação definitivos e condizentes com as regras sanitárias definidas no Código de Obras.

Com alguns milhares de removidos – de favelas da Zona Sul, principalmente, para conjuntos em bairros do subúrbio como Realengo, Bangu, Penha, etc. (RODRIGUES, 2014) – evidenciou-se quão danosa era a retirada de famílias da proximidade do trabalho, ainda mais com a imposição da aquisição da moradia para as quais eram transferidos nas vilas proletárias e núcleos habitacionais. Licia Prado Valladares (2005, p. 148) define claramente o papel da favela enquanto condição básica de vida urbana “dentro das possibilidades concretas” de cada família, o que, por sua vez, revela a imprudência de remoções arbitrárias:

[...] mais do que local de moradia, esse tipo de aglomerado tem outras funções importantes: por sua localização, facilita o acesso aos mercados de trabalho e reduz os gastos com transporte; por sua natureza (área de invasão construída com recursos precários), permite que os gastos com a habitação sejam reduzidos. Constitui assim, para muitos, uma verdadeira “solução orçamentária” cujo papel é fundamental na luta diária pela sobrevivência na cidade. (VALLADARES, 1978, p. 44-45)

Até o fim do mandato de Henrique Dodsworth em 1945, então prefeito que implementara o programa, boa parte das remoções havia cessado, especialmente pela repercussão negativa do programa com altas taxas de inadimplência dos removidos, cuja situação financeira tornara-se mais frágil. Incapaz de dar conta da problemática, esta iniciativa daria lugar a outras marcadamente mais voltadas para atuação local, focadas na realização de pequenas melhorias e na prestação de assistência social e religiosa.

Deve-se mencionar a Fundação Leão XIII, originada da Igreja Católica em meados da década de 1940, que pretendia realizar “de um trabalho amplo de recuperação dos favelados”,

⁷ Ver Perlman (O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro, 1977).

“[temerosa] da infiltração comunista das favelas. O slogan era mais ou menos assim: ‘é preciso subir o morro antes que deles desçam os comunistas’” (SAGMACS, 1960a, p. 38). Segundo Valladares (1978, p. 23), a fundação atuou em 34 favelas tanto removendo moradores, como, também, realizando trabalhos importantes de acesso a água, esgoto e energia elétrica – a Fundação bem representa a ambivalência característica do período que admitia as duas alternativas de maneira mais ou menos equilibrada.

Os anos seguintes teriam dois grandes conjuntos habitacionais importantes associados ainda ao Programa dos Parques sendo construídos, o Pedregulho, em Benfica, e o Minhocão da Gávea⁸, que contracenaram com a primeira (de duas) Comissão para Extinção de Favelas, associadas ao desprestígio do Programa e suas propostas de garantir moradia definitiva e digna, razoavelmente próximas aos locais de residência e emprego dos favelados – em geral vistos como um “luxo” injustificado, como afirma Margareth Silva, pesquisadora em entrevista a Britto et al (2002, p. 35). Essas duas Comissões (1947 e 1953), por sua vez, pouco realizaram na direção da efetiva extinção das favelas, o que representa, para Valladares (1978, p. 26), sobretudo uma “postura abstencionista e interessada dos políticos que a compunham”. Em 1952, era criado por João Carlos Vital, então prefeito da capital, o Serviço de Recuperação de Favelas, cuja orientação seguiria a das Comissões citadas, de que “nenhuma favela poderia ser removida até que se providenciasse sua instalação em outro local” (RODRIGUES, 2020, p. 12).

Em 1955 era criada a Cruzada de São Sebastião, originada de um setor um tanto mais progressista que o da Fundação Leão XIII, mais conservadora. Com a liderança de Dom Helder Câmara, a Cruzada atuava em favor da melhoria das condições físicas das favelas, das ditas iniciativas de urbanização, da mediação de conflitos entre prefeitura e moradores e da disponibilização de terrenos para construção de conjuntos próximos a favelas, quando remoções eram consideradas⁹. Neste mesmo sentido, foi inaugurado em 1956 pelo prefeito Negrão de Lima (1956-1958), o Serviço de Recuperação de Habitações Anti-higiênicas, o SERFHA, para elaboração e implementação de projetos de melhoramentos de favelas e promoção de construções para removidos. Sem verba, porém, Valla (1985, p. 285) afirma que o SERFHA acabou apenas por amparar a atuação da Cruzada de São Sebastião e da Fundação Leão XIII, o que ressalta não apenas a ambiguidade do período mas, especialmente, a negligência e falta de ímpeto político dentro das prefeituras para dar maior atenção à questão.

⁸ Parcialmente construído. Boa parte da área que o restante do projeto ocuparia, com mais sete blocos, igreja, creche e outros elementos complementares, é hoje ocupada pela Pontífice Universidade Católica (PUC-Rio).

⁹ Com menção especial ao conjunto habitacional no Leblon, que hoje leva o nome da Cruzada, de 10 blocos.

A nível federal, há de se lembrar da Comissão Nacional de Bem-estar Social (CNBS), com uma subcomissão dedicada a Habitação e Favelas criadas em 1952, associadas a um processo de revisão da Fundação Casa Popular (organismo federal de produção de habitação social), e a promulgação da Lei das Favelas (Lei no 2.875, de 19 de setembro de 1956) “que destinava verba de Cr\$ 50 milhões à Cruzada São Sebastião para promover a urbanização das favelas do Distrito Federal, assim como verbas com o mesmo fim para as cidades de Recife, Vitória e São Paulo” (RODRIGUES, 2014, p. 32). Ainda na direção da preferência pela recuperação e melhoria física das favelas, proibia-se durante dois anos remoções na cidade do Rio de Janeiro e articulava-se, entre a Cruzada e os Institutos de Aposentadoria (IAPs), construtores de vários conjuntos e vilas proletárias, a cessão de terrenos a preços abaixo de mercado.

