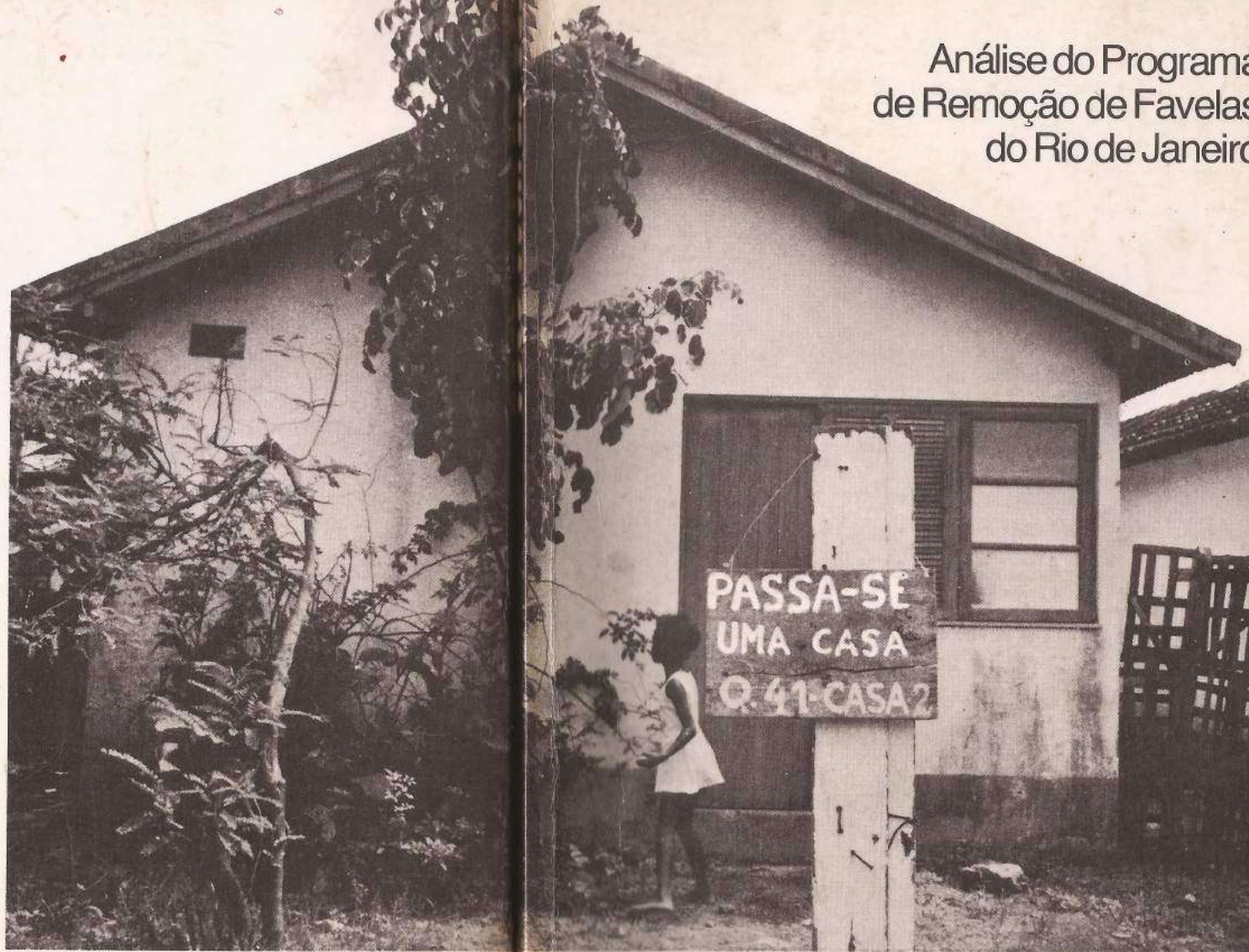


Licia do Prado Valladares, socióloga, é professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política do IUPERJ — Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Formada pela PUC do Rio de Janeiro, fez estudos de pós-graduação na Universidade de Londres, doutorando-se, na França, pela Universidade de Toulouse. Há vários anos vem realizando pesquisas nas áreas de habitação e política urbana, coordenando atualmente no IESAE — Instituto de Estudos Avançados em Educação — Fundação Getúlio Vargas, uma pesquisa sobre a força de trabalho no setor da construção civil. Tem publicado vários trabalhos no campo da Sociologia Urbana, sendo o mais recente a coletânea *Habitação em Questão* por esta mesma editora.



# PASSA-SE UMA CASA

Análise do Programa  
de Remoção de Favelas  
do Rio de Janeiro

Licia do Prado Valladares

**SEGUNDA EDIÇÃO**

ZAHAR  
  
EDITORES



## PASSA-SE UMA CASA

### Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro

2ª edição

*Passa-se uma Casa* é muito mais do que uma análise dos aspectos existenciais do problema da moradia no Rio de Janeiro. Com efeito, este livro de Licia Valladares transcende o problema da habitação das massas populares cariocas para retratar alguns aspectos cruciais da vida do favelado e as condições da sua luta pela sobrevivência. E embora o título, como verá o leitor, seja perfeitamente adequado, este livro poderia igualmente ter sido batizado de "A Política do Favelado", posto que, entre outros aspectos, é disso também que ele trata.

*Passa-se uma Casa* é principalmente um livro que se lê com prazer. Sua autora estudou e viveu a favela e os favelados com um grau de empatia raramente atingido por outros autores. Mas Licia Valladares jamais se deixa iludir pelo pitoresco do barraco ou pelo charme da lavadeira: seus favelados se assemelham mais aos "Bandidos" de Hobsbawm do que a outra das tantas versões caboclas do "bon sauvage". Sua perspectiva é distanciadamente épica e nunca demagogicamente dramática.

Embora este livro procure e consiga analisar as vicissitudes das populações faveladas "removidas" ou ameaçadas pela "erradicação" sob uma perspectiva concreta e totalizadora, a autora não teve a pretensão de esgotar o assunto. Como em todo trabalho intelectual inteligente e rigoroso, a sua perspectiva é seletiva. Concentra-se na análise das formas de manipulação a que é submetido o favelado antes e durante o processo de remoção, assim como nas defesas dessas populações e na sua capacidade de criar formas próprias e originais de contramanipulação.

O que acontece numa favela quando se anuncia oficialmente a sua erradicação? Qual a resposta dos seus habitantes perante as ameaças de remoção? Qual a sua resposta política sob diferentes condições? Como se dá a mudança para as habitações da COHAB, financiadas pelo BNH? Que tipo de espaço urbano acaba sendo criado nos novos conjuntos habitacionais? E finalmente, o que acontece ao favelado após a sua remoção para uma casa da COHAB? Por que tantos entre eles "passam a sua casa"? E por que tantos voltam ao barraco e à favela? Quais são os fatores econômicos e sociais que movimentam esse surpreendente círculo vicioso?

(continua na 2ª aba)

Estes e outros problemas correlatos são estudados por Licia Valladares que conseguiu reunir neste texto as qualidades do bom trabalho acadêmico à perspicácia e à sensibilidade tão freqüentemente ausentes em outros trabalhos do gênero. Explícita ou implicitamente, a autora rejeita velhos estereótipos, mistificações ou conclusões excessivamente simplistas sobre a favela e os seus habitantes, e seu comportamento no mundo e face ao mundo, para negá-los ou redefini-los à luz das suas observações diretas e rigorosas. O jogo ambíguo dos cabos eleitorais, dos assistentes sociais com diferentes formas e graus de ambigüidade, e a maior ou menor simpatia dos pequenos funcionários administrativos, sempre avidamente desinteressados — nada escapa à observação da autora.

Autoconstrução? Mutirão? Lotes urbanizados? Temas e soluções tão em voga no Brasil dos últimos anos certamente serão revistos à luz dos fatos revelados por este livro. Embora a autora não vá e nem pretenda ir tão longe, os mecanismos dos jogos de interesses revelados pelas suas pesquisas sugerem convincentemente que a complexidade dos problemas é bem maior do que parecem supor certas fórmulas correntes para a sua solução.

*Passa-se uma Casa* é um trabalho sociológico consistente e bem documentado, como o leitor verificará pelas inúmeras fontes e pela extensa bibliografia utilizada pela autora. Contudo, graças à sua perspectiva totalizadora, à redação clara e simples e à ausência de jargão acadêmico desnecessário, a autora certamente produziu um documento de interesse universal.

Gabriel Bolaffi

I.D.S. — University of Sussex  
Faculdade de Arquitetura da USP

**ZAHAR EDITORES**

a cultura a serviço do progresso social

**RIO DE JANEIRO**

Este livro é a versão adaptada do texto apresentado originalmente em francês, sob o título *Opération de Relogement et Réponse Sociale: le Cas des Résidents des Favelas à Rio de Janeiro*, tese de doutoramento defendida na Universidade de Toulouse-le-Mirail, em 1974. A redação do texto em português contou com a colaboração e o apoio técnico de REGINA MACHADO.

capa de Érico  
foto de Walter Carvalho

Copyright © 1978 by Licia do Prado Valladares

Direitos reservados.

Proibida a reprodução (Lei nº 5.988).

1980

Direitos para esta edição contratados com

ZAHAR EDITORES

Caixa Postal 207, ZC-00, Rio

Impresso no Brasil

A meu pai,  
JOSÉ ANTONIO DO PRADO VALLADARES.



## Agradecimentos

Quero aqui expressar meus agradecimentos a todas as pessoas que de alguma maneira me estimularam e apoiaram na realização deste livro. Em especial, sou grata à colaboração de Raymond Ledrut e Bernard Kayser, professores da Universidade de Toulouse e orientadores da tese que deu origem ao presente livro; Ruth Glass, diretora do Center for Urban Studies – Universidade de Londres, pelo estímulo permanente à reflexão; Carlos Alberto de Medina, Gabriel Bolaffi, Rogério Aroeira e Estela dos Santos Abreu, pelos comentários aos originais desta versão; Diana do Prado Valladares, pelo apoio e paciência durante a redação deste texto; Regina Machado, pela eficiência e interesse; Gizella do Prado Valladares e Milton Santos, pelo estímulo constante.

Minha gratidão vai também para os moradores da Rocinha e da Cidade de Deus, sem cuja colaboração e apoio dificilmente este trabalho seria realizado.

## Prefácio à Segunda Edição

Decorridos dois anos da primeira edição deste livro-e quase dez da pesquisa que o originou, muita coisa mudou no panorama das favelas cariocas e na conjuntura que as envolve. Sem pretender uma análise exaustiva das transformações que vêm ocorrendo – seja a nível interno das favelas, seja a nível das propostas de intervenção governamental – gostaria entretanto de situar o leitor diante do novo quadro que se apresenta.

Em primeiro lugar, estamos agora diante de uma população estimada em 1 milhão e 500 mil habitantes, distribuídos em 375 favelas.<sup>1</sup> Um em cada quatro habitantes do Rio de Janeiro seria, portanto, hoje um morador de favela. Se comparados estes dados com os do Censo de 1970 (565.129 habitantes em 162 favelas, representando então a população favelada 13% da população total da cidade), verifica-se que a questão da favela ganha nos dias atuais uma dimensão inusitada e sem precedentes.

Estamos, por outro lado, diante de uma favela qualitativamente distinta daquela de dez anos atrás. Cada vez mais estes aglomerados se sedimentam, se estruturam e se organizam internamente. Ao longo do tempo e sobretudo na última década, as favelas experimentaram um verdadeiro processo de “auto-urbanização” que, apesar de lento e por vezes descompassado, se tornou efetivo: ruas foram abertas e calçadas, áreas pantanosas ou de maré foram aterradas, redes de água foram instaladas, valas cheias de detritos foram substituídas por manilhas, construções em alvenaria de um, dois, três andares substituíram os barracos de madeira que antigamente eram o símbolo da favela. Localidades como a Rocinha, Jacarezinho, Parque União, Timbau, Baixa do Sapateiro – para citar apenas alguns exemplos – transformaram-se nos últimos anos em verdadeiros bairros quase que auto-suficientes em matéria de comércio e serviços. E se este processo “natural” de desenvolvimento físico das favelas não vem ocorrendo em igual intensidade em todas elas (pela interferência de fatores como localização, topografia, idade da favela, composição da população, menor ou maior garantia de permanência), sente-se entretanto uma propensão à “auto-urbanização” em todas, mesmo nas mais recentes.

<sup>1</sup> Estimativas apresentadas pelo *Jornal do Brasil* em diferentes matérias publicadas em 1979.



Paralelamente à melhoria das condições de infra-estrutura, vem-se assistindo também a alterações consideráveis no âmbito do mercado local de habitações. A demanda por um local de moradia nas favelas é sempre crescente,<sup>2</sup> e o número de domicílios vem-se multiplicando a galope. Não é, entretanto, o número de unidades isoladas que vem aumentando em maior proporção. Tendo em vista o aumento da escassez de terrenos no interior das favelas, estas, nos últimos anos, vêm-se expandindo em sentido vertical muito mais que horizontal. Por um lado, são novos cômodos que se agregam às construções já existentes. Por outro, são grandes unidades de habitações coletivas de dois, três e até quatro andares que são construídas, formando verdadeiros cortiços que chegam a abrigar até 20 famílias cada.<sup>3</sup> Bastante inflacionado, o mercado da favela oferece hoje condições bem menos vantajosas que antigamente: o recém-chegado, por exemplo, dificilmente tem condições de construir seu próprio barraco, não tendo em geral outra alternativa senão a compra de uma unidade ou o aluguel de um cômodo a preços bastante elevados. Por outro lado, os efeitos da inflação sobre o próprio mercado local já começam a provocar a “expulsão” de antigos moradores, pressionados, dentre outras coisas, pelo alto valor de troca alcançado hoje por suas moradias.<sup>4</sup>

A tendência maior, porém, é a da permanência e da tentativa de ficar na favela. Nos últimos anos vem-se assistindo a um acirramento da luta dos favelados em defesa dos *seus direitos*. Eles retomam agora, após um período de aparente inércia e cooptação (período este amplamente discutido neste livro), a bandeira da **urbanização**, entendida por eles enquanto sinônimo de **luta pela posse da terra**. As Associações de Moradores voltam a se mobilizar, tanto a nível interno, quanto a nível de suas articulações com grupos externos que lhes dão apoio (notadamente a Igreja, através da Pastoral das Favelas). E a Federação das Associações de Favelas (antiga FAFEG e atual FAFERJ), que em 1969 fora alvo de forte repressão (ao tentar liderar os moradores da primeira favela atingida pela ação da CHISAM), tendo subseqüentemente passado por um longo período de letargia,

2 Por motivos discutidos neste livro e que remetem à própria operação de remoção de favelas empreendida anos atrás.

3 Estas habitações coletivas são encontradas sobretudo nas grandes favelas. Na Rocinha, por exemplo, onde elas vêm-se multiplicando assustadoramente na área conhecida como Bairro Barcelos, o aluguel de um quarto (com direito a um banheiro dividido entre cinco ou mais famílias) está por um mínimo de Cr\$ 2.500,00 mensais.

4 Para usar ainda o exemplo da Rocinha, nesta favela o barraco mais precário não é vendido a menos de Cr\$ 100.000,00, a preços de hoje, e as construções em alvenaria estão por um mínimo de Cr\$ 250.000,00.

reaparece a todo vapor em 1979.<sup>5</sup> Observa-se também que as Associações, diante de qualquer ameaça aos interesses que representam, dirigem-se agora aos órgãos públicos, tentando o diálogo e a negociação. É o caso da recém-criada CODEFAM – Comissão de Defesa das Favelas da Maré – que conseguiu sem dúvida criar um espaço de participação na elaboração definitiva do “Projeto Rio”.

Foi o ano de 1977, porém, que marcou o início da retomada da luta dos favelados. Em outubro daquele ano o morro do Vidigal, incrustado num dos locais mais valorizados da Zona Sul, foi tomado de surpresa por uma ação de despejo sem ordem judicial, determinada pelo Governo do Estado a pedido da Prefeitura, sob a alegação de perigo de desabamento iminente. Imediatamente a Associação de Moradores contactou deputados, vereadores, advogados e a Igreja, deixando vir à tona os verdadeiros interesses da remoção: a venda do terreno a um consórcio hoteleiro estrangeiro. Bem assessorados, os moradores do Vidigal obtiveram sucessivos adiamentos da remoção, lograram impetrar medidas cautelosas que lhes permitiram entrar na Justiça com uma ação de posse e conseguiram prorrogar sua permanência na favela até hoje. E mais: mostraram ao grande público bem como aos demais moradores de favela que já havia condições de se opor ao Estado, usando inclusive meios legais, reconhecidos como legítimos pelos poderes públicos. A resistência, vale lembrar, ocorrera por vias não-violentas.

O caso do Vidigal sucede, por outro lado, num momento “novo” da história da intervenção do Estado sobre as favelas cariocas. Não estamos mais no período caracterizado por uma incisiva ação antifavela (1962-1973), período amplamente analisado neste livro. Estamos, sim, num período que se inicia em torno de 1974-75, com a Administração Faria Lima, e que viria a caracterizar-se pela *inexistência* de um programa de remoções propriamente dito, com estas ocorrendo tão-somente de forma não sistemática e em função de casos específicos: por interesse de utilidade pública, como a necessidade de construção de vias e obras públicas; por perigo de desabamento e necessidade de se conter encostas; por ações de reintegração de posse movidas pelos proprietários das áreas onde as favelas se situam. Deixa, portanto, de pairar no ar a ameaça sobre toda e qualquer favela do Rio de Janeiro – apenas algumas, por sua própria história, localização ou condições físicas estão condenadas.

Esta alteração na política de favela decorreu sem dúvida do peso de 12 anos de uma experiência fracassada de remoções. Entretanto, tem a ver também com a força crescente da favela enquanto reduto da

5 Nesse ano realizaram-se, enfim, eleições para uma nova diretoria. O interesse das Associações de Moradores foi tão grande que formaram-se duas chapas politicamente opostas, resultando um pleito que acabou gerando a formação de uma “FAFERJ-II”.



Oposição (notadamente a partir das eleições de 1974) e o interesse do Governo na obtenção do apoio das "massas faveladas". Com efeito, as remoções e suas conseqüências fizeram com que os favelados passassem a usar seu voto não apenas para barganhar benefícios para a favela (calçamento de ruas, caixas d'água, escolas, etc), mas sobretudo para protestar contra a intervenção de que haviam sido vítimas.

A mudança da postura governamental vem, por outro lado, acompanhando as alterações da conjuntura política nacional. Assim é que, segundo alguns estudiosos,<sup>6</sup> passamos nos últimos anos de uma política autoritária a uma política populista frente às favelas. As últimas medidas que vêm sendo anunciadas, certamente apontam para esta direção: a Prefeitura do Rio de Janeiro anunciou este ano que pretende adotar "soluções não-convencionais" para as favelas, a saber: a legalização da posse da terra com a possibilidade de transformação das favelas em condomínios onde cada morador teria direito a uma fração ideal de terreno.<sup>7</sup> E o recém-anunciado "Projeto Rio", que prevê o aterro de uma imensa área da baía de Guanabara, onde se localiza um complexo de seis favelas conhecidas vulgarmente como "Maré", garante que aquelas favelas que já apresentam um desenvolvimento considerável não serão removidas, mas sim "urbanizadas".

Finda a era das remoções, os moradores das favelas do Rio de Janeiro preparam-se para ingressar na era da urbanização. É preciso cautela. Em primeiro lugar, a "nova" alternativa vem revestida de um teor de "benesse" do Governo, quando sabemos tratar-se de reivindicação antiga e pela qual vêm lutando há muito os favelados. Por outro lado, será preciso atentar para o conteúdo desta política de urbanização. As poucas experiências já promovidas pelo Estado nos servem de aviso, não sendo muito alentadoras. Em Brás de Pina (no Rio de Janeiro), por exemplo, os moradores ainda não tiveram acesso à propriedade dos lotes onde construíram suas novas casas; o loteamento que substituiu a favela até hoje não foi reconhecido pela Prefeitura; e – mais grave ainda – cerca de 50% dos antigos moradores já deixaram a área em decorrência de uma urbanização que se mostrou na verdade, "removedora".<sup>8</sup>

Rio de Janeiro, 9 de dezembro de 1979.

6 Como, por exemplo, Carlos Nelson F. dos Santos em entrevista concedida ao *Jornal do Brasil* de 26-8-79: "O Projeto Rio não é só uma questão para favelados. Tem muito a ver com a democracia" (Caderno Especial, p. 3).

7 Cf. entrevista do Secretário de Desenvolvimento Social, Marcos Candau, ao *Jornal do Brasil* em 4-11-79: "Prefeitura quer legalizar a posse da terra nas favelas".

8 A expressão "urbanização removedora" é de Pedro Castro. Sobre Brás de Pina, ver C.N.F. dos Santos, "Três Movimentos Sociais Urbanos no Rio de Janeiro", *Religião e Sociedade*, nº 2, 1977. Ver ainda Gilda Blank, "Brás de Pina – Experiência de Urbanização de Favela", in Licia Valladares (org.), *Habitação em Questão* (Rio: Zahar, 1980).