Com a virada da década, é então eleito Lacerda (1961-1965) para governar o recém criado Estado da Guanabara que, ainda durante sua campanha, havia anunciado que José Arthur Rios seria o responsável pelas favelas na Coordenação de Serviços Sociais. Rios, sociólogo e professor universitário, antes de ser chamado para compor o governo teve participação na Comissão Nacional de Bem-estar Social¹⁰ e ocupou outros cargos públicos, tendo sido também o diretor técnico responsável pela elaboração do relatório da SAGMACS (1960), que há pouco havia sido publicado e apresentava avanços frente a abordagens dominantes sobre a favela.

Colocando-se como defensor da ideia de urbanizar as favelas, Rios criou ao assumir o comando da Coordenação de Serviços Sociais em 1961 o Programa de Recuperação Social e Econômica dos favelados da Guanabara. O SERFHA¹¹, órgão agora subordinado a sua Coordenação e responsável pelo programa, atuaria alinhado aos moldes da Fundação Leão XIII: a tônica era buscar o desenvolvimento comunitário através da promoção da autoajuda, visando, quebrar sua dependência do Estado e fortalecer as associações de moradores.

Até então, a proposta de Rios para as favelas e o trabalho que vinha sendo desenvolvido na cidade e a nível federal indicavam continuidade e, na verdade, fortalecimento, de programas que garantissem a permanência de favelados em suas moradias, privilegiando implementação de infraestrutura básica e melhorando o acesso a serviços públicos nas próprias favelas. Este é, porém, o ponto mais alto que esta linha de intervenções sobre o espaço das favelas alcança, pois, após os primeiros anos de governo de Lacerda seria implementada uma reestruturação de instâncias administrativas e de seu próprio projeto de governo direcionado às favelas, em que se estabeleceram as principais bases para o período de grandes remoções do século XX.

¹⁰ Junto ao geógrafo Josué de Castro e outros intelectuais (OLIVEIRA, 2019, p. 153).

¹¹ Nas palavras de Victor Valla (1985, p. 285), “seria o órgão naturalmente indicado para implementá-la”. Cabe lembrar que o SERFHA, assim como praticamente todas as instituições que atuavam em favelas à época, atuava tanto no sentido da urbanização quanto na execução de “ações sociais”, como remoções (BRUM, 2011, p. 74).

3. Primeiros anos de Lacerda: Arthur Rios e a urbanização de favelas

Uma das primeiras grandes manifestações públicas de Lacerda quanto às favelas se deu ainda em 1948, em reportagens publicadas no Correio da Manhã acerca de uma série de problemas da cidade. Estes não eram os únicos textos sobre o tema na época, mas aqui destaca-se a produção de Lacerda¹² pois ela bem denota sua posição de então, que não se mostrava marcadamente avesso à permanência das favelas, como viria a ser a partir de 1962.

Sobre o teor texto publicado no jornal, Mário Brum (2011, p. 73 e 74) alinha as propostas que perpassavam pela “autopromoção dos favelados” sem descartar ou privilegiar especificamente uma ou outra vertente definida – urbanização ou remoção – às propostas da Fundação Leão XIII, ela própria responsável pela execução de frentes em ambas alternativas.

Trata-se, aqui, de um indício de que a definição pelo projeto remocionista veio apenas durante seu governo, como outros fatores também virão a corroborar. O que isto anteciparia, então, segundo Samuel Oliveira (2010, p. 7), é na verdade um apoio ao setor mais conservador da Igreja e, portanto, contrário a correntes relativamente mais progressistas, com frequência associadas ao pensamento comunista – este sim um traço bem demarcado no campo político do momento e no discurso de Lacerda. Tal posicionamento, por sua vez, viria um pouco mais à frente a ser também motivo de um distanciamento do governo federal com a posse de João Goulart e a proclamação de um horizonte mais popular.

A presença de Rios no quadro representava não somente o fortalecimento da possibilidade concreta de permanência da favela, mas o enfraquecimento de uma série de premissas ideológicas que favoreciam sua erradicação. Tendo participado da elaboração do relatório da SAGMACS, o cerne teórico metodológico e conceitual do programa de Rios para favelas, Mello (2014, p. 22) destaca, pode ser ali encontrado, e se encaminha da ideia de que “quanto maior a miséria, maior a demagogia”, mantendo, portanto, “comportamento político do favelado [...], por questões concretas e imediatas de sobrevivência, restrito à lógica clientelista”.

O próprio Arthur Rios (2002, p. 68) conta que logo de início buscou eliminar este sistema de curral eleitoral cimentado nas favelas, cortando os laços entre estas áreas e seus respectivos políticos “benfeitores”. O contato entre os favelados e o poder público passaria a ser feito apenas através de sua coordenação, por seus próprios funcionários trabalhando conjuntamente com as cerca de 50 associações criadas durante seu trabalho¹³. Há certa polêmica e

¹² Ver SAGMACS, p.38 (1960a) para enumeração de outras publicações. Esta também não era a primeira empreitada jornalística direcionada a favelas pelo político, Melo (1990, p. 46) cita as críticas publicadas por Lacerda à Fundação Casa Popular e aos Mocambos de Recife.