## ÍNDICE

Prefácio à Segunda Edição	7
Introdução	13
Capítulo I O Programa de Remoção no Rio de Janeiro:	
Seu Contexto e Propósitos	21
1. Política de Favela: Da Ambigüidade à Ação	22
2. Os Interesses em Jogo	30
3. O Quadro Institucional	35
4. O Programa: Resultados Gerais	38
Capítulo II Da Favela ao Conjunto Habitacional	47
1. O Anúncio da Remoção e Sua Repercussão na Favela	50
2. Os Preparativos da Remoção	54
3. Deixando a Favela	61
4. Instalação no Conjunto: Removidos, "Inscritos" e Invasores	63
5. Inserção no Sistema Financeiro da Habitação: Residentes Tornam-se Mutuários	69
6. O Despejo	74
7. Cessão de Direitos: Uma "Saída Vantajosa"	76
8. Volta à Favela	80
Capítulo III O Conjunto Habitacional Anos Depois	83
1. Uma Área de Trânsito	84
2. Os "Novos Proprietários"	90
3. Um Espaço Heterogêneo	93
Capítulo IV Análise das Práticas de Distorção do Sistema	105
1. Práticas de Distorção do Sistema: Uma Resposta Adaptativa	108
2. Práticas de Distorção do Sistema: Resposta Social a uma Operação Política	112
3. Ideologia das Práticas de Distorção do Sistema	118
Conclusão	125
Origens e Desenvolvimento da Pesquisa	131
Bibliografia	137



## ÍNDICE DE QUADROS E DIAGRAMAS

Quadro I:	Habitações Financiadas pelo BNH na Guanabara, Segundo as Diversas Carteiras (1966 a julho de 1970)	34
Quadro II:	Remoções Realizadas na Guanabara, no Período 1962-1974	39
Quadro III:	Conjuntos Habitacionais da COHAB-GB por Localização, Número e Tipos de Unidades	40
Quadro IV:	Número de Unidades Habitacionais por Ano de Ocupação	41
Quadro V:	Favelas do Rio de Janeiro por Região Administrativa - 1970 e 1974	43
Quadro VI:	Situação de Pagamento das Prestações no Total de Conjuntos Habitacionais da COHAB-GB, 4º Trimestre de 1974	73
Quadro VII:	Valor das Prestações nos Conjuntos Habitacionais e Preços Médios dos Aluguéis nas Zonas Onde os Conjuntos se Localizam - Outubro de 1976	88
Quadro VIII:	Valores de Venda de Casas no Conjunto Habitacional Cidade de Deus - Outubro de 1976	90
Quadro IX:	Distribuição dos Residentes Segundo o Modo de Acesso à Habitação	94
Quadro X:	Distribuição dos Residentes Ex-Favelados Segundo Seu Modo de Acesso à Habitação	95
Quadro XI:	Distribuição dos Residentes de Origem Favelada por Favelas de Origem	96
Quadro XII:	Distribuição dos Residentes Segundo as Zonas de Procedência (Regiões Administrativas)	98
Quadro XIII:	Distribuição dos Residentes por Grupos Ocupacionais	99
Quadro XIV:	Distribuição dos Residentes Segundo Renda Mensal	100
Quadro XV:	Distribuição dos Tipos de Residentes Segundo a Ocorrência ou Não de Reforma na Habitação	101
Diagrama I -	Quadro Institucional do Programa de Remoção	36
Diagrama II -	Percurso Previsto para Aquisição da Casa Própria no Âmbito do Programa da COHAB	48
Diagrama III -	Alternativas do Morador: Diante da Ameaça de Remoção	55
Diagrama IV -	Alternativas ao Percurso Previsto: Diante do Levantamento Sócio-Econômico	58
Diagrama V -	Alternativas ao Percurso Previsto: a Partir da Inscrição no Programa da COHAB	60
Diagrama VI -	Alternativas ao Percurso Previsto: a Partir da Ocupação de Imóvel no Conjunto Habitacional	70
Diagrama VII -	Alternativas ao Percurso Previsto: a Partir da Promessa de Compra e Venda	79

HALPIN, LAWRENCE

CITY

M. I. T. PREY, 1972

## Introdução

Quando, em 1970, visitei pela primeira vez o conjunto habitacional Cidade de Deus, dois fatos chamaram minha atenção: casas que tinham em frente uma tabuleta com os dizeres "Passa-se esta casa", e habitações completamente reformadas, contrastando com a habitação-padrão da COHAB-Companhia de Habitação Popular. <sup>1</sup> Atendendo ao anúncio, bati em uma das portas, atrás da informação: o morador, originário de favela, queria deixar o conjunto habitacional e "passar a casa" por Cr\$ 5.000,00. Bati depois em uma outra casa, esta toda reformada e já preparada para receber um segundo andar: ali residia uma família não-proveniente de favela, e cujo acesso ao conjunto se dera por cessão de direitos. Compraram os direitos do imóvel a uma família removida, entrando assim para o SFH-Sistema Financeiro da Habitação.

Na mesma época, na Zona Sul do Rio de Janeiro, finalizava-se uma grande operação de remoção das favelas situadas na orla da Lagoa Rodrigo de Freitas (Catacumba, Praia do Pinto, Ilha das Dragas, etc.). As favelas da Zona Sul que restavam (notadamente a Rocinha e o Vidigal), paradoxalmente, continuavam a crescer. É que, após algum tempo de permanência em conjuntos habitacionais, grande parte dos favelados removidos os abandonavam. Voltavam à favela, colocando em questão a "solução habitacional" que o Governo lhes havia oferecido.

<sup>1</sup> No antigo Estado da Guanabara, tinha a denominação COHAB-GB. Em 1975, com a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, esse órgão passou a chamar-se CEHAB-RJ.



Surpreendida por essa realidade complexa, resolvi estudá-la. Dois anos antes, havia realizado uma pesquisa na Rocinha, e fazer um estudo sobre o processo de remoção significava, de certo modo, dar continuidade a toda uma linha de trabalho que já vinha sendo desenvolvido.

O estudo da operação de remoção apresentava-se, porém, como um desafio. Tratava-se de um processo muito abrangente, que implicou sobretudo, a partir de 1964, a inserção dos antigos favelados no Sistema Financeiro da Habitação. Tratava-se de uma operação que há 15 anos vinha envolvendo centenas de milhares de pessoas, mobilizando várias instituições governamentais, a imprensa e a opinião pública, injetando recursos no setor da construção civil, contribuindo para a transformação da paisagem e da estrutura urbana da cidade. Na verdade, a política de erradicação de favelas fazia parte de um processo geral de renovação urbana da metrópole, de reorganização do uso do solo, enfim, de desenvolvimento urbano, ou do próprio quadro geral de transformações por que passava a sociedade brasileira.

Optei pelo estudo de apenas alguns aspectos da questão, considerando inclusive a existência de outros estudos sobre a mesma temática, já realizados ou em realização.<sup>2</sup> Decidi, assim, concentrar-me no desenrolar do programa de remoção e transferência de populações para conjuntos habitacionais, no *como* a operação se desenvolveu do ângulo que normalmente não se via: da própria favela e de seus moradores, e dos conjuntos habitacionais e de seus residentes. Por exemplo, o que acontecia na favela quando se anunciava oficialmente sua erradicação? Como seus diversos moradores respondiam à ameaça de remoção? Como se articulavam as organizações atuantes no local? Como se dava a mudança para as habitações da COHAB? Como os órgãos governamentais procediam para inserir as famílias oriundas de favelas no SFH? Como os funcionários das administrações locais da COHAB se relacionavam com os residentes, para que se cumprissem as normas do SFH? Como procediam os residentes diante do processo administrativo-financeiro de compra da casa própria que lhes era imposto? O que acontecia com o conjunto habitacional após a fase inicial de ocupação? Que tipos de residentes vinham juntar-se aos favelados removidos? Em que tipo de espaço urbano os conjuntos habitacionais se transformaram?

2 Os aspectos ideológicos da política de remoção e o discurso dos "planejadores" foram estudados por GRABOIS, G. P., *Em Busca da Integração - A Política de Remoção de Favelas no Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Museu Nacional, fev., 1973. A evolução das relações entre o Estado, a burocracia e a favela foi analisada por LEEDS, E., *Forms of "Squatment" Political Organization: the Politics of Control in Brazil*. The University of Texas at Austin, dez., 1972.

Acho importante discutir o fenômeno neste nível, já que os vários estudos até agora realizados pouco têm revelado sobre o processo em si e sobre os mecanismos que imprimem sua dinâmica: mecanismos formais e informais e, acima de tudo, seus componentes duais (participação ativa de alguns elementos do quadro burocrático, juntamente com a participação de residentes e mutuários).

Na maioria dos casos, esses trabalhos foram realizados à base de *surveys*, com aplicação de questionários, concentrando-se prioritariamente na verificação das alterações das condições de vida e de trabalho decorrentes da mudança radical do local e do tipo de moradia.<sup>3</sup> Chamaram atenção para os custos sociais que a remoção implicava (aumento de custo e tempo gasto com transporte, queda da renda familiar por desemprego e elevação das despesas com a habitação). Observaram a inadequação do programa para a população à qual se destinava (uma população de renda baixa e instável, dificilmente capaz de arcar com a responsabilidade das prestações, taxas de juros, correção monetária, impostos, mais o aumento das despesas em geral). Alguns autores ressaltaram também os altos índices de atraso de pagamento das prestações. De uma maneira geral, a imagem do conjunto habitacional que transmitem é a de um espaço alternativo à favela, segregado na malha urbana, onde as condições de vida são precárias, mas onde as famílias removidas ainda permanecem, apesar de não terem aí podido formar uma nova comunidade.

Foi sem dúvida o fato de estar morando em uma favela<sup>4</sup> no momento em que esta sofreu um processo parcial de remoção, e de posteriormente acompanhar o processo de ocupação de um conjunto habitacional,<sup>5</sup> no momento em que este recebia novas levas de moradores, que me levou a perceber que a discussão do processo de remoção de favelas do Rio de Janeiro não podia limitar-se e conformar-se ao nível das conclusões a que se chegara até então. A realidade que vivenciei, e que pretendo transmitir ao leitor, pareceu-me mais complexa, rica e dinâmica.

Frente a uma operação de proporções consideráveis, montada sobre um aparato governamental e institucional complexo, a favela reagiu. O mercado imobiliário local viu-se sacudido pela súbita valo-

3 Ver SALMÉN, L. A., "A perspective on the resettlement of squatters in Brazil". *América Latina*, ano 12, nº 1, jan./mar. 1969, pp. 73-93; RUSH, B. S., *From Favela to Conjunto: the Experience of Squatters Removed to Low-cost Housing in Rio de Janeiro, Brazil*. Harvard College, mar., 1974; PERLMAN, J., *Government Policy toward Brazilian Favela Dwellers*. Comunicação apresentada no Quinto Encontro da Latin American Studies Association. São Francisco, 14-16 de nov., 1974.

4 Realizava então uma observação participante na favela da Rocinha, que resultou no seguinte trabalho: MEDINA, C. A. de & VALLADARES, L., *Favela e Religião: um Estudo de Caso*. Rio de Janeiro, CERIS, 1968.

5 Conjunto habitacional Cidade de Deus.



rização dos preços dos barracos, disputados por não-moradores de favela desejosos de acesso ao programa da casa própria, cuja prioridade, nessa instância, era para as favelas. Nos espaços ainda disponíveis, ergueram-se às pressas novos barracos, que os moradores antigos vendiam ou alugavam a recém-chegados. Muitas das moradias já existentes ganhavam rapidamente um segundo andar ou um cômodo a mais, destinados a abrigar novos moradores. Gradualmente, a população da área ameaçada inchava e se diversificava com a chegada dos "favelados de última hora" e a partida de vários dos antigos moradores.

Quando os agentes encarregados da remoção chegaram à favela para iniciar os trabalhos preparatórios, defrontaram-se com uma situação que não podiam controlar, nem tampouco corrigir como desejariam. Porém, apesar do crescimento da favela e da substituição de seus moradores, ela deveria ser removida. Todos os moradores presentes foram submetidos a um levantamento sócio-econômico. Eles tendiam a declarar uma renda familiar mensal superior à real, sabendo que os critérios de alocação de unidades habitacionais baseavam-se em uma classificação por nível de renda.

Fixada a data das operações de transferência para os diversos locais de destino, surgiram falhas no planejamento. Verificaram-se desarticulações entre os diversos órgãos governamentais, notadamente entre aqueles responsáveis pela remoção propriamente dita e pela construção das unidades habitacionais. E a favela continuou inchando.

Um dia, enfim, a favela saiu. Sem resistência dos moradores. As poucas tentativas de reação organizada foram reprimidas e mal sucedidas.<sup>6</sup> Os moradores não contavam mais com o apoio externo de políticos, outrora "defensores" da permanência da favela. Ao invés de dificultar, os favelados facilitaram o trabalho dos funcionários. As Associações de Moradores e outras organizações atuantes na favela muitas vezes colaboraram diretamente com o programa, tendo em vista os benefícios que alguns de seus membros poderiam auferir. Na verdade, sabendo ser inútil reagir, os moradores da favela deram-se conta de que não lhes restava outra alternativa se não ceder. Muitos constataram, porém, que era possível tirar partido de uma situação imediata, aproveitando-se das brechas da operação, seja especulando na venda ou aluguel de barracos, seja "driblando" o Sistema Financeiro da Habitação, uma vez instalados nos conjuntos habitacionais.

No conjunto habitacional, o ex-morador da favela viu-se diante de uma série de obrigações impostas pela COHAB. Havia todo um

<sup>6</sup> Os únicos casos de reação ocorreram durante a remoção das favelas do Pasmado, em 1964, e a Ilha das Dragas, em 1969.

processo administrativo-financeiro a percorrer, o qual implicava assinar documentos diversos e pagar sistematicamente prestações, que em geral sofriam um aumento constante. Para o novo mutuário, o SFH era algo desconhecido, que começava a apreender aos poucos. Diante de um percurso obrigatório, descobriu que era possível criar alternativas: postergar assinaturas, atrasar pagamentos, entrar em acordo para parcelamento da dívida, e até mesmo ocupar temporariamente um imóvel sem pagar.

Para chegar a se aproveitar assim do sistema, era preciso possuir uma certa astúcia e determinação: conhecer suficientemente as situações, a fim de escolher aquela que mais conviesse, procurando contornar ao máximo os riscos assumidos; era preciso também agir de forma a poder contar com o apoio de alguém de "dentro", quer no próprio conjunto habitacional, quer na sede da administração central da COHAB.

O novo mutuário descobriu também que o imóvel que ocupava tornara-se um bem com demanda certa e valor no mercado. Via, a todo momento, habitações serem invadidas e "inscritos", não-oriundos de favela, também se instalarem no conjunto habitacional. Começava a receber propostas de aluguel, e percebia que poderia "passar adiante" a habitação, cobrando para tanto um ágio.

Mais cedo ou mais tarde, o mutuário, levado pelas mais diversas contingências, tendia a deixar o conjunto, seja voluntária (quando sublocava ou cedia seus direitos), seja compulsoriamente (quando atrasava o pagamento, a ponto de ser despejado ou remanejado). Voltava então para a favela, ou se instalava na periferia do Grande Rio, em pequenos lotes de áreas semi-urbanizadas.

Fechava-se assim um círculo vicioso: da favela ao conjunto habitacional, e de volta à favela. Nesse trajeto, o conjunto habitacional representava uma área de passagem, uma área de trânsito.

Aqueles que não voltavam à favela não deixavam também, em um certo sentido, de fechar o círculo: passavam a aumentar o cinturão periférico da metrópole, área onde praticamente inexistia uma infra-estrutura básica de serviços, e onde as condições de habitabilidade eram precárias. Se na periferia podiam possuir um lote de terreno – que antes não tinham –, o que nele construía era novamente um barraco.

Paralelamente, nos conjuntos habitacionais, assistia-se à substituição progressiva das populações originais por outros residentes, voluntários. Eram pessoas com melhor situação financeira, e que acediam ao SFH não mais via instituições competentes, mas através de uma transação direta com o mutuário, de quem compravam os direitos da habitação.

Todos esses comportamentos e atitudes dos moradores frente à operação de remoção mostram o quanto esta, ao ser colocada em



prática, gerou efeitos totalmente imprevistos pelos planos governamentais. Realimentou o crescimento do próprio elemento que pretendia eliminar do espaço: a favela. Gerou também uma série de mecanismos informais, verdadeiras práticas de distorção do sistema habitacional, que por si só colocam em questão seu planejamento racional e técnico. Provocou a mobilidade geográfica de parte da população atingida pelo programa, que não conseguiu fixar. Ocasionalmente, ainda, uma nova distorção, verificada na alteração da clientela dos conjuntos habitacionais, que passaram a abrigar uma população bastante heterogênea e não mais marcada pela origem favelada.

É importante ressaltar que o presente estudo se refere mais especificamente a um momento dado da história das favelas e dos conjuntos habitacionais do Rio de Janeiro: o período de atuação da CHISAM—Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (1968-1973), quando se assistiu à maior operação antifavela que a Cidade jamais conheceu.

Os órgãos governamentais então envolvidos eram o BNH—Banco Nacional de Habitação, como financiador, a CHISAM, como coordenadora do programa de remoção, a COHAB—GB, como construtora e comercializadora das unidades habitacionais, e a Secretaria de Serviços Sociais, como responsável pela ação social junto às populações atingidas.

Hoje, a CHISAM não existe mais, estando a Fundação Leão XIII encarregada de dirigir as esporádicas remoções que continuam ocorrendo. Com a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro e as mudanças administrativas dela decorrentes, tanto a COHAB—GB como a Secretaria de Serviços Sociais desapareceram, sendo substituídas, respectivamente, pela CEHAB—RJ e pela Coordenadoria do Bem-Estar Social.

Se o texto se refere sobretudo a instituições mortas, nem por isso deixa de tratar de um processo que continua vivo e em pleno curso, sofrendo transformações. A política atual da CEHAB—RJ, cuja meta prioritária já não é o programa de remoção, porém o atendimento a uma clientela não mais específica de favela, abrindo inscrições na sua sede a todo interessado com renda de até cinco salários mínimos mensais, nada mais é do que a consequência natural do rumo que os acontecimentos tomaram.

Quatro capítulos compõem o presente livro. O primeiro é um capítulo geral, que visa situar a operação de remoção de favelas no tempo e no espaço, dentro de um quadro institucional e de um contexto político-econômico-social.

No segundo capítulo, muda-se de tom, fazendo-se uma descrição detalhada da ação desenvolvida pelos diversos atores sociais ao longo do percurso favela — conjunto habitacional — favela.

No terceiro, discutem-se tendências recentes: as transformações por que passam os conjuntos habitacionais uma vez consolidada sua ocupação, notadamente no nível de sua composição social.

No quarto capítulo, finalmente, a partir das colocações feitas sobre a concepção da operação, sua execução pelos órgãos governamentais, a participação dos funcionários responsáveis e a inserção dos moradores no SFH, faz-se uma análise das práticas informais de distorção que o programa de remoção acabou por gerar.

## **CAPÍTULO I**

### **O Programa de Remoção no Rio de Janeiro: Seu Contexto e Propósitos**

As grandes obras públicas sempre marcaram, de forma expressiva, os diversos períodos político-administrativos da Cidade do Rio de Janeiro. Do Aterro do Flamengo ao Metrô, cada período tem sido caracterizado por uma obra de grande porte, realizada visando atender às necessidades de uma metrópole em expansão e aos mais variados interesses, quer de ordem econômico-financeira, quer político-social. Nos anos 60, chegou a vez das favelas.

Após inúmeras tentativas de "solucionar o problema" da favela, que se sucederam por cerca de vinte anos, a década de 60 presenciou o início de uma operação gigantesca visando a remoção sumária das favelas do Rio de Janeiro para os conjuntos habitacionais financiados pelo BNH e comercializados pela COHAB. Este programa nasceu da construção das chamadas vilas populares em 1962-1964, culminando com a intervenção federal que criou, em 1968, a CHISAM. Atuante até 1973, ano de sua extinção, o balanço de atividades deste órgão foi muitas vezes superior a qualquer um realizado até então.

O presente estudo tem como referência o período de atuação da CHISAM (1968-1973). O que interessa examinar são as razões por que se decidiu empreender tal operação e erradicar as favelas, quando até então se desenvolvera uma política de convivência tolerante; quais os interesses em jogo, qual o quadro institucional da operação, como era esta definida pelos organismos responsáveis e que limitações e entraves operacionais surgiram durante seu desenrolar.



# 1. Política de Favela: Da Ambigüidade à Ação

Surgidas na paisagem urbana desde o final do século passado, somente a partir dos anos 30 as favelas começaram a marcar o espaço da Cidade. O primeiro censo oficial a levantar a população das favelas, realizado em 1948, acusou em 105 favelas uma população de 138.837 habitantes, que já representavam 7% da população do antigo Distrito Federal. Distribuíam-se por toda a área urbana, integrando, assim, o próprio processo de crescimento da Cidade: localizando-se no Centro e nos bairros da Zona Norte (29,5%), multiplicando-se pela Zona Sul (20,9%), seguindo o desenvolvimento das linhas férreas da Central do Brasil (22,7%) e da Leopoldina (20,7%), estabelecendo-se até na periferia (5,7%).

Dez anos mais tarde, no período 1950-1960, a população das favelas crescia a uma taxa anual de 7%, muito mais elevada do que a da população não-favelada, de 3,3%.<sup>7</sup>

Tão logo começaram a marcar e a se impor no espaço urbano, as favelas passaram a ser motivo de preocupação e objeto de inúmeros projetos.

Na realidade, sempre houve uma tendência de repressão às favelas, como mostra Parisse:<sup>8</sup> "A Cidade olha a favela como uma realidade patológica, uma doença, uma praga, um quisto, uma calamidade pública. Estas expressões encontram-se em todos os jornais, sob a pena de jornalistas, professores, intelectuais, quer eles expressem sua hostilidade à favela, ou declarem seus bons sentimentos, suas boas intenções."

Um rápido exame das providências tomadas até 1960 demonstra claramente a falta de uma linha de ação comum e definida quanto ao que fazer com as favelas.

Se por um lado leis eram promulgadas, instituições criadas, projetos apresentados e realizados visando a sua eliminação, por outro lado criavam-se novos organismos, leis e projetos objetivando sua manutenção e recuperação, oferecendo-se também serviços assistenciais às suas populações.

Já o Código de Obras, de 1936, previa sua eliminação e interditava a construção de novas favelas, bem como a introdução de quaisquer melhorias nas já existentes (artigos 347 e 349).

Em 1941-1943, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, então entregue a Henrique Dodsworth, elaborou um projeto de higienização das favelas. O objetivo era transferir suas populações para aloja-

<sup>7</sup> Ver PARISSE, L., "Las Favelas en la Expansión Urbana de Rio de Janeiro: Estudio geográfico". *América Latina*, ano 12, nº 3, jul./set. 1969. Pp. 16-7.

<sup>8</sup> Cf. PARISSE, L., "Favelas do Rio de Janeiro. Evolução-sentido". *Cadernos do CENPHA*, 5, 1969. p. 36.

mentos temporários, enquanto se construía nos locais das favelas as casas definitivas, de alvenaria. Foram então destruídas quatro favelas, sendo 8.000 pessoas transferidas para os Parques Proletários, em número de três (da Gávea, do Caju e da Praia do Pinto).<sup>9</sup> O programa não ultrapassou a construção dos três parques, e assim mesmo a idéia original de volta ao terreno anteriormente ocupado pela favela não chegou a se concretizar. Anos mais tarde, esses Parques Proletários passaram a ser considerados favelas.

Em 1946, surgiu a Fundação Leão XIII, a partir de entendimentos entre a Arquidiocese e a Prefeitura do Rio de Janeiro, propondo a recuperação das favelas. A Fundação criou Centros de Ação Social, com ambulatórios e escolas, em oito favelas. Atuando em 34 favelas, entre 1947-1954, interferiu em algumas a nível de serviços básicos (água, luz, esgotos, rede viária), precedendo à urbanização das mesmas.<sup>10</sup>

Visando sua eliminação, criaram-se duas Comissões para Extinção de Favelas: a primeira em 1947, cuja única atividade foi a realização do primeiro recenseamento das favelas do Rio de Janeiro, e a segunda em 1953, que não chegou a realizar trabalho algum.

Fundada em 1955 pela Arquidiocese do Rio de Janeiro, a Cruzada São Sebastião mobilizou recursos para uma ação mais incisiva no sentido de urbanização das favelas. De 1955 a 1960, realizou melhorias a nível de serviços básicos em 12 favelas, executou 51 projetos de redes de luz, finalizou a urbanização de uma favela, urbanizou parcialmente uma outra, erigiu a Cruzada, na Praia do Pinto – primeira e única experiência de alojamento nas proximidades da própria favela – e, ainda, interferiu junto à Administração contra o despejo de três favelas da Cidade.<sup>11</sup>

Em 1956, finalmente, foi criado o SERFHA – Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas. Sofrendo uma reestruturação em 1960, tornou-se o primeiro organismo oficial voltado precisamente para a urbanização das favelas. Dependente da Coordenação de Serviços Sociais do recém-criado Estado da Guanabara, criou nas favelas, em 1961, as Associações de Moradores.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Segundo PARISSE, as estimativas da população favelada do Rio de Janeiro na época chegam a aproximadamente 250.000 pessoas. *Op. cit.*, p. 76.

<sup>10</sup> A Fundação Leão XIII, de órgão religioso, passou a autarquia do Estado, ligada à Secretaria de Serviços Sociais, a partir de 1962, sendo hoje o único organismo oficial responsável pelas favelas do Rio de Janeiro, a quem se submetem, inclusive, as Associações de Moradores.

<sup>11</sup> A Cruzada São Sebastião atuou especialmente nas seguintes favelas: urbanização completa – Parque Alegria; urbanização parcial – Morro Azul; intervenção contra ameaças de despejo – Borel (1958), Esqueleto e Dona Marta (1959). Cf. PARISSE, L., *op. cit.*, p. 175-90.

<sup>12</sup> Para informações mais detalhadas a respeito do projeto dos Parques Proletários, da Fundação Leão XIII e da Cruzada São Sebastião, ver PARISSE, L., *op. cit.*, respectivamente pp. 53-79, 125-7, 175-90.



Examinando rapidamente as intervenções realizadas nas favelas do Rio de Janeiro até a década de 60, consequência da inquietação dos poderes públicos e de algumas organizações privadas quanto à sua realidade geográfica, social e política, observa-se que todos os projetos concebidos e levados a termo giravam em torno de duas tendências de ação, ou seja, extinção ou introdução de melhorias nas favelas. Com exceção dos Parques Proletários, projeto bastante importante na época, todas as outras operações tiveram pequeno alcance. Nenhuma delas, porém, realizou plenamente suas proposições, não se havendo chegado a uma solução de melhoramento ou de extinção definitiva das favelas.

Na década de 60, inaugurou-se uma nova forma de tratamento das favelas. A Administração Lacerda (1960-1965) lançou o programa de remoção, cujo objetivo era eliminar as favelas e transferir suas populações para outros locais. Criou-se então a COHAB-GB (1962) que, contando com verbas da USAID,<sup>13</sup> construiu as Vilas Kennedy, Aliança e Esperança, para onde foram removidos os moradores de 12 favelas da Cidade. Essas vilas foram o embrião dos conjuntos habitacionais da COHAB, que até hoje as administra. Localizadas em regiões muito distantes do centro da Cidade (Vila Kennedy em Senador Camará, Vila Aliança em Bangu e Vila Esperança em Vigário Geral), constituíam-se exclusivamente de casas (de cinco tipos diferentes, de 30 m<sup>2</sup> a 47 m<sup>2</sup>), totalizando, respectivamente, 5.069, 2.187 e 464 unidades.<sup>14</sup>

Tendo sido criada como agência habitacional, o que é até hoje, a COHAB tinha outros objetivos quando do acordo assinado entre o Estado da Guanabara e a USAID ("Acordo do Trigo"). Este acordo destinava uma verba de três milhões de dólares para "(...) a urbanização parcial de algumas favelas, a urbanização total de uma grande favela e a construção de 2.250 habitações de baixo custo".<sup>15</sup> Caberia à COHAB, de certa forma, o melhoramento e a urbanização das favelas da Cidade, objetivo que nunca logrou realizar. Com um ritmo inicial bastante acelerado, a COHAB passou, após a construção das vilas, por um período de relativa inatividade, já na Administração Negrão de Lima. Carente de recursos, conseguiu apenas iniciar a edificação do conjunto habitacional Cidade de Deus, localizado em Jacarepaguá. Construído em várias etapas, e ocupado a partir de 1966, esse conjunto difere das vilas na medida em que compreende, além de 3.865 casas, 1.600 apartamentos e 1.193 unidades de triagem.<sup>16</sup>

13 United States Agency for International Development.

14 Sobre as vilas, vide SALMEN, L., *op.*, p. 63.

15 Cf. LANGSTEN, R. *Remoção - Um Estudo de Relocação de Favelados no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1973. p. 6.

16 As triagens são unidades habitacionais previstas pela COHAB para ocupação temporária, não-adquiríveis, pelas quais se paga uma taxa simbólica.

Em 1967, o BNH, criado em 1964 para financiar a construção de habitações a nível nacional, passou a receber parte dos recursos gerados pelo FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Assim, só a partir de 1968, quando o BNH começou a mobilizar esses recursos, retomou a COHAB, com maior disponibilidade de verbas, a construção acelerada dos conjuntos habitacionais.

Enquanto a COHAB, organismo estadual, desenvolvia sua ação no sentido da remoção das favelas, a Administração Negrão de Lima criava, em 1968, a CODESCO - Companhia de Desenvolvimento de Comunidade, a partir de uma alternativa oposta à remoção: urbanização. A urbanização representava uma alternativa nascida das próprias polêmicas que a eliminação das favelas suscitava, tirando alguns elementos de experiências anteriores de introdução de melhorias em favelas, além de responder às aspirações dos moradores locais. Foi concebida pelos técnicos da CODESCO visando o que segue: "(...) permanência dos moradores na área; participação dos moradores nos trabalhos e utilização dos investimentos já existentes; implantação de infra-estrutura básica (água, luz, esgotos); financiamentos individuais para melhoria ou reconstrução das casas; loteamento da área e venda de lotes individuais".<sup>17</sup>

A existência simultânea desses dois organismos, sob uma mesma Administração, com objetivos tão diametralmente opostos com relação a uma questão única - a favela -, é exemplo evidente da enorme contradição que até então sempre se verificava na prática de uma política de favela.

Para se entender a política de favela, e toda a ambigüidade que a caracterizou até 1968, é necessário examiná-la em relação ao contexto político global, onde as favelas desempenharam, por muitos anos, um papel importante.

Voltando ao passado, a criação dos Parques Proletários, empreendimento progressista para a época - em pleno Governo Vargas -, representou a ampliação das bases de sustentação de uma política populista e autoritária. Observe-se que os Parques Proletários representaram a primeira tentativa de uma política habitacional, em época em que vigoravam as práticas policiais tradicionais contra os favelados (incêndio das favelas e prisão dos moradores).

A centralização e controle de alguns milhares de pessoas em Parques Proletários parece ter sido compensadora na prática, com relação às intenções políticas que determinaram sua criação, conforme descreve E. Leeds: "A autoridade da administração [dos Parques Proletários] era absoluta. Todos os moradores tinham cartão de identificação, que apresentavam ao guarda noturno, encarregado de

17 Cf. MACHADO DA SILVA, L. A. & SANTOS, C. N. F. DOS., "Les politiques d'intervention". *Economie et Humanisme*. Paris, n° 186, març/abr. 1969. p. 54.



fechar os portões às 22 horas. Às 21 horas, o administrador falava por alto-falante, comentando os acontecimentos do dia, servindo-se da ocasião para pregar lições de moral que julgasse necessárias. Os Parques representaram nitidamente o primeiro período do Governo Vargas, combinando controle, 'consciência' social e culto à personalidade do 'Pai' Getúlio." <sup>18</sup>

A Fundação Leão XIII (1946-1947) surgiu em uma época em que o Partido Comunista Brasileiro ocupava o terceiro lugar no Distrito Federal, com quase o mesmo número de votos que os dois primeiros partidos – o Partido Trabalhista Brasileiro e a União Democrática Nacional. Apesar de proposta pela Igreja, representando uma "grande obra de apostolado, encetando verdadeira cruzada de recuperação de favelados, o Governo dispôs-se a prestigiar a iniciativa, temeroso da infiltração comunista nas favelas: é preciso subir o morro antes que dele desçam os comunistas". <sup>19</sup>

As Comissões para Extinção de Favelas (1947-1953), contemporâneas a períodos de intensa vida político-eleitoral no país (eleições de 1947, 1949 e 1950), se nenhum trabalho concreto apresentaram, além do recenseamento, isso se deu em consequência de uma postura abstencionista e interessada dos políticos que as compunham.

Com efeito, as favelas (de 1945 até 1965, ano das últimas eleições diretas para Governador) representaram, antes de mais nada, uma área política da maior importância, por sua dimensão eleitoral crescente: em 1950, sua população representava 7, 1% do então Distrito Federal; em 1960, 10, 2% do antigo Estado da Guanabara, sendo uma população em sua maioria jovem (em 1950, 50, 31% dos favelados tinham entre 14 e 40 anos).

Disputadas por políticos de vários partidos, que durante 20 anos funcionaram como seus "defensores", as favelas constituíram um campo fértil para a demagogia política, facilitada, ainda, como sugere SAGMACS, por suas próprias características físicas: "A própria residência na favela, mais que em outra qualquer área urbana, identifica certo tipo de eleitor e certa categoria de problemas urbanos que o político arguto pode utilizar na sua propaganda. Daí a insistência cada vez maior com que os políticos se voltam para as favelas, intensificando, nesses aglomerados, suas atividades de propaganda e relacionamento." <sup>20</sup>

A omissão da Administração Estadual, que durante anos criou e suprimiu organismos, a descontinuidade mesma dos projetos relacionados às favelas, raramente realizados, e a desarticulação flagrante

18 Cf. LEEDS, E., *op. cit.*, p. 41.

19 Cf. SAGMACS, "Aspectos Humanos da Favela Carioca". *O Estado de São Paulo*, Suplemento Especial, 15 de abril de 1960. Parte Geral, p. 38.

20 Cf. SAGMACS, *op. cit.* Parte Específica, p. 27.

entre as várias entidades voltadas para suas populações abriram caminho para a atuação direta de políticos. A eles recorriam os moradores em busca de recursos para a favela (bicas de água, luz, calçamento, aterro, material de construção), ou em busca de favores pessoais (empregos, vagas em escolas, leitos em hospitais). Assim, os políticos tornaram-se verdadeiros intermediários entre a população local e o "mundo de fora", de onde provinham os recursos e os serviços. Estabelecia-se uma nítida relação de troca entre o voto e o favor obtido, que incluía também outros personagens. Com efeito, os políticos não agiam só ou diretamente nas favelas, contando sempre com a colaboração de cabos eleitorais que, como moradores locais, mantinham o controle dos termos da troca.

Por seu lado, os moradores também tinham interesse na ação dos políticos. Sabiam que esses políticos, ao utilizar a favela como curral eleitoral, na realidade "defendiam-na", na medida em que a soma de seus interesses servia de proteção e garantia contra a investida das forças hostis a ela. Esta não era, entretanto, a única vantagem proveniente da ação dos políticos: sabe-se que muitos deles transformaram-se, no decorrer de suas campanhas, em verdadeiros "promotores" de favela, fornecendo material para reconstrução ou construção de barracos, ou indicando áreas desocupadas passíveis de serem invadidas, o que favoreceu a implantação de novas favelas ou o desenvolvimento das já existentes. Os moradores tinham consciência da jogada política de que eram objeto, participando ativamente de seu jogo e tirando o melhor partido: "Muitas vezes, todos os interessados, o político, o cabo eleitoral e o eleitor, se tornam cúmplices de uma mesma simulação. O eleitor diz que vai votar, mas não vota. O cabo eleitoral finge que acredita, mas não acredita. O candidato, pelo menos antes da eleição, embora já informado pelo cabo eleitoral, continua afirmando que conta com o apoio de todos." <sup>21</sup>

Os políticos e candidatos ganharam, em 1961, mais um instrumento de ação nas favelas, as Associações de Moradores, criadas pela Administração Estadual, e destinadas a estabelecer a ponte entre os "interesses" dos moradores e os órgãos estaduais competentes (SERPHA, Coordenação de Serviços Sociais, Regiões Administrativas). Estas Associações acabaram por transformar-se em componente da infra-estrutura eleitoral dos políticos, representando uma possibilidade de formalização de lideranças locais. Por outro lado, se os políticos se utilizavam das Associações, os membros de suas diretorias sabiam o quanto podiam tirar dos políticos. Não havendo nas favelas propriamente uma política interna independente, dependiam

21 Cf. MEDINA, C. A. de, *A Favela e o Demagogo*. São Paulo, Livr. Martins Ed., 1964, p. 88.



as Associações de recursos de fora, seu poder local decorrendo de respaldo externo.<sup>22</sup>

Todas essas atividades políticas, essa troca de interesses constante, só podiam existir enquanto houvesse condições políticas globais que as estimulassem. Caracterizando-se como área política dependente, qualquer alteração no contexto político geral implicava mudança imediata em seu contexto político particular.

As transformações da estrutura política brasileira ocorridas a partir de 1964, e o conseqüente esvaziamento da vida eleitoral, acarretaram o enfraquecimento do papel político-eleitoral das favelas.

Como resultado de todas as medidas de segurança nacional, que implicaram um grande número de cassações de direitos políticos, a suspensão das eleições diretas para Presidência da República e Governos Estaduais, a suspensão da prática política multipartidária e a conseqüente instituição do bipartidarismo oficial, houve um grande afastamento dos políticos da área representada pelas favelas.

Complementarmente, uma série de medidas governamentais de natureza político-administrativa foram tomadas visando o controle das favelas, que já haviam perdido seu poder de negociação com os grupos políticos externos. A intenção era de, assim, vincular de fato as favelas aos órgãos da Administração Estadual. Essas medidas atingiram fundamentalmente as redes de luz<sup>23</sup> e as Associações de Moradores.

Em 1967, foi criada a Comissão Estadual de Energia, que passou a controlar a distribuição de luz nas favelas, impondo a instalação de Comissões de Luz, que tomaram das antigas redes. Isso representou uma intervenção em um dos serviços básicos da favela, antes gerido exclusivamente pelos próprios moradores. Estas Comissões deveriam, a partir de então, apresentar prestação de contas mensal à Comissão Estadual de Energia.<sup>24</sup>

O mês de junho de 1967 foi marcado por outra intervenção governamental nas favelas. O Decreto 870, tratando das Associações de Moradores, colocou-as diretamente sob o controle da Secretaria de Serviços Sociais e das Administrações Regionais, que deveriam aprovar seus Estatutos e Relatórios Financeiros. Em conseqüência do Decreto, as diretorias das Associações foram dissolvidas, sendo substituídas por Juntas Governativas, integradas por membros apontados pela Secretaria de Serviços Sociais. As Juntas deveriam proceder

22 Para uma análise das Associações de Moradores, vide MACHADO DA SILVA, L. A., "A política na favela", *Cadernos Brasileiros*, ano IX, nº 41, mai./jun. 1967, pp. 35-47.

23 Até então, a energia era distribuída nas favelas pelas chamadas redes de luz particulares, que distribuíam ilegalmente energia a grupos de moradores. Seus proprietários eram conhecidos como "donos de relógio".

24 A propósito dessas Comissões, vide LEEDS, E., *op. cit.*

à "normalização" da situação de cada Associação, para então realizar novas eleições. Algumas Associações passaram, assim, por um processo de enfraquecimento que se deveu ainda ao próprio retraimento da ação dos políticos, sobretudo em um momento em que o voto não representava mais a exclusiva garantia de manutenção de sua posição. Outro fator de enfraquecimento foi a aceitação pacífica das imposições governamentais, com as diretorias das Associações cumprindo o que, aliás, já era previsto em seus próprios estatutos: colaborar, contribuir e cooperar com os poderes públicos.<sup>25</sup>

Com o correr do tempo e da história, consolidando-se o novo sistema político, a posição do Governo com relação às favelas ganhou maior definição. A ambigüidade que caracterizava a política de favela deu lugar a um posicionamento mais firme e decidido quanto ao que fazer com ela. Em 1968, a intervenção partiu do Governo Federal, ao criar a CHISAM, órgão do Ministério do Interior ligado diretamente ao BNH e destinado a ditar uma política única de favela, comum ao Governo Federal, ao então Estado da Guanabara e ao Estado do Rio de Janeiro: uma política de extermínio das favelas do Rio de Janeiro.

Para dimensionar a importância dessa intervenção, convém lembrar que o então Governador Negrão de Lima, cuja campanha política se apoiara na promessa de urbanização das favelas e que, depois de eleito, criou a CODESCO, aceitou sem reservas o projeto da CHISAM, apoiando-o publicamente.<sup>26</sup> A operação CHISAM começou, de fato, durante seu mandato, tendo sido executada por sua máquina administrativa.

É preciso considerar, nas raízes dessa intervenção, a ameaça latente do próprio potencial de articulação das populações das favelas, representada pela FAFEG – Federação das Associações de Favela do Estado da Guanabara. Marcada pelo momento político de sua criação (1962) e pela ordem de resistência à remoção da favela do Pasmado para a Vila Kennedy em 1964, a FAFEG causou certa inquietação aos poderes públicos, em uma época em que o menor indicio de mobilização assumia o caráter de ameaça. No entanto, a FA-

25 Os estatutos das Associações de Moradores assim rezam no artigo "De sua Dissolução" A Associação poderá ser dissolvida: (...) II. Quando deixar de cumprir determinações do Estado." Cf. MACHADO DA SILVA, L. A., *op. cit.* p. 43.

26 "Em seu primeiro pronunciamento a respeito da criação da CHISAM, o Governador Negrão de Lima afirmou que a maior dificuldade do Estado é obter terrenos para construir casas populares, 'mas agora a tarefa será facilitada com a participação do Governo Federal'. (...) afirmou que a criação da CHISAM foi uma magnífica cooperação do Governo Federal, 'que inclusive facilitará a tarefa do Governo do Estado no setor habitação'." Cf. "Falta de Terrenos Retardou Fim das Favelas, Diz Negrão". *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 10 de maio de 1968.



FEG representava apenas parcialmente as populações faveladas, reunindo 72 das 132 Associações de Moradores existentes em 1968, além de viver, na ocasião, um período de fortes dissidências internas.<sup>27</sup> Apesar disso, teve uma relativa atividade nesse ano, promovendo uma intensa e agressiva campanha de imprensa, categoricamente hostil ao programa de remoção,<sup>28</sup> cujo *slogan* era "Urbanização Sim, Remoção Nunca". Este comportamento condicionou a forte repressão sofrida pela FAFEG em 1969, ao comandar a resistência à remoção da Ilha das Dragas.

As condições de garantia de permanência das favelas foram eliminadas. Outras forças e interesses entraram em campo, cobiçando os espaços que se liberariam com sua remoção. Além disso, sabe-se que a presença de favelados sempre incomodou os bairros ricos da cidade.

## 2. Os Interesses em Jogo

Não foi por acaso que o programa da CHISAM se iniciou com a remoção das favelas situadas em torno da Lagoa Rodrigo de Freitas. Em toda a sua história, as favelas sempre existiram a partir de uma utilização indevida do espaço, característica claramente colocada pela conceituação oficial: "aglomerados humanos localizados em áreas não urbanizadas, constituídas por habitações rústicas ou improvisadas, desprovidas de melhoramentos públicos, construídas em terra de terceiros: do Governo, de particulares ou de domínio não definido".<sup>29</sup>

Com efeito, de todos os componentes desta definição, o único elemento comum a todas as favelas é a ocupação ilegal do solo. Se em algumas se encontram casas de alvenaria, em outras elementos de infra-estrutura básica, em nenhuma, porém, a posse legal da terra aparece como característica.<sup>30</sup> Segundo levantamentos efetuados em 1964, 23% das áreas faveladas do Grande Rio pertenciam ao Governo Federal; 27% aos Governos Estaduais e 44% eram propriedades

27 Ver Coluna "Favelas, Morros e Gente". *Gazeta de Notícias*, Rio de Janeiro, jan./jul. 1968.

28 Ver "Favelados acham que seu problema exige mais que distribuição de casa". *Jornal do Brasil*, 11 de maio de 1968; "Favelados vão lutar para evitar sua expulsão da Zona Sul". *A Notícia*, Rio de Janeiro, 16 de out. de 1968; "Favelados se preparam para lutar contra a remoção". *Jornal do Brasil*, 3 de novembro de 1968.

29 Definição do Censo.

30 O que não exclui exceções, que podem surgir com o decorrer do tempo: por exemplo, na favela da Rocinha há alguns proprietários; na favela dos Guararapes, os moradores adquiriram o terreno onde a favela se instalou.

privadas, ocorrendo 6% de favelas em terrenos de propriedade duvidosa ou desconhecida.<sup>31</sup>

Por representarem áreas invadidas, as favelas constituem transgressão legal. Sua ocupação do solo transgride também a legislação referente à utilização do espaço, o Código de Obras. Por estes dois fatores, as favelas não contam com qualquer forma de respaldo jurídico, cabendo-lhes uma posição marginal dentro da cidade.