¹³ Cavalcanti (2002, p. 85) desacredita que Rios criara tantas associações e atribui a sua atuação o estímulo que originou a criação das primeiras; diz que quando o substituiu encontrou “umas tais de ‘comissões’ de moradores, [...] pura fachada para atividade política dos famosos donos de currais eleitorais. [...] Pura demagogia”.

desacordo com relação ao teor do programa de Rios neste aspecto – uma real pretensão de fortalecimento político, ou apenas um esforço de canalização de apoio dos favelados por subordinação à Coordenação? Discussão, porém, que não cabe nesse momento aqui.

De início, as atenções do programa se voltariam para estabelecer algumas condições mínimas de infraestrutura urbana nas favelas, fase que foi chamada de Operação Mutirão. As ações de Rios seriam direcionadas à melhoria das condições precárias de vida na própria favela, preconizando, sobretudo, a promoção da autonomia dos favelados na solução de seus problemas e rompendo os laços clientelistas, sem recorrer à destruição da favela como era de praxe (VALLA, 1985, p. 285) – “Era extraordinário como eles tinham ideia clara das prioridades, o que o meu técnico muitas vezes não tinha”, conta Rios (2002, p. 69).

Através da concessão de subsídio técnico e em materiais de construção por parte do Estado, com mão de obra dos moradores, realizaram-se obras de melhoramentos e, assim, esperava-se pôr em movimento, como consta em reportagem publicada no Correio da Manhã em dezembro de 1961 apresentada por Mello (2014, p. 23), um “soerguimento moral e intelectual do favelado, que cooperaria para o restabelecimento da dignidade humana e com condições de vida compatíveis com o mínimo de higiene e saneamento”.

Rios seguia posicionamento semelhante ao exposto no relatório da SAGMACS, mantendo-se progressista não só em relação a leitura e análise da questão da favela, mas ao trazer para o campo prático suas arguições. Afirmava-se categoricamente que a própria melhoria dos barracos pelos moradores, proibida por lei, deveria, ao contrário, “ser incentivada, instruída, orientada” juntamente à transmissão efetiva da propriedade (SAGMACS, 1960a, p. 40). Enquanto coordenador de Serviços Sociais, realizava reuniões com as associações, distribuía o material e “eles faziam as obras que consideravam importantes” (RIOS, 2002, p. 69).

Para além das críticas necessárias a adoção da autoconstrução enquanto solução paliativa, que projeta sobre uma população de poucos recursos os custos de dias não trabalhados para suprir o descompromisso do Estado em garantir habitação e condições físicas dignas, fato é que se estruturava um programa com uma clara inclinação à urbanização de favelas.

4. O momento de reestruturação – a inflexão de 1962

No contexto da Guerra Fria e da disputa por espaço político no cenário internacional, eram comuns acordos de concessão de fundos na forma de empréstimos para países como o Brasil. Desde 1955, a Agência para Desenvolvimento Internacional (USAID) disponibilizava recursos pagos pelo Brasil na importação de trigo estado-unidense para empréstimos, constituindo um fundo no BNDES. Rios (2002, p. 72) afirma que “[d]epois de um ano e pouco de

trabalho, o embaixador americano Lincoln Gordon, que conhecia minha atividade, resolveu desviar para as favelas do Rio de Janeiro os recursos do Fundo do Trigo”.

De 1962 em diante, a Coordenação de Serviços Sociais teria disponível o valor de 1 bilhão de cruzeiros (GRABOIS, 1973, p. 32) para urbanização parcial de algumas favelas; urbanização completa de favela da Vila da Penha; construção de 2.250 casas populares em Bangu e 1.500 em Botafogo; reacomodação dos residentes nas favelas; e, construção de grande posto de saúde em Madureira. Na empreitada, designava-se a Fundação Leão XIII como responsável pela execução do planejamento, das obras e da gestão dos recursos (BRUM, 2011, p. 75, 76).

No mesmo ano, Lacerda ainda “reuniu-se com representantes de 110 associações de favelas da Guanabara para apresentar o novo plano para urbanizar, sanear e construir casas populares para moradores de favelas” a ser executado pela Fundação Leão XIII (MELLO, 2014, p. 25). Em outra reunião, o próprio Rios (2002, p. 73), apresentou seus planos aos técnicos e lideranças – tratavam-se de licitações que ele havia feito com empresas de engenharia pouco antes do recebimento dos recursos. Quando já ex-Coordenador, Rios (2002, p. 72-74) afirma que, junto com os recursos estadunidenses “carimbados” para seu projeto, vieram muitas ofertas de construtoras com propostas de realizar planos de substituição de favelas (os quais o Coordenador recusou, pois não se enquadravam em suas pretensões), e uma onda de pressões internas de colegas, como ele próprio caracteriza, ligados a “interesses imobiliários que atuavam dentro do governo”, fazendo reivindicações quanto a maneira de utilização dos recursos – afinal, o reconhecimento institucional de algo próximo a um direito de permanência das favelas contraria enormemente interesses do setor construtivo em terrenos de valor, ocupados por favelados.

A pressão política de setores menos populares da Guanabara crescia a cada momento e a situação para o coordenador de Serviços Sociais tornava-se insustentável. Ainda antes de receber os recursos, Rios (2002, p. 72-73) diz ter entregue ao governador uma carta de demissão esperando que incentivasse alguma mediação das disputas que se acirravam. Sem sucesso, Lacerda e Rios ainda decidem aguardar o retorno de uma viagem à Europa que o governador fizera para então resolver a situação. Ao chegar, porém, o governador adoece e, afastado, recebe por terceiros carta definitiva de demissão de Rios, sem seu conhecimento, ao que parece.