Sua distribuição no espaço urbano, além disso, revela-se conflitiva, ao ocorrerem em zonas de alta especulação imobiliária e urbanizadas (o Censo de 1960 demonstrou que, de 59 das 147 favelas existentes no Rio de Janeiro, 33 situavam-se na Zona Sul e 26 no Centro e Tijuca), disputando o espaço com populações de classes média e alta. São percebidas, pois, como um desequilíbrio quanto ao uso do solo, no sentido de que grande parte das favelas ocupa áreas cujo valor excede de muitíssimas vezes sua utilização.

Áreas de ocupação ilegal, de crescimento espontâneo e carentes de uma infra-estrutura básica logo, fora das normas de urbanização, as favelas sempre representaram um entrave diante dos programas de planejamento urbano projetados ou realizados. Acresça-se a ameaça latente que também sempre representaram para o *statu quo*, violentando a ordem estabelecida, aglomerando populações de baixa renda, de considerável importância quantitativa e com forte potencial de mobilização.

Embora todas essas características transformassem as favelas em objeto passível de intervenção, o que se viu, por muitas décadas foi o desenrolar de uma política de convivência tolerante. Resultado não só dos interesses eleitorais já examinados, esta política também decorria da falta de recursos dos cofres públicos para empreender uma operação globalizante. De fato, tal operação demandaria altíssimas somas e um fluxo constante de recursos de que o Governo do Estado por si só dificilmente poderia dispor. Ademais, as favelas permaneceram por muito tempo ao abrigo de qualquer especulação, posto que os terrenos por elas ocupados, de propriedade de órgãos públicos ou de particulares, encontravam-se em condições topográficas de difícil exploração, ocorrendo geralmente em encostas de morros ou em terrenos alagadiços, sem contar aqueles de propriedade contestada ou desconhecida.

Não se pode, porém, esquecer que a tolerância sempre se opuseram atitudes hostis. De fato, a eliminação das favelas (e sobretudo das da Zona Sul) significaria a liberação de terrenos, propiciando o disciplinamento do uso do solo em muitas áreas da metrópole. Liberar os terrenos por elas ocupados significaria dispor de áreas em que

31 Vide CHISAM, *Metas Alcançadas e Novos Objetivos do Programa*. Rio de Janeiro, Ministério do Interior, BNH, 1971. p. 14.



se poderia construir, que se poderiam urbanizar ou valorizar para utilização futura.

O Rio de Janeiro sempre foi cenário de intensas especulações imobiliárias, devido sobretudo à inflação, que concorreu para transformar os investimentos imobiliários em um negócio seguro, e ao fato de a topografia da Cidade, limitada por montanhas e águas, assim como seu serviço de transportes coletivos deficitário, terem acentuado a demanda e valorização dos bairros situados mais próximos do Centro. Nesse processo contribuíram também as constantes transformações da legislação relativa ao uso do solo, que passou a permitir o aumento de densidade de população e edificação por lote, o acréscimo do número de pavimentos por edificação e a alteração do índice de ocupação do terreno, de 60% para 70 por cento.<sup>32</sup>

O processo de especulação imobiliária que acompanhou o ritmo de crescimento da Cidade, explodindo na década de 60, não representou, entretanto, a única determinante do programa de ação visando a liberação dos espaços ocupados pelas favelas.

Os "interesses da Cidade" também tiveram seu papel. A avenida que margeia a Lagoa Rodrigo de Freitas, por exemplo, foi alargada nas áreas anteriormente ocupadas pelas favelas da Ilha das Dragas, Piraquê e Avenida dos Pescadores; o limite Sul da favela da Rocinha foi transformado em saída do Túnel Dois Irmãos; obras de sustentação de encostas foram realizadas logo após a remoção de cinco pequenas favelas localizadas sobre o Túnel Novo e na Avenida Niemeyer.

Esses "interesses" foram comentados pela imprensa: "Passar no meio da favela da Rocinha é uma experiência desagradável a que agora estão sujeitos os que vão no fim-de-semana para a Barra da Tijuca. Por dois meses, enquanto não ficar pronta a obra da Av. Niemeyer, eles sentirão de perto a contradição que representa a permanência da favela numa área de grande desenvolvimento turístico. (...) Basta alguém percorrer a região, para sentir que, dentro de pouco tempo, não haverá lugar para a Rocinha. A Estrada da Gávea, além do interesse turístico, se destina a ser uma área residencial sofisticada. (...) Bem próximo à Rocinha está o Hotel Nacional, projetado por Niemeyer, em fase final de construção. Seus hóspedes por certo não apreciarão muito a visão geral da favela, que terão bem em frente. E todos os que saírem de carro da galeria do Túnel Dois Irmãos terão como primeira imagem da área turística a favela da Rocinha, que praticamente margeará a auto-estrada."<sup>33</sup>

Exigia-se também, em nome dos "interesses de utilidade pública", a "integração" das populações faveladas, ou seja, sua remoção.

32 Cf. SAGMACS, *op. cit.*, Terceira Parte, p. 41.

33 Cf. "A favela da Rocinha, uma passagem difícil. *Jornal do Brasil*, 2 de agosto de 1970.

Desta campanha participou ainda a imprensa local, como se pode depreender do seguinte editorial: "Proliferando em torno dos bairros residenciais mais populosos da Cidade, as favelas, aos poucos, foram transformando-se em núcleos marginais da sociedade, vivendo exclusivamente na base da mais completa ilegalidade. Desde a ocupação de terrenos - capítulo em que aparece a corrupção da fiscalização, ao fechar os olhos, mediante propinas, para permitir a construção de barracos - até as ligações elétricas clandestinas, o favelado torna-se um parasita do Estado, perante o qual, se não recebe favores, não tem deveres de espécie alguma. Vegetando na promiscuidade, essas populações formam um mundo à parte, sem direitos, mas sem obrigações. À utópica aspiração de urbanizar as favelas opõem-se os mais elementares princípios da lógica administrativa. O ideal não é estimular a favela, mas eliminá-la."<sup>34</sup>

Depreendem-se facilmente os "interesses da Cidade" a partir dos dois textos acima. Ilustram a postura da classe média e da imprensa do Rio de Janeiro diante da questão favela: parte-se de uma conceituação estigmatizada do favelado, qualificado como parasita do Estado, marginal, que precisa ser eliminado do espaço em que se encontra e replantado em outras áreas distantes, não visíveis. Enfatiza-se a favela enquanto aglomerado que "atrapalha" o dia-a-dia da classe média, cuja permanência é incompatível com o desenvolvimento imobiliário da Cidade e cujo espaço caberia "por direito" aos estratos médios.

Estes não eram, porém, os únicos interesses em jogo. Acabar com as favelas implicava diretamente a construção, em larga escala, de unidades habitacionais para as famílias removidas, o que contribuiria para incrementar a construção civil.

Na realidade, as favelas representavam também um mercado de dimensões consideráveis (quase um milhão de habitantes para os quais seria necessário construir cerca de 200.000 habitações, segundo estimativa da CHISAM em 1968). Tal mercado demandaria a construção de conjuntos populares, empreendimento que poderia oferecer à construção civil na Guanabara um campo de ação seguro por algum tempo.

Com efeito, desde o final dos anos 50, o setor da construção civil encontrava-se, tanto a nível nacional como local, em fase de estagnação.<sup>35</sup> Viu-se reativado a partir de 1966, e mais especificamente após 1968, quando o BNH passou a dispor dos recursos do FGTS e, conseqüentemente, a distribuir maiores somas a seus agentes financeiros. No Rio de Janeiro, a reativação do setor esteve claramente ligada à

34 Cf. Editorial "Integração de Favelados". *Jornal do Brasil*, 18 de maio de 1969.

35 Ver IDEG, *A Construção Habitacional no Brasil*. BNH, CIPHAB-GB, abril de 1971. p. 14, onde se analisam inclusive as causas do fenômeno.



construção habitacional,<sup>36</sup> como sugerem os dados seguintes: entre 1966 e 1970, 75.226 unidades habitacionais foram financiadas pelo BNH; o total de licenças concedidas pelo Departamento de Edificações da Guanabara, entre janeiro de 1968 e julho de 1970, foi de 84.764.<sup>37</sup>

A distribuição das unidades financiadas pelo BNH por Carteiras permite supor, inclusive, que a construção de habitações populares teve seu papel no impulso sofrido pelas atividades da construção civil na antiga Guanabara, no período 1966-1970. Com efeito, a Carteira de Operação de Natureza Social – COS, que até 1970 financiou o maior número de unidades, é justamente a Carteira do Banco que financiava as COHABs; os 40,2% que ela realizou na época referem-se a habitações destinadas ao programa comandado pela CHISAM.

Quadro I:  
*Habitações financiadas pelo BNH na Guanabara, segundo as diversas carteiras (1966 a julho 1970)*

Carteiras	Unidades já construídas	Unidades em construção	Total nº	%
Hipotecas	5.786	3.893	9.679	12,8
Projetos Cooperativos	5.226	13.867	19.093	25,4
Operações de Natureza Social	12.074	18.120	30.194	40,2
Superintendência de Agentes Financeiros	11.485	4.775	16.260	21,6
Total	34.571	40.655	75.226	100,0

Fonte: Estado da Guanabara. Secretaria do Governo. Assessoria de Geografia e Estatística. *Aspectos Geográficos do Impacto do BNH no Estado da Guanabara*. Out. 1970.

Injetando consideráveis recursos na construção de habitações populares, o BNH não apenas financiou a construção de unidades habitacionais, como também cumpriu outros de seus objetivos gerais, quais sejam, gerar empregos e propiciar o desenvolvimento da indústria de materiais de construção, e oferecer ainda à iniciativa pri-

vada (empresas de construção civil) contratos para a realização de empreendimentos numericamente importantes.

Cabe ainda mencionar os dados revelados pela COHAB, segundo os quais as áreas totais licenciadas para *habite-se* residencial no Estado da Guanabara foram, em 1968, de 301.054 m<sup>2</sup>, e em 1969, de 749.923 m<sup>2</sup>. “Esta Companhia concluiu, em um ano, em condições de habite-se, mais do que todo o Estado em dois anos.”<sup>38</sup> Foi exatamente em agosto de 1969 que a COHAB e a CHISAM lançaram o “Programa Sete de Setembro”, cujos contratos atingiram uma cifra superior a 181 milhões de cruzeiros, para a construção de 16.900 unidades em dez conjuntos habitacionais.

A construção de habitações populares desempenhou, sem dúvida, um papel ponderável na dinamização das atividades da construção civil no Rio de Janeiro naquele período. Certamente, interessou mais de perto a empresas de médio porte, a quem compensava economicamente tal empreendimento, pelas características que apresentava. Tratava-se de construções em série, o que significava o barateamento do custo do metro quadrado construído. Tratando-se, por definição, de habitações de baixo custo, podiam-se empregar materiais de construção de qualidade inferior, o que compensaria ainda mais a iniciativa.

É claro que tais características e condições sugerem uma limitação máxima das despesas por parte das firmas construtoras, resultando em habitações de má qualidade e com deficiências de construção, apesar do papel de fiscalização exercido pela COHAB. Alguns conjuntos passaram logo a refletir as precárias condições de construção, chegando mesmo a limites extremos,<sup>39</sup> o que sugere, de certa forma, a falta de interesse das entidades responsáveis pela operação quanto à qualidade do produto oferecido.

### 3. O Quadro Institucional

O programa de remoção tratado neste trabalho reporta-se, em suas grandes linhas, ao período de existência da COHAB-GB (1962-1975), e mais especificamente, ao período de atuação da CHISAM (1968-1973). Estas duas instituições foram as grandes responsáveis pelo programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro.

38 Cf. COHAB-GB, *Relatório 70*. Rio de Janeiro, 1970, p. 10.

39 Cf. “Engenheiros acham impossível salvar Manguinhos”. *Jornal do Brasil*, 7 de janeiro de 1972; “Despejo e rachadura, as ameaças do Quitungo”. *O Globo*, Rio de Janeiro, 22 de julho de 1972; “Manguinhos: demolição após entrega do laudo”. *O Globo*, 7 de janeiro de 1972.

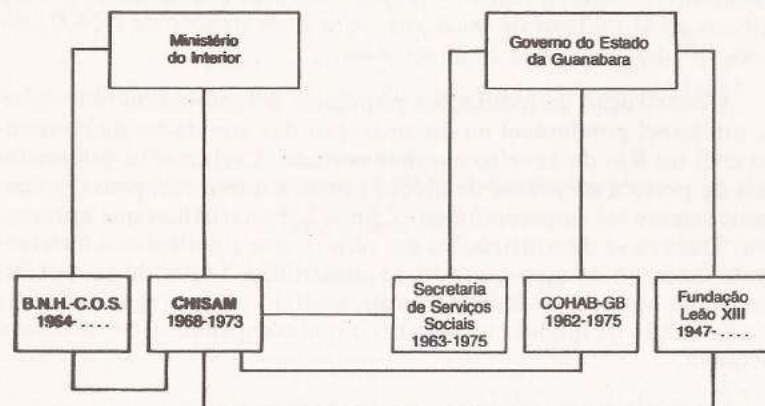
36 Ver dados sobre licenças para construção nos *Anuários Estatísticos* de 1969, 1970 e 1971. As licenças para construções de uso residencial são de muito superiores às demais (uso industrial, uso comercial, outros usos).

37 Cf. ESTADO DA GUANABARA. SECRETARIA DO GOVERNO. Assessoria de Geografia e Estatística. *Aspectos Geográficos do Impacto do PNH no Estado da Guanabara*, out. 1970, p. 9.



Além desses dois órgãos, o programa situava-se em um quadro institucional bem mais amplo,<sup>40</sup> de que já se tratou em páginas anteriores, e que vale a pena mencionar de forma esquematizada, visando situar o leitor.

Diagrama I: Quadro Institucional do Programa de Remoção



Ao ser criada, em 1968, visando coordenar o programa de remoção das favelas do Rio de Janeiro, a CHISAM apoiou-se na estrutura institucional já existente, constituída por órgãos federais e estaduais. A CHISAM passou, então, a canalizar a ação dos diversos órgãos, bem como a ditar as relações entre eles, provocando uma mudança de atribuições dos poderes e incumbências das instituições existentes.

A CHISAM representou uma intervenção do Governo Federal sobre o Governo Estadual, a fim de pôr ordem e concretizar o programa de remoção que a COHAB sozinha não lograra articular, devido a uma forte carência de recursos e de força política. A CHISAM surgiu, então, canalizando estes dois elementos, diretamente ligada ao Governo Federal, o que lhe deu forças, e ao BNH, que lhe garantiu recursos. Vale aqui observar que, nesse programa, o BNH exerceu suas funções financeiras, já que o diretor da COS acumulava também o cargo de Coordenador Geral da CHISAM.

A CHISAM recebeu, por decreto presidencial, 27 terrenos de propriedade da União e do INPS, podendo logo começar a concreti-

40 Havia ainda a CODESCO, que não é mencionada por não destinar-se à remoção, e as instituições do Estado do Rio de Janeiro: COHAB-RJ e Secretaria do Trabalho e Serviços Sociais, cuja ação foge ao âmbito do presente trabalho.

zação do programa e, contando com o respaldo de forças governamentais, impôs-se perante as demais entidades que até então se ocupavam da remoção.

Aos poucos, a CHISAM, além de sua posição de coordenadora, assumiu as próprias tarefas de planejamento e execução do programa. Não se satisfazendo com o trabalho realizado pela Secretaria de Serviços Sociais, no campo dos levantamentos sócio-econômicos preparatórios da remoção, passou ela mesma a efetuar-los. Com relação à tarefa a realizar pela COHAB, a CHISAM também interferiu, ao ditar os moldes de ocupação dos imóveis, papel que caberia, por definição, à primeira, como agente comercializador que era dos mesmos.<sup>41</sup>

Assumindo o controle e coordenação do programa, passou a atribuir funções a essas entidades, divergentes das que desempenhavam até então. A Secretaria de Serviços Sociais, que anteriormente comandava as operações, passou a ser uma simples executora de ordens; da mesma maneira, à COHAB, que dividia com a Secretaria de Serviços Sociais o comando do programa, coube a tarefa de projetar os conjuntos habitacionais e encomendar sua construção, fiscalizar e comercializar as unidades habitacionais.

Desse clima de interferências e insatisfações resultaram desarticulações e desentendimentos entre as partes, uma culpando a outra pelo insucesso, não raro, de determinadas operações. O sistema previsto, em que caberia à CHISAM decidir e comandar, à COHAB construir e comercializar, e à Secretaria de Serviços Sociais remover, revelou-se pouco operante, verificando-se, freqüentemente, que a COHAB não dispunha do número de unidades com características específicas necessárias à CHISAM, ou ainda que toda uma etapa do programa tinha de ser adiada ou refeita, devido a falhas no levantamento sócio-econômico realizado.

Esse era o quadro institucional em que se desenrolou o programa de remoção, revelado pela própria imprensa, como se lê na seguinte declaração de um dos diretores da COHAB-GB: "Embora a CHISAM, de acordo com seus estatutos, só possa agir como órgão diretivo e de coordenação, não tendo responsabilidade ou autoridade de execução de remoção de favela, tarefa que pertencia somente ao Estado na Administração passada, acabou por dominar a situação totalmente. (...) Durante todo o tempo em que as favelas estiveram

41 Em documento oficial da CHISAM, lê-se: "Como órgão diretivo e coordenador que é, a CHISAM não tem a responsabilidade de executar qualquer tarefa de atendimento direto aos favelados do Grande Rio. São os Governos dos dois Estados os responsáveis, através dos organismos adequados, pela execução das tarefas necessárias, (...) cabendo aos órgãos do Governo Federal o apoio, a assistência técnica e financeira ao programa que vier a ser elaborado de comum acordo." | Grifos nossos | Cf. CHISAM, *op. cit.*, p. 15.



em processo de remoção, a empresa (COHAB) não teve acesso ao trabalho, que foi inteiramente realizado pela CHISAM, inclusive o levantamento prévio. Esse levantamento não teria sido realizado de acordo com as normas da Secretaria de Serviços Sociais. A CHISAM teria utilizado um tipo de ficha que nada mais era do que uma simples relação dos moradores, com o nome do chefe de família e o total de dependentes. Só depois que os conjuntos foram ocupados é que a Secretaria de Serviços Sociais foi tomar conhecimento da situação econômica de cada família.”<sup>42</sup>

A CHISAM também fazia suas reclamações, conforme declaração de um coordenador: “O único problema para a remoção dos favelados da Catacumba foi o atraso das residências construídas pela COHAB. Por diversas vezes a remoção teve que ser adiada porque os apartamentos não estavam prontos, devido à falta de verbas da COHAB, que só poderia começar novas construções se recebesse financiamento do BNH. Para tanto era preciso que pagasse o que já estava devendo.”<sup>43</sup>

As dificuldades nascidas dos conflitos entre os vários organismos geraram uma grande desorganização no desenrolar das operações. A COHAB atrasava regularmente a entrega dos imóveis, levando a CHISAM a alterar seu cronograma, ou ainda não oferecia os tipos de habitação solicitados pela CHISAM, que se obrigava a duas alternativas: adiar a remoção ou remover as famílias para habitações inadequadas a seus recursos financeiros.

A CHISAM propunha-se remover 92.000 favelados por ano, a partir de junho de 1971. Assim, contava alcançar em 1976 as metas do programa, ou seja, a remoção completa de todas as favelas do Rio de Janeiro. Porém, apenas logrou realizar parcialmente esses objetivos na primeira etapa dos trabalhos, conforme se lê no balanço de atividades apresentado para o período de junho/1968 a junho/1971, quando moradores de 49 favelas foram removidos para 35.157 unidades em conjuntos habitacionais.<sup>44</sup>

#### 4. O Programa: Resultados Gerais

Um balanço das realizações no âmbito do programa de remoção, de 1962 a 1974, durante três administrações estaduais consecutivas, revela os seguintes resultados:

42 Cf. “Blocos de conjuntos da COHAB estão afundando no Quitungo”. *O Globo*, 9 de abril de 1973.

43 Cf. “Favela da Catacumba acaba com remoção de 136 famílias”. *Jornal do Brasil*, 26 de novembro de 1970.

44 Ver CHISAM, *op. cit.*, p. 69.

Quadro II: Remoções realizadas na Guanabara, no período 1962 - 1974

<i>Administrações e período das remoções</i>	<i>Total de favelas atingidas</i>	<i>Total de barracos removidos</i>	<i>Total de habitantes removidos</i>
Governo Carlos Lacerda - 1962-1965	27	8.078	41.958
Governo Negrão de Lima 1966-1967 (enchentes) maio/1968-março/1971	s/resposta 33	s/resposta 12.782	6.685 63.910
Governo Chagas Freitas - abril/1971 - março/1974	20	5.333	26.665
Total	80	26.193	139.218

Fonte: COHAB-GB.

Apesar de ter atingido, em 12 anos, 80 favelas (os dados não excluem a possibilidade de mais de uma remoção em uma mesma favela) e de o total de habitantes removidos estar muito aquém das previsões feitas pelo programa, não se pode negar que este teve dimensões consideráveis.

O processo de desfavelamento desenvolveu-se sob três administrações estaduais, num crescendo, culminando no período de existência da CHISAM (1968-1973), durante o Governo Negrão de Lima e parte do Governo Chagas Freitas, quando se removeram 90.575 habitantes, ou seja, 65,1% do total de pessoas atingidas nos três períodos.

Como vem assinalado no Quadro II, em 1966-67 (período das grandes enchentes no Rio de Janeiro, que deixaram ao desabrigo alguns milhares de pessoas), assiste-se a uma interrupção do programa de remoção, passando-se a atender prioritariamente aos casos de flagelados provisoriamente alojados em albergues e abrigos da Cidade. Dos 6.685 casos de flagelados, a grande maioria foi transferida para o conjunto habitacional Cidade de Deus, ainda em construção na época, e cuja ocupação, iniciada então, prolongou-se até 1970, momento em que as remoções já haviam sido retomadas e o programa encontrava-se, novamente, em pleno curso.