Tão logo chegaram os recursos e, agora sem a presença do antigo coordenador de Serviços Sociais para persistir com seu projeto, o governador implementou uma grande inflexão em sua administração no que tange às favelas. Pode-se argumentar que era um momento conveniente para realizar tal alteração, pois tramitava na Assembleia Legislativa a Constituinte do novo Estado da Guanabara, o projeto de estruturação administrativa do estado criado. Assim,

em maio, eram extintas a Coord. de Serviço Social, o SERFHA e a Operação Mutirão; e, então, criadas as instituições responsáveis pela articulação da empreitada remocionista de Lacerda.

Em dezembro era criada, análoga a Coordenação de Rios, a Secretaria de Serviços Sociais do Estado da Guanabara, sendo Sandra Cavalcanti nomeada pouco depois para o cargo de secretária. Este órgão ficaria então responsável pela execução das remoções e pelos aspectos sociais complementares (levantamento de informações, cadastramento de famílias, etc.). Também em dezembro de 1962 é fundada a Companhia de Habitação Popular (Cohab), responsável pela construção com recursos da USAID¹⁴ das habitações que atenderiam aos removidos e cujo modelo adquiriria abrangência nacional¹⁵, exportado dois anos mais tarde para os outros estados da federação com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1964 – instituição que financiaria com os fundos públicos a construção de habitações populares pelo setor privado.

A Cohab, subordinada à Secretaria de Cavalcanti (ela própria futura responsável pelo BNH) construiria o trio de grandes conjuntos do momento: Vila Esperança, Vila Aliança e Vila Kennedy, localizadas respectivamente em Vigário Geral, Bangu e Senador Camará. Todos no subúrbio da cidade, destinados a receber em boa parte os favelados removidos, afastando-os de seu sustento e dos equipamentos públicos nas áreas centrais da cidade. Tal desvantagem, para Cavalcanti (2002, p. 86-87), compensava-se pela diferença entre as casas construídas e os barracos das favelas, conforme seu discurso reformulação moral dos favelados.

5. Ruptura política: Lacerda e Goulart

Juntamente à eliminação de uma forte liderança das propostas voltadas para urbanização de favelas, a nível federal uma série de disputas se encaminharam para afastamento político entre as esferas e contribuíram enquanto motivação para mudança da política de Lacerda. O governador, antes de assumir o cargo no Estado da Guanabara, possuía já notória e controversa participação no cenário político nacional. Após anos criticando o governo de Vargas e seus aliados na década de 1950 (a lembrar da “Batalha do Rio”), Lacerda sofreu um atentado do qual saiu ileso, que então contribuiu para o processo de renúncia (e suicídio) de Getúlio (1954); tentou impedir a posse de Kubitschek e Goulart¹⁶ (1956) em falha tentativa de golpe; e, novamente sem sucesso, tentaria impedir a posse de Goulart (1963) após renúncia em 1961 de Jânio Quadros (também, em parte motivada por Lacerda) (MOTTA, 2005, p. 73-76).

¹⁴ No início, a Cohab recebia fundos de tributos (3%), de empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do programa USAID (15%), sendo o restante de sua verba oriunda das parcelas de venda (120 ao longo de 10 anos) das unidades construídas para os removidos (MELLO, 2014, p. 25).

¹⁵ Até 1965, 50 Cohabs teriam sido implantadas pelo país (CAVALCANTI, 2002, p. 95).

¹⁶ Com os quais acabaria se associando na Frente Ampla contra a Ditadura Militar, quando se viu sem perspectivas eleitorais após o prolongamento do mandato do militar Castelo Branco pelo AI-1 em 1965.

Mello (2014, p. 24 e 29), por sua vez, afirma que a ideia de criar a Cohab dataria do governo de Jânio Quadros, enquanto ainda aliado político de Lacerda e defensor do alinhamento entre as esferas administrativas do governo no que tange à questão das favelas¹⁷. Sua criação, contudo, teria sido adiada para o ano seguinte devido à deterioração da relação entre os dois e à crise política que levou à renúncia do então presidente.

Com a entrada de João Goulart (1961-1964) para a presidência, a perspectiva de retomar a cooperação entre governos federal e estadual se mostrou ainda mais improvável, especialmente com as reformas populares de base que se anunciavam a desgosto do conservadorismo de Lacerda, e a Cohab se concretizou de imediato apenas no Rio de Janeiro. Enquanto isso, a nível da União, antes mesmo da Cohab, era criado o Conselho Federal de Habitação, que carregava em si uma negação às intenções de Lacerda, pois atribuía-se a ele:

[...] garantir o acesso à moradia [...], desenvolver pesquisas habitacionais e o **controle sobre recursos vindos do exterior para serem aplicados em projetos de habitação**. Este último ponto é essencial, pois está diretamente relacionado ao aporte de recursos para o governo da Guanabara da Aliança para o Progresso, parecendo ser uma resposta de Goulart a essa mobilização de recursos para Lacerda, de modo que Goulart quis criar uma maneira de controlá-los. (BRUM, 2011, p. 77-78)

Gisélia Grabois (1973, p. 32) sugere que esta inflexão estaria intimamente relacionada à ruptura entre os dois políticos, então assumindo o papel de demarcação incisiva de oposição ao governo federal. Mello (2014, p. 29) chama a atenção para o fato de que a Cohab detinha “as mesmas competências do [Conselho Federal de Habitação]”. E, Santos (1981, p. 33), de acordo, afirma que efetivamente:

A política habitacional que [Lacerda] tentava implantar no Estado da Guanabara era um dos trunfos da sua luta contra o governo do presidente Goulart. [...] É por isso que aos ex-favelados se fazia questão de oferecer casas isoladas, numa tentativa de torná-los proprietários, aliados do sistema e, portanto, não ameaçadores.

Acentuava-se o conflito dicotômico entre Lacerda e Goulart, enquanto o primeiro direcionava suas políticas em favor dos interesses do capital imobiliário, e o segundo que concedia espaço às bandeiras da reforma urbana visando combater a especulação imobiliária e a questão habitacional. Este, supõe-se, foi um dos fatores que teria motivado Lacerda a participar da articulação civil do golpe de militar de 1964. Sobre o ano de 1963, Mello (2014, p. 29) comenta:

Em 1963, a preocupação das classes mais altas é reforçada por duas medidas: o surgimento da Frente de Mobilização Popular, liderada por Brizola, e a apresentação

¹⁷ A relação de Lacerda e Jânio foi tão conturbada quanto o governo do último. A recusa de Jânio a assinar o documento que celebrava a Aliança ao Progresso de Kennedy durante a Conferência Panamericana no Uruguai, em 1961, e a condecoração de Che Guevara à Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul foram dois fatos que aumentaram a tensão e motivaram a separação entre os dois políticos. Jânio Quadros renuncia no dia seguinte (agosto de 1961) às fortes críticas a seu governo feitas por Lacerda em pronunciamento na televisão que denunciava suposta “manobra golpista” de Jânio (MOTTA, 2005, p. 74).

do Plano Trienal, que continha a possibilidade real de realização da reforma agrária no país. Neste cenário, as direitas se mobilizavam para combater as reformas.

Enquanto percebia-se certa aproximação nas políticas para as favelas ao longo da década de 1950, após a reestruturação do governo de Lacerda demarca-se grande descompasso entre as propostas federais e da Guanabara. Esta condição seria então diluída apenas com o golpe de 1964, que permitiria uma reaproximação destas esferas. Assim, o que veio a ocorrer com a Ditadura foi, sobretudo, uma reaproximação do que Lacerda já iniciara no Rio de Janeiro e um indubitável incremento na expressividade quantitativa tanto das remoções quanto na construção de conjuntos habitacionais. Autoritário, o regime garantiu, mesmo após Lacerda, manutenção do alinhamento de encaminhamentos para a favela em eixo único – o remocionista.

6. Os primeiros passos da Era das Remoções

Antes, as remoções eram executadas em geral pela Fundação Leão XIII e majoritariamente com moradores que estivessem em áreas de risco ou, em alguma proporção, desejosos de se mudar, como ocorreu com os favelados removidos para a Vila Aliança em janeiro de 1964. Daqui em diante, as remoções adquiriam caráter quase que estritamente compulsório, ocorrendo sem disfarces tão logo no processo de remoção de favelados para a Vila Kennedy, inaugurada menos de duas semanas após a anterior (BRUM, 2011, p. 77, 79).

Brum (2011, p. 76) bem resume essa reestruturação institucional após o afastamento de Rios: “Se antes a linha era urbanização das favelas, com apenas algumas removidas (ou parte destas), a partir deste momento, a linha passou a ser a remoção das favelas, com raras sendo urbanizadas”. O ano de 1962 representou, portanto, o distanciamento da via urbanizadora e ponto final da coesão que se construía em favor não-remoção de favelas.

Os conjuntos construídos pela Cia serviriam para abrigar o grande volume de favelados removidos ao longo dos anos que se seguiram. Logo de início, eram inaugurados os três famosos conjuntos já mencionados anteriormente: Vila Esperança, Vila Aliança e Vila Kennedy. Definia-se explicitamente a tônica do período pelo par remoções de favelas e construção de conjuntos em localidades distantes de onde originalmente moravam os favelados.

As primeiras remoções de Lacerda, as que viriam a ocupar os conjuntos habitacionais, ocorreram em locais onde certas obras de infraestrutura já estavam programadas para ocorrer, como de “favelas na Avenida Brasil, para construção do Mercado São Sebastião ou a favela do Esqueleto, para construção da Universidade [do Estado] da Guanabara (hoje UERJ)”¹⁸ (BRUM,

¹⁸ O autor utiliza estes casos para exemplificar a evolução da atuação de Lacerda, mas na verdade apenas o primeiro foi anterior à remoção da favela do Pasmado, que é considerada como marco deste enfoque remocionista na Zona Sul. O Mercado São Sebastião, localizado no bairro da Penha, foi inaugurado em 1962, enquanto a favela do Esqueleto foi removida apenas em 1964, durante a Ditadura Militar.

2011, p. 78). Eram algumas das várias favelas que surgiram no entorno de áreas predominantemente industriais do subúrbio, vistas como empecilhos para desenvolvimento econômico da cidade. Os outros alvos prioritários destas operações seriam então as favelas que se localizavam em terrenos de alto valor no mercado imobiliário, principalmente na Zona Sul, o que não impediu Lacerda de executar remoções pela cidade toda (BRUM, 2011, p. 79).