Quadro III: Conjuntos habitacionais da COHAB-GB por localização, ano de ocupação e número e tipos de unidades

Nome do conjunto	Bairro	Ano de ocupação	Triagem	Casa	Apartamento	Total por conjunto
Lar da Empregada						
Doméstica	Realengo	1962	-	46	-	46
Dona Castorina	Gávea	1962	-	-	252	252
V. Aliança	Bangu	1962	-	2.187	-	2.187
Nova Holanda	Bonsucesso	1963	981	-	-	981
V. Kennedy	Sen. Camará	1964	-	5.069	-	5.069
V. Esperança	Vig. Geral	1964	-	464	-	464
V. Isabel	V. Isabel	1964	-	-	48	48
Pio XII	Botafogo	1965	-	-	246	246
Sto. Amaro	Catete	1965	-	-	227	227
Marq. S. Vicente	Gávea	1965	-	-	328	328
Cid. de Deus	Jacarepaguá	1966	1.193	3.865	1.600	6.658
Cidade Alta	Cordovil	1969	-	-	2.597	2.597
Crato	Penha	1970	-	-	312	312
Sta. Luzia	Bonsucesso	1970	-	-	180	180
Soldado Elias dos Santos	Cascadura	1970	-	-	600	600
Bento Cardoso	Penha Circ.	1970	-	-	560	560
Água Branca	Realengo	1970	-	-	1.480	1.480
Barro Vermelho	Engenho Novo	1970	-	90	-	90
Zaira Duna	Brás de Pina	1970	-	-	960	960
Quitungo	Brás de Pina	1970	-	-	1.920	1.920
Av. Suburbana	Benfica	1970	-	-	700	700
Porto Velho	Cordovil	1970	-	-	1.000	1.000
Mal. Hermes	Guadalupe	1971	-	-	300	300
Engenho da Rainha	Engenho da Rainha	1971	-	-	1.760	1.760
Sta. Cruz	Sen. Camará	1971	-	-	1.920	1.920
Lins Vasconc.	Engenho Novo	1971	-	-	560	560
Itaráre	Bonsucesso	1971	-	-	660	660
Pedro I	Realengo	1971	-	-	3.280	3.280
Oswaldo Cruz	Oswaldo Cruz	1971	-	-	1.080	1.080
Castro Alves	Bonsucesso	1971	-	-	820	820
D. Jaime de Barros Câmara	Pe. Miguel	1972	-	-	7.000	7.000
Miguel Gustavo	Sen. Camará	1972	2.466	-	-	2.466
Pres. Médici	Bonsucesso	1974	-	-	720	720
André Filho	Penha Circ.	1974	-	-	80	80
Av. Antares	Sta. Cruz	1975	1.434	-	-	1.434
Total			6.074	11.721	31.190	48.985

Fonte: CEHAB-RJ.

O Quadro III contém informações sobre o universo dos conjuntos habitacionais da COHAB, para onde se dirigiu, inicialmente, a grande maioria das famílias removidas.

Convém, inicialmente, fazer algumas observações de natureza geral sobre o quadro acima: os conjuntos, que se iniciaram nas vilas populares, de casas, passaram a se constituir de blocos de apartamentos, sua característica atual. Vê-se também que o universo dos conjuntos habitacionais não segue uma uniformidade em termos de tamanho e de número de unidades oferecidas: enquanto há alguns conjuntos grandes, com 5.000, 7.000 unidades, há também outros bem menores, com 80, 90 unidades. Quanto à sua localização, todos os conjuntos habitacionais, praticamente, situam-se nas Zonas Norte e Suburbana, acompanhando o traçado da Estrada de Ferro Central do Brasil e da Avenida Brasil, espalhando-se também pelas zonas periféricas do Grande Rio. Os casos de conjuntos habitacionais na Zona Sul são excepcionais, sendo produto das primeiras administrações da COHAB.

A fim de prosseguir na análise dos resultados do programa, segue o balanço das unidades entregues pela COHAB, por ano.

Quadro IV: Número de Unidades Habitacionais por Ano de Ocupação

Ano de ocupação	Total de unidades
1962	2.485
1963	981
1964	5.581
1965	801
1966	6.658
1969	2.597
1970	7.802
1971	10.380
1972	9.466
1974	800
1975	1.434
Total	48.985

Fonte: CEHAB-RJ.



Se se comparam os totais apresentados pelos Quadros II e IV, verifica-se que os dados não correspondem exatamente: o número total de barracos removidos (26.193) difere do número de habitações ocupadas nos conjuntos habitacionais (48.985), mesmo que dos últimos se deduzam as 1.434 unidades de triagem ocupadas em 1975 (ano não abrangido pelo Quadro II) e os conjuntos habitacionais administrados pela COHAB e não destinados a favelados removidos (Lar da Empregada Doméstica, Dona Castorina, Pio XII, Vila Isabel e Santo Amaro). Podem-se traçar algumas hipóteses para esta não-correspondência. Primeiramente, considere-se que é freqüente verificarem-se discrepâncias em dados oficiais, mesmo que provenham de uma única fonte. Considere-se ainda que, sobretudo às vésperas da remoção, um barraco de favela não raro abrigava mais de uma família desejosa de participar do programa. Considere-se também que o programa comportava uma margem de disponibilidade destinada a famílias de baixa renda, porém não moradoras de favelas, levadas à conta de "reserva técnica". Havia também uma margem destinada a casos de vítimas de sinistros em geral ou de desapropriações imobiliárias por motivos de ordem pública.<sup>45</sup>

Assim é que a comparação parcial dos Quadros II, III e IV revela dados sobre desfavelamento (8.078, Quadro II), que pouco correspondem àqueles relativos à ocupação dos conjuntos habitacionais (9.848, Quadro IV) entre 1962-1965, exatamente o período em que foram ocupados os conjuntos não destinados a favelados.

Revela também que o número de barracos removidos durante a Administração Negrão de Lima (12.782, Quadro II), no período de maio de 1968 a março de 1971, corresponde aproximadamente às unidades entregues nos conjuntos habitacionais (12.459, Quadro III), sabendo-se que o conjunto habitacional Engenho da Rainha foi o último ocupado até março de 1971.

A diferença maior, porém, encontra-se no último período (abril de 1971 - março de 1974), justamente durante a época de extinção da CHISAM (1973). Foram removidos 5.333 barracos de favela (Quadro II), contra 18.586 unidades habitacionais entregues (Quadro III), devendo-se considerar aqui que o conjunto habitacional André Filho foi o último conjunto inaugurado pela Administração Chagas Freitas. Assim, tudo indica que 13.253 unidades habitacionais da COHAB foram ocupadas por pessoas não provenientes das operações de remoção. Estas accederam aos conjuntos habitacionais por conta da chamada "reserva técnica" (cota destinada a não-favelados) e, no caso, representaram um número proporcionalmente muito grande. O Governo Chagas Freitas foi marcado, portanto, por uma COHAB que iniciava um processo de mudança de clientela.

Se nos 12 anos aqui considerados (1962-1974) o programa de remoção causou grande impacto, chegando a erradicar um número considerável de favelas, inclusive algumas das mais importantes, a favela, no entanto, persistiu em se afirmar no espaço urbano.

Dados recentes mostram os índices de crescimento das favelas remanescentes e um número espantoso de novas favelas surgidas em espaços antes vazios.

Quadro V: Favelas do Rio de Janeiro por Região Administrativa  
1970 e 1974

Regiões Administrativas	Número de Favelas		População	
	1970	1974	1970	1974
I. Portuária	6	6	16.240	20.480
II. Comercial	-	1	-	45
III. Rio Comprido	5	13	23.243	39.669
IV. Botafogo	10	8	12.818	21.490
V. Copacabana	7	5	15.783	16.800
VI. Lagoa	10	17	39.669	41.755
VII. São Cristóvão	6	12	33.306	41.985
VIII. Tijuca	5	10	33.109	74.697
IX. Vila Isabel	2	5	12.619	6.510
X. Ramos	18	26	92.613	88.908
XI. Penha	15	23	57.078	86.705
XII. Méier	11	18	71.824	124.124
XIII. Engenho Novo	10	29	25.029	23.854
XIV. Irajá	9	12	22.189	38.994
XV. Madureira	16	23	16.601	13.639
XVI. Jacarepaguá	5	10	4.725	14.685
XVII. Bangu	7	8	25.597	43.140
XVIII. Campo Grande	1	5	3.150	7.051
XIX. Santa Cruz	1	6	1.877	2.239
XX. Ilha do Governador	7	14	19.356	17.255
XXI. Ilha de Paqueta	-	-	-	-
XXII. Anchieta	7	16	28.621	30.400
XXIII. Santa Tereza	4	8	9.682	10.284
XXIV. Barra da Tijuca	-	8	-	6.381
Total	162	283	565.129	771.090

Fontes: Dados relativos a 1970 - IBGE, *Sinopse Preliminar do Censo Demográfico - Guanabara*.  
Dados relativos a 1974: Fundação Leão XIII.

45 Ver capítulo seguinte e Cf. CHISAM, *op. cit.*, p. 67.



O quadro acima, por basear-se em dados de duas fontes diferentes, apresenta discrepâncias evidentes, tais como o surgimento de sete novas favelas na região da Lagoa, exatamente de onde se removeram quase todas as favelas existentes, ou ainda casos de aumento de número de favelas com decréscimo de suas populações. Vale lembrar que os levantamentos feitos com relação às favelas sempre apresentaram os resultados mais irregulares, nem sempre coincidentes no âmbito mesmo de uma única fonte.

Porém, apesar das incongruências, esse quadro revela tendências gerais bastante significativas, ou seja, que em um período de quatro anos, justamente quando da mais intensa atividade de remoção, as favelas do Rio de Janeiro sofreram um aumento quantitativo de 74%, e suas populações de 36,5%. Revela também o surgimento de novas favelas em áreas onde não havia nenhuma, assim como a multiplicação constante das favelas nas regiões periféricas do Grande Rio, como Jacarepaguá, Campo Grande, Santa Cruz, Ilha do Governador, Anchieta, áreas em rápida expansão.

Esse crescimento pode ser explicado por uma série de fatores. Em primeiro lugar, é preciso observar que as causas do crescimento das favelas não foram atacadas pelos diversos programas de remoção, inclusive o da CHISAM-BNH-COHAB. Com efeito, a concepção subjacente nas diversas intervenções governamentais sempre foi a de tratar a favela como uma questão puramente habitacional e de uso do solo, sem levar em consideração as características de sua população e os fatores que a levam a morar em favelas. A favela não é simplesmente resultante de uma crise habitacional no contexto de um processo de urbanização acelerado. Não se trata apenas de uma questão de déficit de moradia ou de incapacidade do mercado imobiliário (setores público e privado) de produzir habitações populares em ritmo capaz de atender a uma demanda crescente. A favela resulta, sobretudo, da exploração da força de trabalho em uma sociedade estratificada, onde as desigualdades tendem a se perpetuar e o processo de acumulação de capital é cada vez maior. Resulta ainda de uma situação onde o uso do solo é cada vez mais determinado pelo seu valor, e onde o controle do espaço urbano é exercido pelas ou em nome das camadas dominantes.<sup>46</sup>

Para as camadas pobres, a favela não se define tampouco como mera questão habitacional, se bem que constitua uma alternativa de moradia dotada de uma característica altamente vantajosa: estar fora de parâmetros institucionais e dentro das possibilidades concretas de cada um. Porém, mais do que local de moradia, esse tipo de aglome-

46 Para este tipo de colocação, ver CASTELLS, M., "Movimiento de pobladores y lucha de clases". *Eure*, vol. III, nº 7, abril de 1973. pp. 9-35.

rado 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.

As intervenções verificadas no Rio de Janeiro não consideraram qualquer um desses fatores. Tampouco se preocuparam com as diversas variáveis<sup>47</sup> que condicionam o crescimento das favelas. Nenhum tipo de medida foi tomado, por exemplo, no sentido de controlar as migrações que sempre tiveram tão importante papel no crescimento da Cidade e no aumento do seu bolsão de pobreza. Nada foi realizado visando controlar a especulação imobiliária. O mercado habitacional de aluguéis, em vez de ser controlado, foi inflacionado. Enquanto isso, as condições materiais de vida das camadas menos favorecidas continuaram a se deteriorar, não tendo estas se beneficiado de qualquer tipo de programa voltado para o aumento de sua renda.<sup>48</sup> Assim, a favela continuou a representar a solução para o problema habitacional de muitos.<sup>49</sup>

Nestas condições, compreende-se que, por mais que se intervenha na favela, por mais que as interferências se revistam de um aparato técnico, por mais eficaz que seja seu planejamento, a favela continuará a crescer.

Outra ordem de fatores também parece estar presente no atual crescimento das favelas cariocas. Paradoxalmente, esses fatores remetem à própria operação de remoção. Ocorre, em primeiro lugar, que o programa atraiu novos moradores para a favela, a partir do momento em que esta passou a representar uma condição para se ter acesso às unidades habitacionais da COHAB. E, em segundo lugar, verificou-se um retorno à favela, pós-remoção, por parte de muitos favelados que, pelas mais diversas razões, não permaneceram nos conjuntos habitacionais para onde haviam sido originalmente transferidos.

Em suma, o efeito produzido pelo programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro foi diametralmente oposto ao esperado: em vez de regressivo foi propulsor. Se não se logrou acabar com as fave-

47 Para uma análise dessas variáveis, ver LEEDS, A., "The significant variables determining the character of squatter settlements". *América Latina*, ano 12, nº 3, jul./set. 1969. pp. 44-86.

48 A este respeito, ver SINGER, P., "Mais pobres e mais ricos". *Opinião*, nº 116, 24 de janeiro de 1975.

49 Para uma concepção da favela enquanto solução, ver MANGIN, W., "Latin American Squatter Settlements: a Problem and a Solution". *Latin American Research Review*, vol. II, nº 3, 1967. pp. 65-98; e TURNER, J. F. C., "Uncontrolled Urban Settlement: Problems and Policies". In BREESE, G. (Ed.), *The City in Newly Developing Countries*. Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1969. pp. 507-34.



las, logrou-se menos ainda contê-las. As favelas continuam marcando a paisagem, numa prova de que medidas paliativas não resolvem.

## CAPÍTULO II

### Da Favela ao Conjunto Habitacional

A remoção de uma favela é um processo longo, que consta de várias etapas, desde os preparativos para a evacuação dos barracos e a relocação de seus habitantes nos conjuntos habitacionais, até sua inserção no Sistema Financeiro da Habitação.

Deste processo, participam uma série de organismos governamentais, com tarefas específicas e, conseqüentemente, um número considerável de pequenos e médios funcionários que lidam diretamente com os moradores locais durante todo o tempo de sua duração.

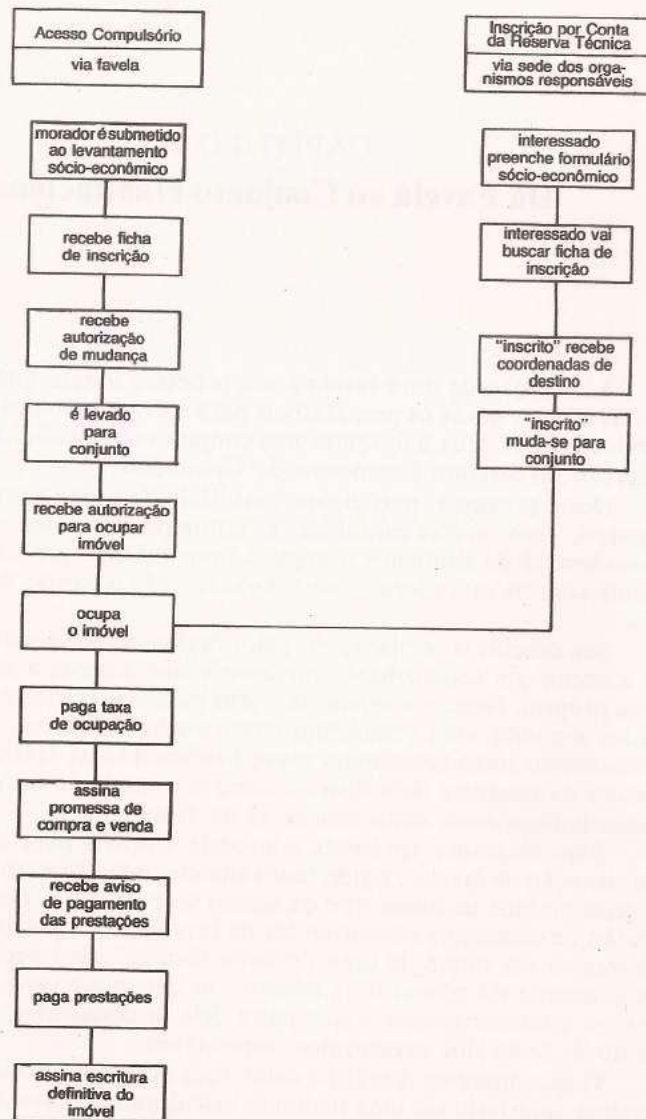
Seu desenrolar é planejado pelos órgãos responsáveis de maneira a seguir um trajeto-base, que levaria diretamente à aquisição da casa própria. Nele, o morador tem seus passos previstos e esquematizados segundo uma ordem burocrático-administrativa, desde o levantamento sócio-econômico a que é submetido na favela até a assinatura da escritura definitiva de compra e venda do imóvel no conjunto habitacional, conforme se vê no Diagrama II.

Esse diagrama apresenta o modelo traçado para o programa de remoção de favelas, rígido teoricamente, que não exclui, contudo, a possibilidade de outro tipo de acesso ao programa. Prevvia-se a inclusão de elementos não-oriundos de favelas e que participariam do programa em nome de uma "reserva técnica". Seu percurso difere basicamente do primeiro na medida em que, neste caso, o acesso se realiza voluntariamente e que parte dele se desenvolve diretamente junto às sedes dos organismos responsáveis.

O que interessa discutir é como esse programa, ao ser posto em prática, interferiu em uma realidade estruturada (a favela), e como as



Diagrama II: Percurso Previsto para Aquisição da Casa Própria no Âmbito do Programa da COHAB



pessoas nele envolvidas se comportaram diante de um modelo rígido e imposto.

É preciso considerar a importância do fator tempo na base da operação, em todas as suas etapas. Na realidade, o percurso compreendia dois grandes tempos, delimitados em espaços diferentes: o tempo na favela e o tempo no conjunto, o primeiro indo desde a "condenação" oficial de uma favela até o dia da transferência de seus moradores para conjuntos habitacionais, e o segundo compreendendo desde a ocupação dos imóveis nos conjuntos, até a assinatura da escritura definitiva do imóvel.

Durante as etapas do processo transcorridas na favela, os moradores contavam particularmente com tempos específicos, ou seja, antes e depois de seu cadastramento, tanto quanto nos conjuntos, antes e depois da assinatura da promessa de compra e venda do imóvel, momento em que propriamente se inserem no SFH.

Não se pode estabelecer o tempo real de duração da operação, posto que o tempo cronológico decorrido entre suas diversas etapas variava em função das características de cada caso, das injunções institucionais de cada momento, das características específicas de cada favela envolvida e também em função, ainda, de cada indivíduo implicado particularmente na operação.<sup>50</sup>

Há que se considerar a flexibilidade na atribuição do tempo de cada etapa do programa, assim como as dilatações de prazos entre etapas, fatores que acabaram por representar, para o morador, momentos de reflexão sobre o *se, como e em que* condições participar do programa. Com efeito, os intervalos sofridos pelo programa deram margem a que o morador, quer na favela ou no conjunto, se deparasse com possíveis alternativas para seu caso, dificilmente viáveis com a execução de um rígido cronograma de trabalhos.

O tempo foi, essencialmente, um elemento propiciador das práticas que se desenvolveram paralelamente à operação planejada, tais como as mais diversas transações comerciais e, sobretudo, o desenvolvimento de relações de natureza pessoal com funcionários dos organismos responsáveis, visando a obtenção de vantagens pessoais.

Como toda operação de planejamento, o programa de remoção gerou mecanismos informais que acabaram por transformá-lo em outra realidade, com características próprias e imprevistas, distante daquela inicialmente idealizada.

50 Vale lembrar que os próprios planos de venda dos imóveis no âmbito do SFH variam, sendo que o número de prestações varia segundo o plano; por exemplo: os planos "A" e "C" de vendas do BNH não têm prazo fixo de resgate, enquanto o PES - Plano de Equivalência Salarial tem o limite máximo de 240 meses.



## 1. O Anúncio da Remoção e Sua Repercussão na Favela

O desenrolar das operações comandadas pela CHISAM obedecia, habitualmente, a um mesmo esquema. Em reunião na sede do BNH, o Coordenador Geral da CHISAM, o Presidente da COHAB, o Secretário de Serviços Sociais e um representante do Governo do Estado programavam a remoção que se realizaria nas favelas.

Terminadas as conversações, reunia-se a imprensa, e os dirigentes divulgavam as decisões oficiais segundo um critério de prioridade já estabelecido. Ato contínuo, os jornais, a televisão, o rádio anunciavam os fatos, noticiando as datas aproximadas das remoções das favelas condenadas e os conjuntos habitacionais para onde seus habitantes seriam removidos.