Juliana Mello (2014, p. 29)¹⁹, em apanhado de jornais, traz que junto a entrega destes conjuntos iniciava-se a construção da Vila Nova Holanda e Vila da Reforma, em Bonsucesso e Botafogo, correndo aceleradamente ainda em 1962. No ano seguinte 15 blocos em Botafogo e outros conjuntos em Santa Teresa e Vigário Geral tinham seus trabalhos debutados, com outro em Jacarepaguá anunciado para ser construído. Até o final de 1963 já seriam entregues as primeiras unidades da Vila Esperança, entregue definitivamente em 1964. A autora afirma que:

[a] construção de tantos conjuntos tinha um objetivo: abrigar as famílias faveladas a serem removidas. Desta maneira, logo após este período de acelerado investimento em moradias populares, iniciaram-se as grandes remoções implementadas por Lacerda - as mesmas que ficaram marcadas na memória do carioca.

Aqui vale resgatar a comparação que Valladares (2005, p. 56) faz com o mito de surgimento da Favela e sua associação ao rural mesmo enquanto implicação direta de certos caminhos adotados nas políticas urbanas dos governantes da cidade. Este enquadramento que aborda a favelas enquanto reduto rural e, por consequência, privilegia a remoção enquanto solução, também era expresso e reforçado por Sandra Cavalcanti (2002, p. 88):

Era preciso tirar as pessoas daquela realidade. [...] não é a favela que tem que ser urbanizada. Quem tem que ser urbanizado é o favelado. Uma das condições para um favelado se urbanizar, para se desfavelizar, é sair daquela paisagem e daquele entorno. Exatamente como uma pessoa que, saindo do interior, vem para a cidade grande. Chega ali e encontra uma outra realidade. Se ele sai daquele fim de mundo, sem água, sem luz, sem nada, ele vai querer mudar. Vai querer se incorporar ao progresso.

A perspectiva de Cavalcanti, como afirma Perlman (1977, p. 141) sobre a de vários autores de meados do século, “pressupõem a existência de um continuum rural-urbano, com uma nítida dicotomia entre padrões tradicionais rurais e vida moderna urbana”, tendo “importância capital na criação de muitos dos estereótipos sobre a população das favelas”. Isto é, ainda que o desenvolvimento de atividades rurais em algumas favelas se perpetue, autora verificou ser, por seu extensivo trabalho etnográfico, de grande equívoco assumir que não haja pontos de convergência no comportamento, sistema de valores, etc. de populações rurais e urbanas, e que estas sobreposições supostamente incompatíveis de modo de vida devam ser eliminadas, ainda que notavelmente exerçam função de subsistência a famílias faveladas com renda restrita.

¹⁹ Das obras do projeto original que foram mantidas, Brum (2011, p. 81) destaca as do Jacarezinho, da Rocinha e do Salgueiro, que receberam obras parciais de urbanização, e a Vila da Penha teve obras de urbanização completadas em junho de 1965.

Tal posicionamento, alinhado aos discursos em voga na época, seja enquanto um direcionamento intencional do discurso ou mera expressão de uma percepção generalizante e limitada²⁰, cresce apoiado na negligência de fatores históricos que acompanham o déficit habitacional (quantitativo e qualitativo) no Brasil e no Rio de Janeiro. Afinal, fosse reconhecido que a própria estrutura da sociedade produz as favelas enquanto habitação urbana precária e mantém favelados na condição de explorados, a incoerência destas iniciativas sobressairia. Trata-se de uma contradição conveniente e necessária à manutenção das práticas urbanas, como diz Perlman (1977, p. 124), “subjacente à ideologia da marginalidade e à sua manipulação política”. Em esforço simbólico direcionado a um sintoma superficial tomado falaciosamente como raiz e distorcido pela lente da “marginalidade”, deslocam-se as atenções para sujeitos ditos “marginalizados” a serem inseridos no urbano, meio do qual não fariam parte sem um processo pedagógico socializante. Aqui, empreendido da maneira e com instrumentos políticos que recomendava Sandra Cavalcanti. A erradicação das favelas ocorreria pela *desfavelização do favelado*.

7. Ditadura militar: Lacerda e sucessores unidos para a empreitada remocionista

De início, deve-se destacar que, com a Ditadura Militar não se alteram significativamente os vetores já estabelecidos por Lacerda. A partir do golpe militar de 1964, animam-se consideravelmente mais as forças remocionistas e adquirem-se meios para aprofundamento dos efeitos pretendidos com os programas estruturados pelo político agora que estavam novamente alinhadas as esferas de governo quanto às favelas.

O autoritarismo que caracteriza o período pós-golpe militar terá, nesse processo de retomada de uma tendência anterior, um papel fundamental. Não mais dependente do julgamento popular via eleições livres, o Estado intensifica sobremaneira a sua ação discriminatória sobre o espaço, privilegiando claramente as áreas mais ricas da cidade, especialmente o centro e a zona sul. (ABREU, 1988, p.145)

Para além da própria criação do BNH e do autoritarismo militar, Mello (2014, p. 28) aponta outros dois fatores que impulsionaram as políticas de remoção: o intuito de Lacerda de se candidatar à presidência, que já o motivava a buscar projeção nacional através de feitos marcantes desde o início de seu mandato em 1961, e a corrida para manter o Rio como vanguarda frente a perda de importância com a mudança da capital para Brasília (1960).

²⁰ Deixa-se aqui deliberadamente aberta a possibilidade de equívoco, e não distorção intencional da representação da realidade, pois nota-se que da parte de certos indivíduos envolvidos com esta retórica e com o tipo de intervenção sobre as favelas que se seguia, havia expressão de uma vontade de contribuir com o que acreditavam ser o melhor para os favelados, como é o caso da própria Sandra Cavalcanti (2002, p. 98): “Favela não é problema, nem solução. [...] A favela, para mim, era a solução dramática que algumas pessoas tinham encontrado para sobreviver na cidade grande. Esse esforço deles era e é digno de todo o respeito. Não é fácil a vida deles. [...] A favela nunca me incomodou do ponto de vista estético. [...] O que incomoda é ver as pessoas tendo que viver daquela forma, sem participação real nas vantagens de uma cidade urbanizada”.

A Guanabara era um espaço político ambicionado, principalmente em função de sua condição de centro político (ainda que o Distrito Federal tivesse sido transferido para Brasília, o Rio de Janeiro permanecia como capital efetiva). De modo que, a disputa pelo espaço político carioca era, de certa maneira, uma disputa pelo espaço político brasileiro. Posteriormente, [...] ainda mais acirrada após Lacerda e JK anunciarem que seriam adversários nas eleições presidenciais de 1965 (MELLO, 2014, p. 27)

Particularmente, tratando-se de Lacerda, sua proximidade dos militares foi decisiva, sobretudo após o anúncio do cancelamento das eleições do ano seguinte (1965), o que o impediria de se candidatar. Aí então, o BNH, carro-chefe da política habitacional das duas décadas seguintes, e estava sendo reservado para ser lançado em campanha presidencial pelo então governador da Guanabara, foi entregue enquanto projeto ao presidente militar Castelo Branco (1964-1967) (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 39).

Como dito anteriormente, é a partir deste banco nacional, que o modelo da Cohab é exportado para outros estados na função de agentes construtores da nova política habitacional. As Cohabs passam então a ser designadas pela sigla de seus respectivos estados – a primeira delas, da Guanabara, criada por Lacerda, torna-se Cohab-GB – e Sandra Cavalcanti, agora ex-Secretária de Serviços Sociais do Estado da Guanabara, torna-se a primeira presidente do BNH. Até a sua saída da presidência do banco em 1965, teriam sido criadas mais de 50 Companhias pelo país, além das cooperativas que vinham sendo incentivadas, ela afirma (2002, p. 95).

Em carta a Castelo Branco, Cavalcanti justifica que a instituição financeira muito bem serviria para acalmar os ânimos populares agitados com os encaminhamentos que se adotariam com Goulart – “[as massas] estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter de nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas”²¹ (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 39). O medo se concentrava particularmente nas favelas, onde havia ocorrido considerável mobilização pela esquerda fortalecida. Sandra Cavalcanti (2002, p. 92) seguindo sua argumentação em favor da política que se implementaria afirma que “uma parte da massa trabalhadora continuava enganada, pensando que, com as fugas de Jango e Brizola, ninguém mais olharia pelos seus interesses” e, por isso, “[era] preciso fazer alguma coisa. Mostrar a essa população, boa e iludida, que havia gente pensando em seu bem”.

Até meados de 1964 ainda eram entregues unidades dos três conjuntos construídos com fundos da USAID, sendo estes responsáveis por 85,6% do volume total até o biênio 1964-1965. Logo após o fim do mandato de Lacerda em 1965, as remoções seriam brevemente interrompidas devido a fortes chuvas que afligiram a cidade do Rio de Janeiro e pelo esgotamento do dinheiro estadunidense. No ano seguinte, já em 1968, surgiriam outros dois elementos que

²¹ Transcrição da carta em Souza, 1974, p. 157-159 *apud* Azevedo e Andrade, 1982, p. 39.

reforçariam a agenda remocionista e permitiram a superação de alguns obstáculos que se apresentaram nestes primeiros anos. Seriam disponibilizados os recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS, 1966), para financiamento de construção de conjuntos habitacionais; e seria criada a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (Chisam), órgão que centralizaria ações associadas a remoções e construções de conjuntos no Estado da Guanabara, visando potencializar as operações nas favelas cariocas.

Com o tempo, o programa habitacional sujeito a impasses específicos de seu casamento com a política de remoções, acabou por se revelar assombrosamente mais inapropriado à realidade carioca dos desajustes verificados no país devido ao confronto de seus objetivos sociais e econômicos, inconciliáveis na medida que era um Banco o responsável por uma política social²². Este fôlego durou até o início da década de 1970, quando se segue um baixíssimo volume de construções e remoções na cidade. O que, coincide com o aumento da inadimplência e o desprestígio nos conjuntos, da agenda remocionista, e da Chisam, extinta em 1973.

8. Considerações finais

A despeito do histórico de remoções e demolições na cidade, o golpe militar não deixa de ser marco relevante. Tanto concreto de possibilidades institucionais, nas proporções que atingem a construção de conjuntos e remoções de favelas do Rio; quanto simbólicos, no ápice de força política na disponibilização de recursos para financiamento de habitações e no esforço de instrumentalização ideológica da pauta habitacional através de seu grande apelo popular para legitimação do regime vigente – aqui, militar.

Contudo, conforme os objetivos inicialmente expostos, há de estar suficientemente evidente a importância das mudanças no ano de 1962, de Carlos Lacerda e, também, de Sandra Cavalcanti para a história das favelas cariocas. Isto é, ao estabelecer quase que unicamente as remoções enquanto “solução” para a problemática das favelas, apesar do prejuízo para os removidos e reforçando a vulnerabilidade socioeconômica à qual são historicamente expostos; em negação à ambiguidade quanto às propostas para favelas – mediada por alto grau de negligência da administração pública – nas décadas de 1930 a 1950, e, brevemente, de privilégio de vias de urbanização de favelas ao final da década de 1950 e início da década de 1960, tanto a nível da cidade quanto de país.