Poucos dias depois, as favelas prioritárias eram visitadas por uma equipe técnica da CHISAM. No local, essa equipe estabelecia seus primeiros contatos com as Associações de Moradores, clubes, organizações religiosas, comissões de luz e birosacas mais importantes, enfim, com o maior número possível de entidades locais reunindo grupos de moradores. Desse modo, a equipe já entrava em campo respaldada pelos componentes da própria estrutura interna da favela.<sup>51</sup>

A CHISAM, sabedora da estreita dependência que as associações da favela mantêm em relação à estrutura sócio-política,<sup>52</sup> planejou a estratégia de penetração e de captação de apoio local. Seus técnicos sabiam que as lideranças existentes nas favelas eram compartimentadas, salvo raríssimas exceções, e que as Associações de Moradores, teoricamente responsáveis pela defesa dos interesses dos moradores, nem sempre, na prática, desempenhavam este papel. Na realidade, sendo uma área bastante estratificada e com nítidas diferenciações sociais internas, não se verifica nas favelas uma convergência de interesses de todos os moradores, apesar da identidade quanto ao local de moradia. E a estratégia posta em prática foi justamente a de

51 Essas entidades sempre desempenharam um papel importante na vida cotidiana das favelas. O número de organizações instaladas nas favelas do Rio de Janeiro, sobretudo nas mais populosas, é enorme. São igrejas (católica, batista, presbiteriana, metodista, assembléia de Deus, testemunhas de Jeová, etc.); centros espíritas e terreiros de umbanda de filiações variadas; clubes sociais e desportivos (blocos carnavalescos, escolas de samba, clubes de futebol, etc.); Associações de Moradores, comissões de água e luz; órgãos de assistência social e educacional (Fundação Leão XIII, escolas, etc.); estabelecimentos comerciais de pequeno e médio porte (birosacas, padarias, armazéns, supermercados, lojas de material de construção, oficinas, etc.). Seu tamanho, assim como os investimentos realizados em cada uma, são bem variados, de pequenas associações com menos de 100 clientes (alguns centros religiosos), às grandes com mais de 1.000 (grandes comissões de luz, Associações de Moradores, escolas de samba). Vide VALLADARES, L., *Associações Voluntárias na Favela*. Comunicação à 28ª Reunião Anual da SBPC. Brasília, 1976.

entrar em contato com cada uma dessas associações, para que agissem como intermediários na mobilização das clientelas específicas.

As lideranças locais foram conquistadas na sua quase totalidade. Experientes em negociar com os agentes externos, que sempre atuaram nas favelas (funcionários dos diversos organismos da administração, políticos, assistentes sociais, etc.), conhecendo sua margem de negociação no jogo, e conscientes também das limitações de suas bases de apoio, os "representantes da favela" entraram na nova jogada. Entretanto, houve algumas tensões e relutância em ceder ao apelo da CHISAM: as comissões de luz e os proprietários de birosacas, por exemplo, viram suas atividades frontalmente ameaçadas com a mudança. As primeiras não teriam mais vez nos conjuntos habitacionais, onde a rede elétrica é pública; e as birosacas, que sempre proliferaram no comércio livre das favelas, seriam em muito reduzidas nos conjuntos, onde o pequeno comércio é planejado.<sup>53</sup>

As lideranças conquistadas cabia o papel de trabalhar junto à população, visando a ganhar as vozes divergentes. Se havia pessoas interessadas no projeto governamental, pela falta de opção, ou por acreditarem na ideologia da casa própria, a grande maioria preferia continuar onde estava, quer pela própria estrutura de vida local já organizada, quer por não acreditar na solução representada pelos conjuntos, ou ainda pela perda imediata dos investimentos realizados e conseqüentes prejuízos financeiros que a remoção implicaria. Deve-se considerar ainda o fato de grande parte da população favelada não pagar aluguel, como atesta a estimativa segundo a qual, nas

52 As associações que compõem a organização interna da favela, apesar de voltadas para sua população, mantêm fortes laços de dependência com a sociedade global. Vale ressaltar que um número considerável dessas organizações é diretamente de origem externa, como as igrejas católica e protestante (com suas diversas seitas) e as próprias Associações de Moradores, criadas por iniciativa do Governo. Na realidade, todas dependem de fora, seja em termos de recursos ou de decisão. Há também o caso das organizações de origem local, como as comissões de luz ou os clubes sociais, as birosacas e outros estabelecimentos comerciais. Excetuando-se os estabelecimentos de natureza comercial, as outras associações acabam também por depender, para garantir sua continuidade, de apoio exógeno (as escolas de samba, que canalizam recursos institucionais e de turistas; as comissões de luz, reconhecidas pela Light, dela dependem para funcionar regularmente; as redes de água dependem da ação dos políticos para a construção de reservatórios). Em suma, o quadro geral oferecido por essas associações, apesar de revelar uma dinâmica local, exprime forte dependência da favela em relação ao "mundo de fora". Ver MEDINA, C. A. de, "A Favela como uma Estrutura Atomística: elementos descritivos e constitutivos". *América Latina*, ano 12, nº 3, jul./set. 1969, pp. 112-36. Ver também, VALLADARES, L., *op. cit.*

53 Nos conjuntos habitacionais, previam-se residências-comércio, em número insuficiente, porém, para atender aos birosqueiros. A título de ilustração, da Catacumba, de 121 birosqueiros, apenas 10 puderam ocupar imediatamente residências-comércio no conjunto habitacional Quitungo. Cf. "Remoção de 31 famílias para a Penha inicia hoje demolição da Catacumba". *Jornal do Brasil*, 1º de outubro de 1970.



favelas do Rio de Janeiro, apenas 13,7% dos barracos seriam ocupados em regime de aluguel.<sup>54</sup>

O trabalho de conquista da adesão dos moradores não se limitava unicamente à pressão das lideranças locais. Havia o apelo insistente da propaganda governamental em favor da ideologia da casa própria. Neste quadro geral, se se considerar que esses moradores já não contavam com o apoio externo dos políticos, seus antigos "defensores", e que, na realidade, as favelas nunca chegaram a representar núcleos organizados de resistência e luta, compreender-se-ão as dificuldades reais de um posicionamento coletivo e de resposta à proposição governamental. Neste ponto, não se há que esquecer o antecedente bem próximo dos casos do Pasmado e da Ilha das Dragas, onde às tentativas de reação foram reprimidas policialmente. Além disso, alguns moradores – isoladamente – anteviam a possibilidade de lucrar com a nova realidade. O fato é que, mais cedo ou mais tarde, todos reconheceram a irreversibilidade da situação, como bem disse um morador: "*O direito de favela? Quando o Governo quer, acaba com o direito de todo mundo.*"

Iniciava-se, então, um intenso movimento de vaivém no interior da favela, que se estenderia até às vésperas da remoção. O tempo que se escoaria entre uma etapa e outra não raro se prolongava, permitindo a quem não quisesse ir para o conjunto tentar escapar à remoção, podendo vender o barraco e mudar-se para outro local (inclusive uma favela não ameaçada); trocar o barraco com morador de outra favela desejoso de ir para o conjunto mais depressa; voltar para sua localidade de origem (casos menos freqüentes). Não-moradores de favela interessados em aceder às habitações oferecidas pela COHAB percebiam que as favelas ameaçadas representavam um meio seguro de acesso aos conjuntos, já que o programa, naquele momento, dava prioridade absoluta às populações faveladas.<sup>55</sup> Tornavam-se, assim, "favelados de última hora", beneficiando-se do processo normal de remoção.

Além desses casos, e em função deles, a demanda real de barracos nas favelas provocou a ação de inúmeras pessoas que, aproveitando-se da situação, construíam novos barracos em espaços ainda vazios, chegando mesmo a incluir em seu projeto cômodos de aluguel. Estes receberiam familiares ou amigos chegados à favela às vés-

54 Cf. PARISSE, L., *Favelas de l'agglomération de Rio de Janeiro: leur place dans le processus d'urbanisation*. Univ. de Estrasburgo, Janeiro de 1970. p. 162. Tese de Doutorado do III ciclo em Geografia.

55 Havia, é bem verdade, na COHAB, inscrições abertas em pequeno número para não-moradores de favelas, em nome de uma "reserva técnica". Porém, mudar-se para a favela era sempre mais simples e seguro, sobretudo porque a origem dos moradores não era levada em conta para efeitos de remoção, sendo todos considerados favelados.

peras da remoção. Foi assim que a CHISAM computou, na Catacumba, 2.200 famílias alojadas em 1.857 barracos.<sup>56</sup>

Nessas condições, o mercado imobiliário das favelas foi significativamente "sacudido", assim como alteradas foram sua densidade e composição demográficas.

Os barracos sofreram grande valorização, quer para compra e venda, quer para aluguel. Em 1968, quando a CHISAM declarou a prioridade do programa na área da Lagoa Rodrigo de Freitas, um barraco na Catacumba alcançava o valor mínimo de Cr\$ 1.000,00, importância que, na época, correspondia a seis salários mínimos. Considere-se que, entre o anúncio da CHISAM e a real remoção da favela da Catacumba, ocorrida em 1970, escoaram-se dois anos.

Nesse espaço de dois anos, a Catacumba estendeu-se para cima do morro, chegando ao outro lado da encosta, seus barracos invadindo terrenos particulares. A Favela Macedo Sobrinho cresceu para os lados, e os barracos alcançaram a vertente que dá para a Rua Fonte da Saudade. A Favela do Sossego, praticamente oculta pela floresta do Parque Nacional do Rio, passou a evidenciar-se na paisagem. A Praia do Pinto cresceu verticalmente, devido aos limites geográficos à sua expansão horizontal, tendo muitos de seus barracos sido acrescentados de um segundo andar.<sup>57</sup>

A expansão das favelas e o novo impulso que tomavam em função do programa de remoção ia totalmente de encontro ao projeto de desfavelamento. Assim, a CHISAM passou a adotar medidas de contenção, apoiando-se no Código de Obras, que proibia a construção de novos barracos. Para tanto, necessitava mobilizar as lideranças das favelas, através das Associações de Moradores, encarregadas de impedir a proliferação de novos barracos e de sustar qualquer autorização para aumento de habitação.<sup>58</sup>

As Associações, porém, assumiram um papel dúbio, atendendo e contrariando simultaneamente as prescrições da CHISAM, muitas vezes em função do interesse que tinham pela nova situação. Não é, todavia, excessivo supor que pesasse também o fator tolerância e solidariedade na concessão que por vezes faziam em determinados casos. Contudo, autorizar a construção e aumento de um barraco poderia também representar, em certos momentos, vantagens pessoais para um ou mais membros da diretoria da Associação, conforme atestam denúncias públicas de certos moradores ao acusarem as Associações de "vender seus serviços" a recém-chegados: "... morado-

56 Ver "Catacumba joga fora material de 71 barracos". *Jornal do Brasil*, 4 de outubro de 1970.

57 Cf. "Nova favela nasce livremente perto do túnel Rebouças". *Jornal do Brasil*, 29 de setembro de 1968.

58 Cf. CHISAM, *op. cit.*, p. 24.



res da Catacumba acusaram a SOMAC de estimular a proliferação de barracos naquele local e receber propinas. A média de novos barracos é um por dia (...). Esta revelação é do Sr. J. de C., um dos novos moradores do morro da Catacumba que, ao saber da transferência de favelados para apartamentos, saiu de Xerém com mulher e quatro filhos e construiu seu barraco em menos de 12 horas.”<sup>59</sup>

Assim, as Associações de Moradores acabaram transformando em vantagem o que era um direito de controle, evidenciando que, se por um lado acataram as ordens da CHISAM, tiraram, por outro, vantagens não desprezíveis de uma situação com que tiveram, de certa forma compulsoriamente, de compactuar.<sup>60</sup>

Em suma, o quadro até aqui descrito constitui um exemplo claro de como determinadas populações podem reagir a uma operação imposta e contrária aos seus interesses, a ponto de imprimir-lhe novas características e condicionamentos.

## 2. Os Preparativos da Remoção

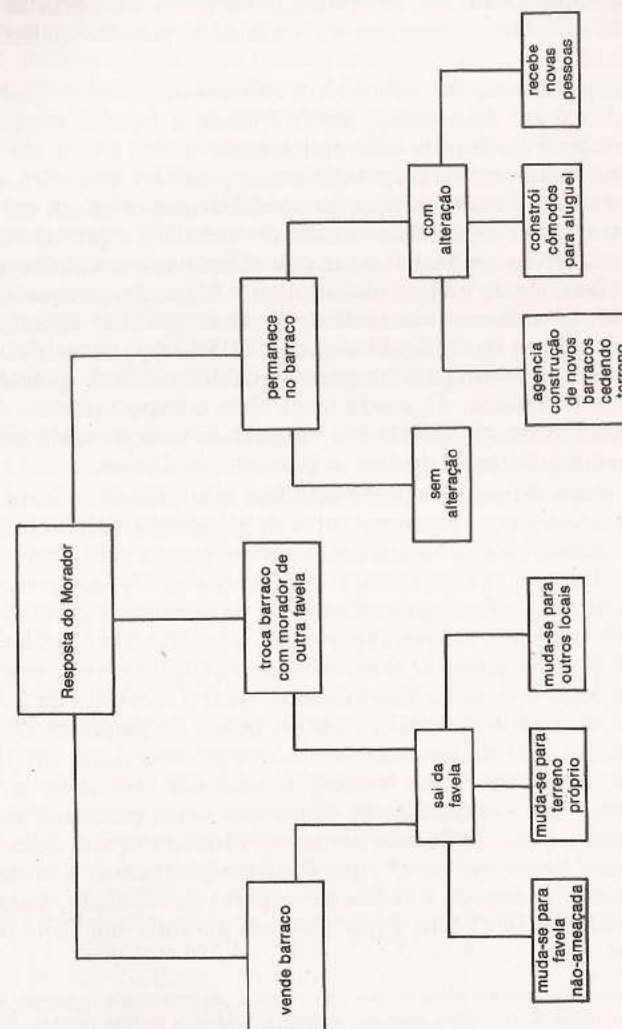
Os primeiros passos para a remoção foram dados. Após ter contactado os dirigentes da Associação de Moradores e de outras organizações locais, a equipe técnica da CHISAM começava a planejar, com sua colaboração, o levantamento sócio-econômico, próxima etapa do programa. Dividia-se a favela em setores, a fim de facilitar o trabalho dos entrevistadores, numerando-se os barracos de cada setor. Finalmente, fixava-se a data para o início do levantamento, após toda a população local ter sido avisada. Em geral, a equipe técnica contava com a colaboração daqueles mesmos moradores que vinham apoiando seu trabalho desde o início do processo. A Associação de Moradores, ou outras organizações, utilizava seus alto-falantes para anunciar a notícia, convocando a população para colaborar com a CHISAM. Exercia, assim, uma espécie de emulação e pressão, cujos resultados não demoraram a se fazer sentir.

Chegado o dia do levantamento, geralmente sábado ou domingo, desembarcava na favela a equipe encarregada do mesmo, composta por assistentes sociais e estudantes universitários contratados como “ajudantes de pesquisa”. Sua primeira iniciativa em campo era dirigirem-se à Associação de Moradores, de onde saíam para iniciar suas tarefas: a Associação seria, a partir de então, sua base logística na favela. Sua primeira preocupação era orientarem-se no emaranhado natural da favela, cheio de pequenos becos e atalhos. Para

59 Cf. “Professor americano acha que transferência não é solução para favelado”. *Jornal do Brasil*, 23 de janeiro de 1968.

60 Lembre-se mais uma vez que as Associações de Moradores foram criadas por iniciativa do Governo, a quem estão diretamente ligadas, e de quem sofrem controle contínuo.

Diagrama III: Alternativas do Morador: diante da ameaça de remoção





isso, contavam também com a colaboração dos moradores, sobretudo das crianças. Assim, penetrando com conhecimento de causa pelos caminhos da favela, procuravam de porta em porta as famílias, cujo chefe então submetiam ao formulário-padrão elaborado pela CHISAM.<sup>61</sup>

Responder ao formulário era relativamente fácil, posto que as perguntas eram de natureza geral. Porém, o item relativo a salário dos membros da família economicamente ativos e total da renda familiar nem sempre era respondido com precisão. Primeiro, porque a população das favelas sempre se caracterizou por atuar, em larga escala, no setor informal do mercado de trabalho, cujas atividades não garantem renda mensal fixa, o que dificultava o cálculo da renda mensal familiar de muitos moradores.<sup>62</sup> Segundo, porque alguns entrevistados tendiam a declarar uma renda familiar superior à real, aproveitando-se das dificuldades da CHISAM para verificar a precisão dos dados, tanto pela irregularidade dos salários, quanto pela dificuldade de cálculo da renda total. Esse comportamento do morador era intencional: declarando uma renda mais alta, ele tentava garantir uma habitação de tipo e tamanho melhores.

A visita do entrevistador significava o primeiro contato direto dos moradores com representantes do programa habitacional. A estes se poderia, pela primeira vez, fazer perguntas sem intermediários. Desta forma, os "entrevistados" não se contentavam apenas em responder às perguntas, aproveitando-se da ocasião para fazê-las também pessoalmente. E desejavam saber: quando seria exatamente a remoção? era obrigatória? onde ficava o conjunto para onde iriam? mudariam para casa ou apartamento? qual o tamanho da habitação? de quanto seria a prestação? qual o prazo de pagamento?

No decorrer do levantamento – que poderia durar muitas semanas, em função de vários fatores, inerentes às favelas ou ao próprio programa – alguns moradores aplicavam-se em conseguir dos entrevistadores a inclusão de seus nomes no cadastramento. Sobretudo os "favelados de última hora", que queriam compensar o investimento feito ao mudar-se para a favela às vésperas da remoção, assegurando sua transferência. O fato é que queriam garantir sua ficha de inscri-

61 O formulário-padrão pedia os seguintes dados: *do responsável* – nome, identidade, ocupação, local de trabalho, carteira assinada, salário e outras rendas; *do cônjuge* – nome, ocupação, local de trabalho, salário; *dos dependentes* – número de dependentes menores, nome, ocupação, salário dos dependentes maiores; *dos bens de consumo duráveis* – relação; *do barraco* – situação, piso, tipo, tamanho. Fonte: CHISAM. Formulário de Levantamento Sócio-Econômico.

62 Ver SANTOS, M., "Le rôle moteur du tertiaire primitif dans les villes du Tiers Monde". *Civilisations*, vol. 18, nº 2, 1968. Ver ainda MACHADO DA SILVA, L. A., *Mercados metropolitanos de trabalho manual e marginalidade*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, maio de 1971.

ção, primeiro documento comprobatório de sua participação no programa de remoção. Além disso, essa ficha adquirira valor de mercado pelo fato de poder ser oficialmente cedida a um terceiro: a CHISAM efetuava a mudança de nomes, sob a condição de renúncia definitiva à remoção do antigo cadastrado.

Cabe aqui lembrar que, além do valor de mercado adquirido pela ficha de inscrição, os moradores dispunham do fator tempo para decidir o que fazer com ela: vendê-la ou conservá-la.

Uma vez terminado o levantamento, os dados coletados eram processados na sede da CHISAM, a fim de se classificarem as famílias quanto à renda. Efetuava-se, desse modo, uma primeira triagem. Nessa fase da operação, determinavam-se aqueles cuja renda permitiria o acesso à casa própria, observando-se que o nível salarial mínimo exigido por família era de um salário mínimo mensal. Além da exclusão por renda familiar, excluía-se também os proprietários de terreno na área do Grande Rio que não quisessem participar do programa.<sup>63</sup>

Ao final dessa primeira triagem, a CHISAM procedia à classificação das famílias incluídas no programa segundo os seguintes critérios: nível de renda familiar e tamanho da família, atribuindo a cada caso a habitação correspondente.<sup>64</sup>

Contudo, alguns problemas surgiram: as habitações disponíveis ou em construção nem sempre correspondiam às necessidades da CHISAM, para poder alojar a futura população. As famílias excluídas do programa por renda familiar deveriam também ser alojadas, e seu número tendia a revelar-se maior do que previsto. Com efeito, segundo os dados da CHISAM, em cada favela, 17% das famílias percebiam uma renda mensal inferior ao mínimo exigido.<sup>65</sup>

Tentando contornar esses problemas, a CHISAM: a) alocou às famílias incluídas no programa habitações nem sempre compatíveis em tamanho e preço com sua classificação, prevendo seu remanejamento posterior para uma habitação "mais adequada"; b) para as famílias excluídas do plano, conseguiu, junto à Fundação Leão XIII e à Secretaria de Serviços Sociais, lugares nos Parques Proletários e nos abrigos do Estado, além de alojamentos nas triagens já construídas em certos conjuntos habitacionais da COHAB. Porém, o recurso às triagens foi tão usado que tornou-se difícil, no desenrolar da operação, encontrar nelas uma vaga.

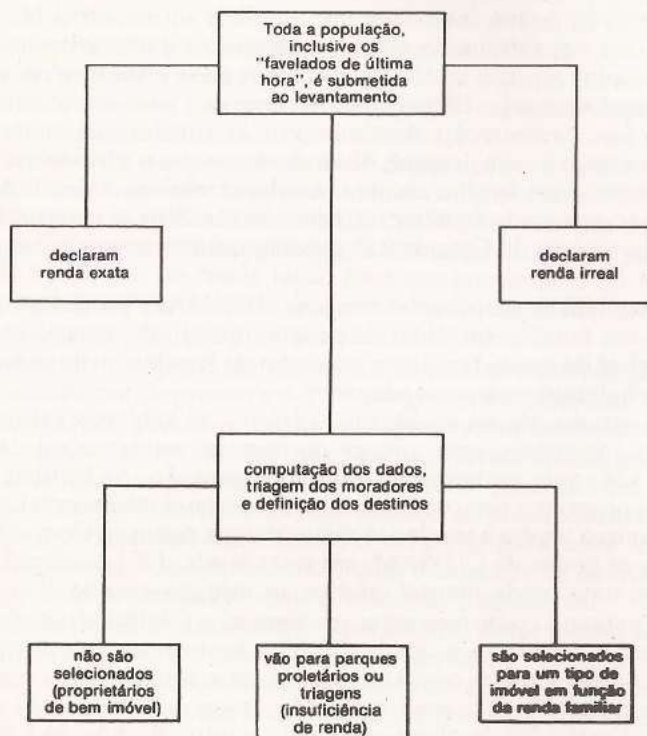
63 A porcentagem de famílias compreendidas nesta categoria não parece ter sido grande. Os dados conhecidos referem-se à Catacumba, onde era de 3%. Cf. "Novo ambiente leva alegria a ex-favelado da Catacumba". *Jornal do Brasil*, 1º de novembro de 1970.

64 A CHISAM também atribuía pesos aos bens de consumo duráveis e às características de moradia de cada família, a fim de estimar as condições financeiras, sobretudo para os casos de renda mensal familiar dificilmente calculável.

65 Cf. CHISAM, *op. cit.*, p. 55.



Diagrama IV: Alternativas ao Percurso Previsto:  
diante do levantamento sócio-econômico



É interessante registrar que, enquanto todos esses preparativos se desenvolviam, definia-se também mais uma iniciativa individual de alguns moradores: visitas espontâneas à sede da CHISAM. Um bom número de moradores cadastrados tentava encontrar as pessoas que tinham ido à sua casa fazer perguntas, ou ainda algum funcionário direta ou indiretamente conhecido, esperando que intercedessem em seu favor quanto à habitação que lhes caberia. Havia alguns que prefeririam ter uma casa em vez de apartamento; outros queriam garantir certa localização no conjunto (beirando as vias de acesso, perto do comércio, etc.); ou ainda, tipo e tamanho do imóvel (casa ou apartamento, com um ou mais quartos, etc.). Havia também quem

quisesse ir para tal ou tal conjunto, devido a uma menor distância do local de trabalho ou proximidade do local de moradia de familiares.

Tantos e tão importantes eram seus interesses que esses moradores não se limitavam a visitas à CHISAM. Procuravam também a sede da COHAB, da Secretaria de Serviços Sociais, sempre buscando pessoas conhecidas que os pudessem favorecer quanto às suas necessidades ou preferências. Não se furtavam tampouco à ocasião de travar novas relações, pois sabiam que, em etapas subseqüentes do processo, "conhecer alguém lá de dentro" seria fundamental.

Essa caça aos *pistolões* não era exclusividade dos moradores provenientes de favelas. Também outros habitantes da Cidade com problemas de moradia<sup>66</sup> procuravam seus conhecidos nas três instituições responsáveis, visando servir-se deles durante toda a etapa inicial do processo. Com efeito, vários conseguiram inscrever-se. Estas inscrições, consideradas "favores pessoais", eram algumas vezes negociadas ilegalmente.<sup>67</sup> Os funcionários responsáveis apoiavam-se no regulamento, que previa a admissão em número reduzido de famílias não-faveladas, em nome do que se chamou, em nível oficial, de "reserva técnica".

Depois da etapa do levantamento sócio-econômico, da triagem e classificação das famílias, do atendimento de pedidos e casos "pessoais", a equipe técnica da CHISAM voltava à favela. Desta vez para distribuir as fichas de inscrição a cada família cadastrada. Essa ficha, documento oficial de participação no programa de remoção, podia ser comercializada pela transferência a uma terceira pessoa, isso com o beneplácito da CHISAM. O morador tinha, assim, uma última oportunidade para decidir se queria ou não ser transferido para o conjunto habitacional. O passe de fichas de inscrição atraía à favela uma nova leva de famílias, provocando mais uma vez uma renovação de seus componentes demográficos.

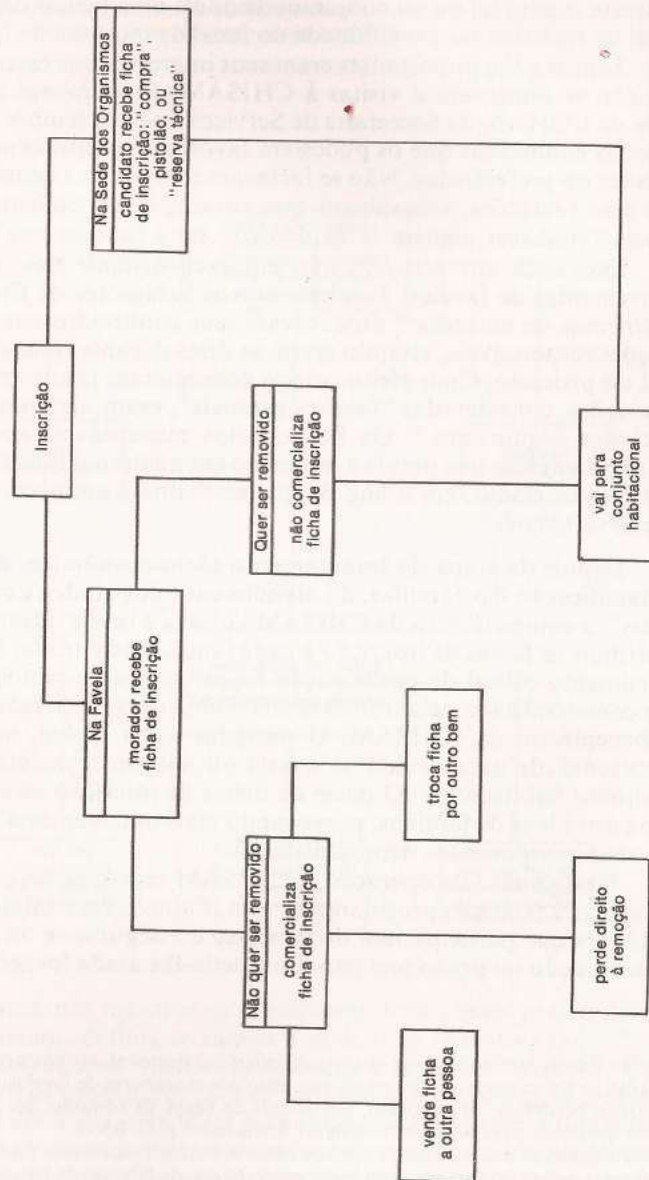
Neste ponto da operação, a CHISAM estava quase pronta para o início da remoção propriamente dita. Faltava-lhe contatar as organizações que participariam do processo e assegurar-se de sua efetiva colaboração no prazo previsto. Competia-lhe ainda fornecer aos mo-

66 No Rio de Janeiro, sempre houve um déficit habitacional, notadamente para as camadas de baixa renda, onde se incluem, além dos moradores de favelas, toda uma população periférica, de subúrbio, moradores de casas de cômodo, etc., que formam uma demanda para as casas populares financiadas pelo BNH.

67 A existência desse tráfico é confirmada: "Nenhum funcionário da COHAB pôde informar ontem o sobrenome do funcionário Ladir, da Divisão de Patrimônio, que seria o responsável pela venda ilícita de apartamentos em conjuntos residenciais, e que estaria falsificando a assinatura de dois coordenadores da CHISAM." Mais adiante, lê-se que a COHAB averiguara as falsificações de assinatura há dois meses, incumbindo a Secretaria de Segurança de um inquérito oficial. Cf. "COHAB esconde nome de funcionário falsário". *Jornal do Brasil*, 10 de novembro de 1971.



Diagrama V: Alternativas ao Percurso Previsto:  
a partir da inscrição no programa da COHAB



radores das favelas a autorização e a data da mudança. Na realidade, as datas marcadas eram, em geral, adiadas, devido ao fato de a COHAB nem sempre entregar as habitações dentro do prazo. Houve atrasos de tal ordem que a CHISAM viu-se obrigada a refazer o levantamento sócio-econômico. No caso da Favela Macedo Sobrinho, por exemplo, o primeiro levantamento foi efetuado em julho de 1969, quando a CHISAM cadastrou 1. 207 famílias; após um adiamento da remoção, que se estendeu por vários meses, foi necessário proceder-se a um segundo, já em dezembro de 1970, quando 1. 340 famílias foram registradas.<sup>68</sup> Nem sempre, porém, o responsável pelos atrasos era a COHAB: acontecia de os caminhões da SUTEG não estarem disponíveis para efetuar as mudanças no dia marcado.<sup>69</sup>

O fato é que, apesar das alterações sofridas pelo programa, o dia da remoção acabava por chegar, anunciando uma nova etapa do processo.

### 3. Deixando a Favela

Chegava, enfim, o dia da remoção.<sup>70</sup> Na favela, este dia não foi como os outros. Já de manhã cedo, as principais vias de acesso eram isoladas, a fim de fazer-se lugar para a movimentação dos caminhões da SUTEG e dos moradores com suas mudanças. Quando chegassem os veículos do Estado, as famílias que seriam removidas naquele dia já estariam com suas mudanças na calçada.

Surgia, então, um sem número de pessoas para participar da operação, ou simplesmente assistir a ela: o pessoal da CHISAM (com sua equipe de sociólogos), da Secretaria de Serviços Sociais (assistentes sociais), elementos da Polícia Militar e Civil, empregados do DLU,<sup>71</sup> jornalistas, curiosos.

As primeiras famílias removidas eram aquelas que haviam colaborado com a CHISAM nos trabalhos preparatórios: "A remoção da favela da Catacumba começou ontem com a transferência das primeiras 28 famílias, todas de diretores da Associação de Moradores

68 Ver "CHISAM começa dia 15 a remover 1. 524 famílias de duas favelas em Humaitá". *Jornal do Brasil*, 7 de janeiro de 1971.

69 Como informa a imprensa: "A CHISAM interromperá as remoções de amanhã até o fim do mês, porque os caminhões da SUTEG serão utilizados para a decoração do carnaval." Cf. "CHISAM finda remoção das Favelas Macedo Sobrinho e Miguel Pereira na Zona Sul". *Jornal do Brasil*, 17 de janeiro de 1971.

70 A descrição que se segue, da evacuação da favela, refere-se à remoção da favela da Catacumba, realizada em outubro de 1970. Das cinco favelas situadas à margem da Lagoa Rodrigo de Freitas (Praia do Pinto, Ilha das Dragas, Piraquê, Pedra do Bahiano e Catacumba), a Catacumba era a segunda maior (9.100 habitantes) e foi a última favela da área a ser removida.

71 Antigo Departamento de Limpeza Urbana, hoje COMLURB.



(...). Hoje a limpeza vai continuar, pois serão removidas mais 36 famílias, todas de birosqueiros.”<sup>72</sup>

Uma vez transferidas essas famílias, várias semanas seriam ainda necessárias para realizar-se a mudança da grande massa de moradores, em uma média de mais de 50 famílias por dia. Os locais de destino foram vários: das 2. 230 famílias da Catacumba, 61% foram encaminhadas para o conjunto Guaporé-Quitungo, 7% para Cidade de Deus, 21% para vários Parques Proletários, 8% para triagens e 3%, finalmente, para terrenos que declararam possuir, na área do Grande Rio.<sup>73</sup>

A polícia acompanhava todo o desenrolar da operação, a fim de garantir a evacuação dos barracos e sua não-reocupação por novas famílias,<sup>74</sup> e de evitar o roubo do material de construção dos barracos ainda não destruídos. De fato, os moradores levavam torneiras, fechaduras e até portas de alguns barracos, pois o acabamento dos apartamentos que estavam recebendo teria que ser feito por eles mesmos.<sup>75</sup> Em casos de remoção parcial da favela (como no caso da Rocinha), a polícia chegava a atuar: “Evitar a construção de novos barracos com o material deixado pelos favelados que estão sendo removidos para o conjunto Osvaldo Cruz tem sido o maior trabalho do destacamento policial da Rocinha, que só ontem teve que destruir três que surgiram da noite para o dia. Os soldados, além de destruir os três barracos, impediram inúmeras reformas, construções de puxados e cômodos a mais nos que ficaram. O controle é feito por helicóptero, e quando se percebe movimento de obra, ordena-se a sua paralisação.”<sup>76</sup> As medidas tomadas para garantir o isolamento das favelas eram de tal ordem que a CHISAM chegava a mandar cortar a luz e a água dos barracos desocupados para evitar sua reocupação.<sup>77</sup>

Remover a favela não se limitava a evacuar sua população. Os barracos também tinham que sair. Nesse passo, o trabalho cabia aos tratores, caminhões e empregados do DLU, encarregados de demolir os barracos, juntar e remover o material destruído e o lixo e de, final-

72 Cf. “Penha e Cidade de Deus recebem as primeiras 28 famílias da Catacumba”. *Jornal do Brasil*, 2 de outubro de 1970.

73 Dados fornecidos pela CHISAM ao *Jornal do Brasil*, “Novo ambiente leva alegria a ex-favelados da Catacumba”, 1º de novembro de 1970.

74 “Dos 1.857 barracos existentes, 707 estão vazios. Os barracos estão sendo vigiados por policiais, a fim de que não sejam reocupados”, dizia-se sobre a Catacumba. Cf. “Novo ambiente leva alegria a ex-favelados da Catacumba”. *Jornal do Brasil*, 1º de novembro de 1970.

75 Ver “CHISAM transfere 43 birosacas no segundo dia de mudança da Catacumba”. *Jornal do Brasil*, 3 de outubro de 1970.

76 Cf. “Polícia é usada a fim de impedir construção de novos barracos na Rocinha”. *Jornal do Brasil*, 10 de novembro de 1971.

77 Cf. *Id.*, *ibid.*

mente, deixar limpo o terreno. Em alguns locais, chegou-se a utilizar o fogo, que destruiu completamente a favela. Porém, devido aos riscos de propagação de incêndio, essa prática foi pouco utilizada.

Acompanhando a demolição da favela da Catacumba, descrita por um periódico, lê-se: “A remoção das primeiras 185 famílias da favela da Catacumba já permitiu que os técnicos em demolição limpassem uma faixa de cerca de um quilômetro ao longo da Avenida Epitácio Pessoa, restando apenas uns 600 metros para que toda a margem da favela fique desimpedida (...). O material dos barracos desocupados e demolidos está sendo amontoado em um terreno à margem da Lagoa. Amanhã tudo será queimado, pois os técnicos da CHISAM acreditam não haver perigo de incêndio. Tudo foi planejado pelo Corpo de Bombeiros e a queima do último sábado só não se realizou porque o material era pouco e pôde ser jogado na Lagoa.”<sup>78</sup>

“Quatro meses depois, entretanto, 70% dos barracos ainda continuavam de pé, apesar da promessa de limpar a área (...). O DLU diz que não tem condições para limpar a área, o DER afirma que já terminou sua parte e a CHISAM assegura que não tem nada com isso.”<sup>79</sup>

A verdade é que os moradores foram retirados e, apesar de os barracos ainda estarem de pé, esperando sua destruição, a favela já não existia.

#### 4. Instalação no Conjunto: Removidos, “Inscritos” e Invasores

O que primeiro marcava o conjunto habitacional era sua inauguração, a qual, é preciso notar, cobria-se de pompas, sendo celebrada quase que simultaneamente à chegada dos primeiros residentes desenraizados das favelas.

“A placa comemorativa da inauguração foi descerrada pelo Governador Negrão de Lima, exatamente ao meio-dia. O Cardeal Arcebispo, D. Jaime de Barros Câmara, benzeu-a. Os moradores, em filas, cada um com uma assistente social ao lado, esperavam ser chamados pelo alto-falante para receber de uma autoridade as chaves (...). O primeiro foi Aristides (...) que teve suas chaves entregues pelo Governador; as outras foram entregues pelo Cardeal, pelo Secretário de Serviços Sociais, pelos presidentes do BNH e da COHAB, pelo representante do Ministro do Interior (...). Quase todas as autoridades

78 Cf. “Epitácio Pessoa já tem um quilômetro sem barracos da Catacumba”. *Jornal do Brasil*, 7 de outubro de 1970.

79 Cf. “Catacumba dá impressão de ser uma favela com 70% dos barracos por derrubar”. *Jornal do Brasil*, 3 de fevereiro de 1971.



discursaram, frisando sempre a importância da obra como integração comunitária, elevação do nível de vida das classes menos favorecidas e, acentuadamente, como resultado de uma nova mentalidade do Governo Federal na política habitacional.<sup>80</sup>

Os favelados continuavam a chegar, mesmo após terminada a cerimônia. Os caminhões da SUTEG, entulhados de móveis e famílias, paravam primeiro no escritório local da COHAB (comumente chamado de “administração”), onde os esperavam o administrador, alguns outros funcionários e assistentes sociais. Cada família recebia, então, a autorização para ocupar uma determinada habitação e as chaves da mesma. Só então podia instalar-se.

As primeiras semanas de ocupação de um conjunto eram muito movimentadas. Os residentes continuavam a chegar. Nesse momento, começavam também a instalar-se os “inscritos”, vindos por iniciativa própria, e a quem se destinavam as melhores habitações. A essa altura, os escritórios locais da COHAB não bastavam para atender às reclamações e queixas de toda espécie. Ora a água não saía das torneiras, ora o reboco das paredes apresentava defeitos, as chaves de entrada eram todas iguais, ou ainda a luz não estava ligada, etc. E isso não era tudo: queixavam-se do tamanho da habitação (27, 58 m<sup>2</sup> de área média para os apartamentos de sala e quarto), ou ainda de sua localização. Alguns residentes pediam sua transferência para habitações mais adequadas às suas necessidades, uns justificando seu direito a um apartamento melhor, mediante comprovação de renda.

Nem sempre se atendia a todas as queixas e pedidos dos residentes: de um lado, por sua solução extrapolar os poderes da administração local da COHAB (defeitos de construção, por exemplo), de outro, por somarem um número muito grande. Somente os residentes bem relacionados com a administração poderiam esperar ser atendidos. A esse respeito, segue-se trecho de entrevista realizada com uma senhora removida de favela, ao contar sua história: “Quando a assistente social chegou lá em casa, minha irmã e os filhos estavam morando lá também, no mesmo barraco. A gente fez duas fichas separadas, uma no meu nome, outra no de minha irmã. No dia da mudança, botaram nossas coisas no mesmo caminhão, e quando a gente chegou aqui, o pessoal da administração só deu uma casa. A gente disse que tinham prometido duas casas, uma para cada uma. Como o caso estava difícil, fui procurar uma amiga minha, que tinha uma irmã que era secretária do Dr. V. B.<sup>81</sup> Três dias depois, deram prá minha irmã uma casa na mesma rua.”

80 Trata-se da inauguração da Cidade Alta. Cf. “Negrao abre em Cordovil conjunto da Cidade Alta”, *Jornal do Brasil*, 29 de março de 1969.

81 Alto funcionário da COHAB-GB, na época da entrevista.

Outra pessoa entrevistada, que após vir morar no conjunto conseguiu um emprego de servente na sede local da administração, relatou: “Eu morava defronte da administração. Não gostava, não. Tinha um vizinho que estava sempre bêbado. Quando comecei a trabalhar lá, falei com o administrador e acabei mudando para uma outra quadra. Agora me dou bem com meus vizinhos.”

Ter boas relações era ainda mais fundamental para os “inscritos”. O relato que se segue ilustra bem o papel do *pistolão* na obtenção de uma casa, e a discriminação verificada no conjunto habitacional:

“Nós morávamos em Vigário Geral, numa casa alugada por Cr\$80, 00 [preço de 1969]. Quando soube que a COHAB estava vendendo umas casas, fui lá e procurei um conhecido. Ele me disse que precisava esperar um pouco, mas fez minha inscrição. Durante um ano eu ia lá sempre, porque senão as coisas não andavam. Um dia a casa saiu. Quando a gente mudou para cá, a quadra estava vazia e quase toda a gleba desocupada. Chegamos a passar seis meses sem pagar nada, até a chegada dos outros. Agora [1971] estamos pagando Cr\$53, 00 de prestação. Aqui, as pessoas não são favelados. Os favelados moram do outro lado. As pessoas que moram aqui são funcionários públicos, tem muito PM e meu vizinho trabalha no Palácio Guanabara. Aqui nós todos temos *pistolão*. A senhora não viu que as casas aqui são melhores que as do outro lado?”

Ainda uma declaração que ilustra bem o favoritismo de certos “inscritos”: “Meu irmão trabalha na COHAB. Eu morava com minha mulher e os filhos na Avenida Brasil. Teve um acidente de trem que destruiu minha casa. Foi sorte a gente não ter morrido todos. Fui ver meu irmão, e ele conseguiu uma casa aqui. Mas não foi esta: uma outra, mais longe. Mas minha mulher não gostava dos vizinhos, muito barulhentos e sempre criando caso. Fui falar com meu irmão, e ele procurou uma pessoa importante na COHAB, e a gente acabou mudando para esta casa aqui.”

Uma vez ocupado o conjunto pelos favelados e pelos “inscritos”, alguns problemas tendo sido resolvidos, surgia um grande imprevisto: a invasão das habitações que, por diversas razões, se encontravam temporariamente vazias.

Como já visto anteriormente, havia uma certa falta de entrosamento entre as ações da CHISAM e da COHAB, resultando na existência de habitações que não correspondiam às necessidades da primeira. Bom número de imóveis maiores (apartamentos com três quartos, por exemplo) eram considerados “estoque”, ficando desocupados por algum tempo, para atender a famílias de maior renda que chegassem em uma outra remoção. O que aconteceu, na realidade, foi que, em alguns conjuntos, houve um excesso de habitações de tipo melhor – logo mais caras – em uma fase da operação em que, de-



vido às características de renda da maioria das famílias a remover, a oferta deveria ser de habitações menores, logo mais baratas.

Muitas habitações ficavam vazias, também, devido à falta de continuidade do programa de remoção. De fato, entre a remoção de uma favela (que já nem sempre ocorria dentro do prazo) e outra, para um mesmo conjunto, não raro se deixava de cumprir o calendário.

Havia ainda uma ocorrência de habitações vazias devido à demora de muitas famílias em ocupar as habitações que lhes eram destinadas: trata-se daquelas que aderiram ao programa por iniciativa própria ("inscritos").

A existência de tal número de habitações desocupadas atraía certo contingente de pessoas, inclusive algumas que já possuíam ficha de inscrição da COHAB, e que estavam à espera da convocação. Estas viam na invasão uma forma de acesso mais rápido às habitações.

As invasões, que ganhavam proporções consideráveis,<sup>82</sup> foram denunciadas pela imprensa: "Diante de uma situação grave e imediata – a invasão das águas – favelados e pessoas humildes de Benfica e do Engenho da Rainha não hesitaram, ontem pela madrugada, em arrombar portas de apartamentos novos da COHAB-GB, transferindo-se com mulher e filhos e o que puderam salvar da enchente."<sup>83</sup>

Vale descrever aqui, mais detalhadamente, um caso preciso de invasão: o da Cidade de Deus, conjunto localizado em Jacarepaguá, e cujo início de ocupação data de 1966. Este caso ilustra dois aspectos da invasão: a) a participação não só dos invasores, como também de funcionários da COHAB e agentes políticos externos; b) a adoção de medidas de repressão.