Espera-se que, além da concretude de eventos trazidos aqui para revelar tendências e dinâmicas mais aparentes, tenha sido proveitoso o resgate de algumas representações e percepções predominantes. Uma vez que são elas capazes de confidenciar os interesses dos agentes

²² Ver Azevedo e Andrade (1982).

em questão, especialmente aqueles em posição de determinação hegemônica, que conduzem as práticas urbanas. A crítica aqui subjacente destina-se, pois, especialmente, ao “urbanismo, enquanto ideologia, [que] dissimula estratégias”, como tipificado Henri Lefebvre ([1970] 2002, p. 129), em nome de interesses de setores dominantes da sociedade, cascadeados em diversos níveis da administração pública até se projetarem no cotidiano dos cidadãos urbanos. No caso das remoções, evidente ora no papel escuso de higienismo social nos bairros de classe média e alta, ora nas pressões do capital imobiliário e industrial privado que tensionam para liberação de terrenos em determinadas áreas de seu interesse. No caso dos conjuntos habitacionais, seja nos estímulos enquanto facilitação de financiamento e concessão de subsídios indiretos à construção civil, seja na busca por legitimação política de um sistema de governo antipopular.

9. Referências

- ABREU, M. D. A. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. 3^a. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- AGACHE, D. A. **Cidade do Rio de Janeiro. Extensão, remodelação, embelezamento**. Paris: Foyer Brèsilien, 1930.
- AZEVEDO, S. D.; ANDRADE, L. A. G. D. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, v. 127, n. 3, p. 711-732, 1994.
- BRITTO, A. et al. O sonho utópico: Reidy e os modernos. In: FREIRE, A.; OLIVEIRA, L. L. (ORG.) **Capítulos da memória do urbanismo carioca: depoimentos ao CPDOC | FGV**. Rio de Janeiro: Folha Seca, 2002. p. 14-56.
- BRUM, M. S. I. **Cidade Alta: história, memórias e o estigma de favela num conjunto habitacional do Rio de Janeiro**. Dissertação de Doutorado em História Social. Rio de Janeiro: UFF/Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2011.
- CAVALCANTI, S. O que fazer com a população pobre? A favela nos anos 60. In: FREIRE, A.; OLIVEIRA, L. L. (ORG.) **Capítulos da memória do urbanismo carioca: depoimentos ao CPDOC | FGV**. Rio de Janeiro: Folha Seca, 2002. p. 78-102.
- GRABOIS, G. P. **Em busca da integração: a política de remoção de favelas do Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social. Rio de Janeiro: Museu Nacional/UFRJ, 1973.
- LEFEBVRE, H. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, [1970] 2002.
- MELLO, J. O. B. D. **"Urbanização sim, remoção não": A atuação da Federação de Associações de Favelas do Estado da Guanabara nas décadas de 1960-1970**. Dissertação de Mestrado em História. Niterói: UFF, 2014.

- MELO, M. A. B. C. Política de habitação e populismo: o caso da Fundação da Casa Popular. **Revista de Urbanismo e Arquitetura**, v. 3, n. 1, p. 39-61, 1990.
- MOTTA, M. S. D. Carlos Lacerda: de demolidor de presidentes a construtor de estado. **Nossa História**, Rio de Janeiro, v. 19, p. 72-77, 2005.
- OLIVEIRA, S. S. R. D. A “Batalha do Rio de Janeiro” e a representação da “favela”. **XIV Encontro Regional da ANPUH-Rio: Memória e Patrimônio**, Rio de Janeiro, 2010. 11-19.
- _____. A Comissão Nacional de Bem-estar Social: planejamento estatal e política social, 1951-1954. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 26, p. 147-161, 2019.
- PERLMAN, J. E. **O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- RIOS, J. A. O que fazer com a população pobre? A favela nos anos 60. In: FREIRE, A.; OLIVEIRA L. L. (ORG.) **Capítulos da memória do urbanismo carioca: depoimentos ao CPDOC | FGV**. Rio de Janeiro: Folha Seca, 2002. p. 60-77.
- RODRIGUES, R. I. **Os Parques Proletários e os subúrbios do Rio de Janeiro: aspectos da política governamental para as favelas entre as décadas de 1930 e 1960**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.
- _____. Entre o estatal e o filantrópico: reconstruindo a história das favelas e dos parques proletários do Rio de Janeiro. **Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (online)**, v. 18, p. 1-18, 2020.
- SAGMACS. Aspectos humanos da favela carioca: estudo sócio-econômico elaborado pela Sagsmacs (Volume I). **O Estado de São Paulo**, edição de 13 de abril, 1960a.
- _____. Aspectos humanos da favela carioca: estudo sócio-econômico elaborado pela Sagsmacs (Volume II). **O Estado de São Paulo**, edição de 15 de abril, 1960b.
- SANTOS, C. N. F. D. **Movimentos urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO [ORG.], E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2ª. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982. p. 21-36.
- VALLA, V. V. Educação, participação, urbanização: uma contribuição à análise histórica das propostas institucionais para as favelas do Rio de Janeiro, 1941-1980. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 1, n. 3, p. 282-296, 1985.
- VALLADARES, L. D. P. **Passa-se uma casa: análise do programa de remoções de favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- _____. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- VAZ, L. F. Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos – a modernização da moradia no Rio de Janeiro. **Análise Social**, v. 127, n. 3ª, p. 581-597, 1994.