Em fins de junho de 1968, várias famílias começaram a aparecer separadamente na Cidade de Deus, sabendo que algumas habitações estavam desocupadas. Eram flagelados atingidos pelas inundações de 1966 e 1967, temporariamente recolhidos ao Maracanã e abrigos do Estado pela Secretaria de Serviços Sociais. Já tinham suas fichas de inscrição e esperavam a autorização para ocupar um conjunto habitacional qualquer. Ainda se encontravam entre os invasores famílias das cercanias da Cidade de Deus, igualmente sabedoras da existência de habitações vazias naquele conjunto.

Tudo parece indicar que a invasão não se desenvolvia a partir exclusivamente da iniciativa dos invasores, sua prática sendo também estimulada por outras pessoas, visando a interesses específicos. Há, por exemplo, o caso de uma senhora, cabo eleitoral de um deputado: "Foi Dona Conceição que mandou a gente se mudar para cá."<sup>84</sup> O mesmo jornal informa: "Os funcionários da administração não sabem informar quem é Dona Conceição, mas os moradores afirmaram que ela é 'cabo eleitoral do Deputado C. K. e incita favelados de diversos pontos da cidade a se mudarem para a Cidade de Deus, mesmo sem se terem inscrito como os demais'. Isso provoca o arrombamento de casas inacabadas e prejuízos para os legalmente habilitados."<sup>85</sup> Alguns funcionários da administração local da COHAB também viam aí a possibilidade de fazer um dinheiro por fora: "Com NCr\$150, 00 consegue-se uma casa pequena; uma das grandes, com dois quartos, custa de NCr\$200,00 a NCr\$250,00 em suborno, mas sai em três dias",<sup>86</sup> declararam vários invasores.

Decorrido um mês desde o começo da invasão, a COHAB, pressionada também pelos ocupantes de direito ainda não instalados, que começaram a aparecer e a reclamar suas habitações, passou a adotar medidas severas. No dia 3 de julho de 1968, 500 pessoas que haviam ocupado as triagens da terceira gleba da Cidade de Deus foram expulsas por 15 homens armados e por policiais que, sem hesitar, forçaram portas e janelas.<sup>87</sup> O Ministro do Interior solicitou a presença do SNI e do DOPS<sup>88</sup> na Cidade de Deus, a fim de identificar os invasores "subversivos" enquadráveis na Lei de Segurança Nacional.<sup>89</sup>

O fato é que, como se verá a seguir, os invasores agiam impelidos por outro tipo de motivo: uma invasora "conta que, com seus seis filhos, esperou três meses no Maracanã. Depois de fichada e catalogada, passou para a Fazenda Modelo, onde viveu mais dois meses. Finalmente, foi transferida para Paciência, 'onde nos deram um barraco pior do que aquele em que vivíamos na favela. Aí resolvemos invadir um galpão daqui da Cidade de Deus, que estava vazio e sem utilidade (...)'. Algumas das famílias esperam casas desde as enchentes

84 Cf. "Invasores não abandonam a Cidade de Deus à espera de uma solução da COHAB". *Jornal do Brasil*, 10 de julho de 1968.

85 *Ibid.*

86 *Ibid.*

87 Ver "Favela surge na cidade". *Correio da Manhã*, 7 de julho de 1968.

88 "COHAB coloca choque da PM na Cidade de Deus para evitar a invasão de casas". *Jornal do Brasil*, 7 de julho de 1968.

89 Ver "Despejo na Cidade de Deus não é rápido nem tem resistência". *Jornal do Brasil*, julho 1968.

82 Padre Miguel, por exemplo, o maior conjunto habitacional do Rio, com cerca de 7.000 unidades, um ano depois de inaugurado tinha quase 1.000 apartamentos vazios, dos quais 700 foram invadidos.

83 Cf. "Flagelados invadem conjunto da COHAB". *Jornal do Brasil*, 27 de fevereiro de 1971.



tes de 1966, quando tiveram seus barracos destruídos.”<sup>90</sup> Ou ainda: “Eu sei que não tenho autorização da COHAB, mas tenho seis filhos e uma mulher doente. Sem condições de arranjar uma casa para nós, o jeito foi invadir mesmo – disse um dos chefes de família que moram em situação irregular na Cidade de Deus.”<sup>91</sup>

Consideradas as características gerais do fenômeno invasão e de sua repressão, resta ver o que acontecia, em consequência, aos invasores.

Forçados a resolver sua situação, tinham as seguintes alternativas: a) integrar-se ao programa de compra da casa própria; b) serem transferidos para albergue, abrigo ou Parque Proletário, como solução provisória; c) sair do conjunto, tomando outro destino qualquer. Dentre estas alternativas, a de maior interesse para o invasor era a primeira pois, como já visto, freqüentemente o móvel da invasão era a possibilidade de ingresso mais rápido no Sistema Financeiro da Habitação. Sendo-lhe oferecida pela COHAB esta possibilidade de regularizar sua situação, cabia-lhe comprovar sua capacidade financeira para comprar o imóvel e pagar a taxa de ocupação do mesmo. Caso a habitação invadida não tivesse “dono”, esta lhe era automaticamente concedida; caso contrário, mudavam-no para outra casa ou apartamento. Cumpridas as formalidades, o invasor regularizado passava a compor, com os outros residentes removidos de favelas, e com os “inscritos”, o quadro populacional do conjunto.

Quanto à segunda alternativa, algumas famílias eram transferidas para outros locais sob a tutela da Secretaria de Serviços Sociais ou fundações assistenciais. Isto ocorria ou por não haver habitações disponíveis compatíveis, em tipo e tamanho, com sua renda (neste caso, tinham a promessa de uma habitação adequada tão logo possível), ou por haver famílias cuja renda não alcançava o mínimo exigido, alojadas então em galpões de triagem, esperando-se que, teoricamente, sua renda chegasse um dia ao teto mínimo exigido para ingresso no programa.

Finalmente, quanto ao último caso, àqueles cuja renda não permitia aderirem ao programa, e que tampouco manifestavam desejo de participar dele, restava arrumar suas coisas e tomar outro caminho: tentar voltar para o local anterior de moradia, em suma, encontrar uma “solução” individual para seu caso.

90 Cf “Invasores não abandonam Cidade de Deus à espera de uma solução da COHAB”. *Jornal do Brasil*, 10 de julho de 1968.

91 *Ibid.*

## 5. Inserção no Sistema Financeiro da Habitação: Residentes Tornam-se Mutuários

Instalados no conjunto, os residentes saíam da tutela da CHISAM e da Secretaria de Serviços Sociais, passando a depender exclusivamente da COHAB, órgão responsável pela construção e comercialização das habitações, segundo as normas do SFH. Tinha então início todo um processo administrativo-financeiro que os mutuários deveriam percorrer. E nesse novo contexto surgiam como “chaves” as figuras do administrador e dos funcionários da administração de cada conjunto. Isso porque, em primeiro lugar, apareciam problemas relativos às unidades habitacionais (problemas de natureza técnica), sendo o administrador ou seus auxiliares a pessoa a quem recorrer em busca de soluções; em segundo lugar, porque no decorrer do processo de compra da habitação surgiam, a cada passo, problemas de natureza administrativa que, para serem equacionados, requeriam a coparticipação do mutuário e de um funcionário da administração local da COHAB.

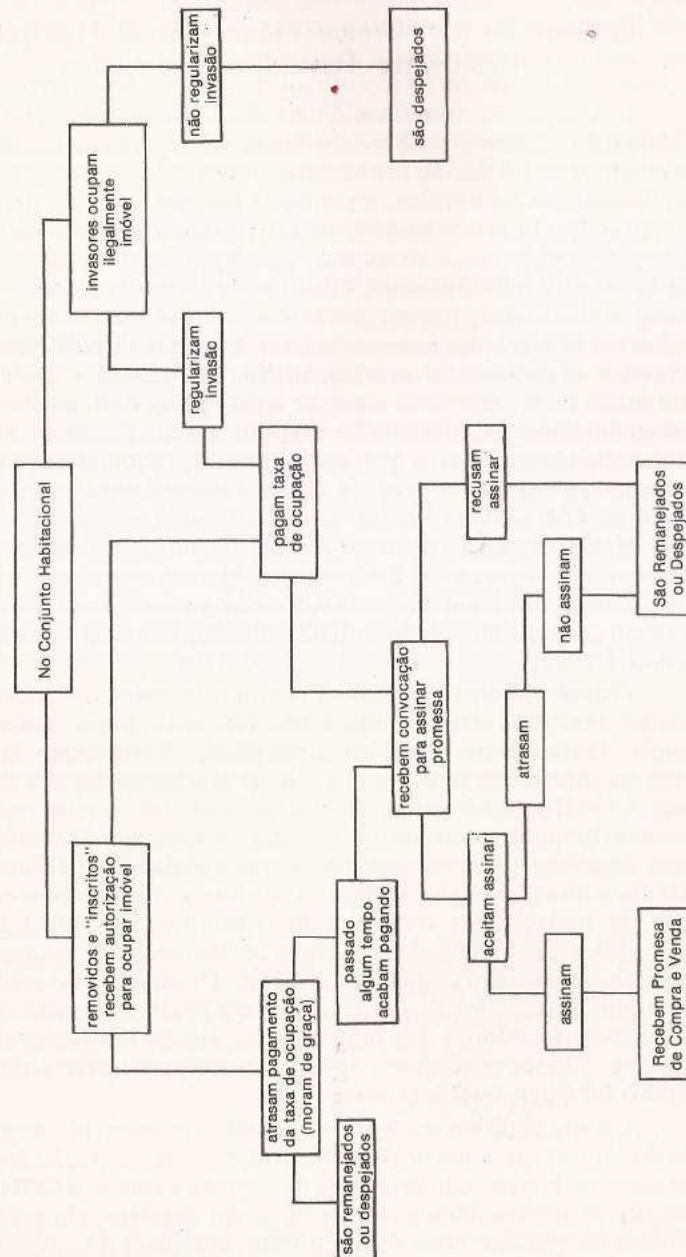
Nesse processo, o mutuário procurava driblar o sistema, servindo-se, em muitos casos, dos próprios agentes executores do programa, com quem desenvolvia relações de natureza pessoal que lhe pudessem garantir uma certa individualização nas suas transações com a COHAB.

Vencida a etapa de acesso ao conjunto, todos os residentes passavam a ter uma série de obrigações. De início, pagar a taxa de ocupação, teoricamente nos dias subsequentes à ocupação do imóvel: esta era a primeira importância que os residentes deviam desembolsar. A COHAB, porém, encontrou dificuldades no recebimento dessa taxa. Em muitos conjuntos habitacionais, alguns residentes atrasavam de tal maneira seu pagamento que aquela viu-se forçada a mudar de política, passando a fazer a cobrança antes mesmo da ocupação do imóvel. Por exemplo, no conjunto Senador Camará, a COHAB precisou pressionar alguns residentes para que pagassem a taxa de ocupação. Também a Cidade de Deus, segundo informações da administração local, o pagamento era geralmente feito com atraso, apesar do esforço dos funcionários; alguns residentes chegaram mesmo a deixar o conjunto após certo tempo de permanência, sem jamais ter pago qualquer taxa.

A etapa seguinte era a assinatura da promessa de compra e venda do imóvel ou, a partir de 1971, do termo de ocupação com opção de compra. No caso da promessa de compra e venda, a COHAB convocava os interessados para assiná-la em cartório, em grupo e por quadra ou edifício. Nem todos, porém, atendiam à convocação. Alguns adiavam a assinatura e outros já tinham a determinação de não assiná-la. No adiamento da assinatura, alguns fatores pesavam, tais



Diagrama VI: Alternativas ao Percurso Previsto:  
a partir da ocupação de imóvel no conjunto habitacional



como: ter disponibilidade de tempo para comparecer ao cartório na data marcada, e também dispor da quantia necessária para custear as despesas de cartório. Também havia aqueles que não queriam entrar para o SFH, pretendendo, porém, morar algum tempo no conjunto, ou aqueles que ainda não tinham se decidido a ficar ou não.

Na realidade, os residentes não eram os únicos responsáveis, pelo atraso da assinatura, pois a operação dependia igualmente do Departamento Jurídico da COHAB e dos funcionários da administração local. Porém, diante de um atraso sistemático por parte de boa parcela de residentes, a COHAB passou a pressioná-los para assinarem a promessa. O fato é que, em se conseguindo a convivência de um funcionário da administração local, conseguia-se postergar a assinatura, e tal prática tornou-se comum.

A posse da promessa representava a passagem oficial para a condição jurídica de promitente-comprador, além de permitir ao mutuário empreender obras ou reformas em sua habitação. As habitações construídas eram entregues aos residentes ainda em estágio embrionário, cabendo-lhes adequá-las ou melhorá-las: ora era um quarto a mais, ora o aumento de um quarto já existente, reformas na cozinha, banheiro, ou ainda a construção de um muro delimitando o terreno. Fazer obras na casa ou no apartamento significava igualmente valorizar a propriedade, que poderia um dia ser revendida. Finalmente, a promessa era condição fundamental para a cessão de direitos, de que se tratará adiante.

Entretanto, assinar a promessa implicava algumas obrigações a que os mutuários não poderiam fugir. Com efeito, com a assinatura, comprometiam-se a pagar regularmente as prestações do imóvel. Por isso, aqueles que não pretendiam entrar para o SFH decidiam não assiná-la, podendo assim morar algum tempo de graça no conjunto. Por exemplo, no caso da Cidade de Deus, de 4.315 moradias, 33, 3% não possuíam promessa de compra e venda cinco anos após a inauguração do conjunto; dos 67, 7% que já a possuíam, 50, 6% demoraram até seis meses para assiná-la, 13, 6% de sete meses a um ano, e 30, 4% mais de um ano.

O número de abstenções foi tão relevante<sup>92</sup> que a COHAB viu-se levada a introduzir um novo elemento em seu programa: o termo de ocupação com opção de compra. Aqui, o documento não era mais assinado em cartório, porém a domicílio e compulsoriamente, após o que o mutuário já começava a pagar uma taxa mensal equivalente à prestação, devendo a assinatura da promessa propriamente dita ocorrer no prazo mínimo de seis meses a partir dessa ocasião. Essas taxas seriam consideradas como entrada ou sinal, quando da assinatura da promessa, representando, segundo informação de funcioná-

92 Ver "Moradores de conjuntos da COHAB recebem escrituras". *Jornal do Brasil*, 8 de abril de 1973.



rios da COHAB, além de um compromisso formal do residente com o programa, uma espécie de teste para detetar os bons e os maus pagadores.

Assinada a promessa ou o termo de ocupação, começavam a chegar os avisos de pagamento mensais. E aqui verificava-se um novo, porém importante atraso por parte dos mutuários, que por vezes adiavam o pagamento da primeira prestação ou taxa, ou o pagamento regular das demais. Em 1970, a situação chegou a tal ponto que o BNH encomendou ao CENPHA<sup>93</sup> uma pesquisa onde se calcularam os atrasos de pagamentos nos conjuntos da Guanabara, chegando-se aos seguintes dados: a média de atrasos em todos os conjuntos da COHAB-GB era de 77%; a dívida média dos inadimplentes era de 3, 4 prestações. A pesquisa revelou ainda a existência de dívidas acumuladas de cerca de 78 prestações, por parte de mutuários que nem mesmo a primeira tinham pago.<sup>94</sup>

Diante desses dados, a COHAB tomou medidas visando controlar as irregularidades de pagamento, convocando os mutuários inadimplentes:

“Rio de Janeiro, fevereiro de 1971.

Senhor Morador: por determinação do Sr. Presidente e do Sr. Diretor do Patrimônio da COHAB, em comum acordo com a CHISAM (Ministério do Interior) e BNH, foi realizado um levantamento sobre o seu débito na COHAB até esta data. Constatado o atraso das prestações devidas àquele órgão, exigimos o seu comparecimento *urgente* à administração para saldar a referida dívida, sob pena de que *medidas punitivas* sejam tomadas imediatamente. O seu não comparecimento com o último recibo de pagamento efetuado dá à COHAB o direito de tomar as medidas procedentes em defesa dos interesses do referido órgão do Estado. *Apresente-se com esta carta.* COHAB-CHISAM (*assinado*).”<sup>95</sup>

A partir dessa convocação, não restava aos mutuários atingidos outra alternativa se não apresentar-se à administração local e tentar entrar em acordo com seus funcionários. A COHAB propunha, segundo o caso, as seguintes possibilidades: a) pagamento parcelado da dívida existente, ou b) remanejamento: saída da habitação ocupada, sem direito a indenização, com aceitação da transferência para uma moradia mais barata. Caso houvesse recusa por parte do mutuário em aceitar uma das duas hipóteses acima, a COHAB notificava-o de que procederia ao despejo judicial.

93 Extinto Centro Nacional de Pesquisas Habitacionais, órgão subsidiado pelo BNH.

94 Cf. CENPHA, *Condições de vida em conjuntos habitacionais de interesse social*. BNH, 1970, pp. 73-8.

95 Carta-convocação fornecida à autora pela COHAB.

Apesar de todas essas medidas, o quadro de atrasos de pagamentos em 1974 ainda era o seguinte:

Quadro VI: Situação de Pagamento das Prestações no Total de Conjuntos Habitacionais da COHAB-GB (4º trimestre 1974)

Nº de meses em atraso	Nº de mutuários	%
1 mês	7.710	22
2 meses	3.154	9
3 meses	2.102	6
+ de 3 meses	19.627	56
em dia	2.453	7
Total	35.046	100

Fonte: BNH. Carteira de Operações de Natureza Social. Situação de Comercialização dos Conjuntos Habitacionais. Posição em 31 de dezembro de 1974. (Dados absolutos calculados a partir do mesmo documento.)

Examinando-se o quadro acima, observa-se que 93% dos mutuários estavam em atraso. Entretanto, apenas 56% eram de fato inadimplentes, posto que a COHAB considerava como prazo de tolerância, para efeito de pagamento das prestações, o atraso de até três meses. Esse total de inadimplências revela, porém, que mais da metade de todos os mutuários da COHAB mantinha, efetivamente, uma situação de pagamento irregular.

Os mutuários inadimplentes podiam caracterizar-se em função de três comportamentos básicos frente à obrigação de pagamento das prestações: os que paravam de pagar em definitivo, os que atrasavam esporadicamente e os que atrasavam, entrando em um círculo vicioso, que consistia em atrasar-pagar-atrasar, e assim sucessivamente. Após alguns meses de pagamento regular das prestações, o mutuário deixava passar um intervalo variável, porém não superior a seis meses, antes de regularizar sua situação, e assim por diante. O pagamento era então feito por partes, de acordo com as possibilidades financeiras de cada um. Ocorria também, às vezes, um acúmulo significativo de prestações atrasadas, de tal ordem que o mutuário não podia voltar a seguir o mesmo esquema de pagamento antes utilizado, ou mesmo que não mais conseguia pagar uma prestação.

Pode-se dizer que aqueles que paravam de pagar totalmente não dispunham de recursos para pagar mais nenhuma prestação, ou não tinham intenção de permanecer no SFH, pretendendo ficar no conjunto habitacional apenas por algum tempo. Já aqueles que tinham



interesse em continuar não atrasavam, ou o faziam dentro dos limites permitidos, utilizando-se do mecanismo já institucionalizado de "atraso vicioso".

## 6. O Despejo

Parar de pagar totalmente pode ser reflexo de um posicionamento do residente em não querer participar, em definitivo, do programa da casa própria, implicando, como se verá a seguir, uma consciência do como e em que medida aproveitar-se do sistema. Porém, parar de pagar parece refletir, na maioria dos casos, falta de condições financeiras para arcar com a responsabilidade do programa.

Se bem que o preço das habitações oferecidas pela COHAB se houvesse revelado inferior ao do mercado de aluguéis da Cidade, a realidade era que, para muitos dos novos residentes – em especial para aqueles oriundos de favela –, o preço a pagar era superior às suas possibilidades. Vale lembrar não apenas que muitos moradores de favela haviam declarado, por ocasião do levantamento sócio-econômico, uma renda familiar superior à real, como também, em sua grande maioria, esses moradores tinham um gasto reduzido com a habitação: não pagavam aluguel, em geral, nem condomínio, imposto predial e outras taxas.

Acrescente-se que a favela sempre representou uma "solução orçamentária", não só devido à isenção ou economia com o aluguel, mas também por reduzir o tempo e o custo dos deslocamentos para os locais de trabalho, assim como permitir – por sua proximidade dos bairros de classes média e alta – a prestação de serviços em geral (biscates), que complementam a renda familiar.

As novas obrigações financeiras com que se deparavam os residentes removidos foi uma das causas determinantes do não-pagamento das prestações:

*"Isto aqui é um conto do vigário que a gente entra, na favela, sem saber. Aqui a gente morre e tá ainda pagando a casa, a correção monetária, e a dívida está sempre mais alta. Eu, pra pagar esta casa todo mês, é muito difícil. Também a escritura diz muita coisa que não corresponde. A minha diz que a primeira prestação era de Cr\$ 47,00, e nós começamos pagando Cr\$ 59,00. Agora vai ter novo aumento, porque aumentou o salário. Mas meu salário não vai aumentar (...)"* [Preços de 1971]

Como já vimos anteriormente, a COHAB reagiu à inadimplência, tomando medidas coercitivas e de repressão. Como última alternativa, ela apelava para o despejo judicial dos mutuários em atraso sistemático de pagamento por mais de um ano.

Inicialmente, a administração da COHAB fazia o levantamento quantitativo dos atrasos por intermédio de fiscais próprios, convo-

cando a seguir os residentes relacionados à sua sede local, a fim de chegar a um acordo:

*"Eu estou atrasado oito meses. Me chamaram e fui lá falar e contei toda a minha história, que nem confissão a padre, e ele [funcionário da COHAB] disse que eu tinha que pagar os atrasados de duas vezes: quatro meses e quatro meses. Como é que eu posso? Deixar de comprar comida para dar a meus filhos, eu não deixo. Podem me tirar, mas passar fome e falta de remédio meus filhos não passam (...). Já estão distribuindo umas folhas a quem vai lá, com o nome das pessoas que vão ser despejadas, pra gente ver se tem o nome do vizinho e dizer pra eles."*

Quando não havia acordo possível entre a COHAB e o mutuário, aquela iniciava a ação de despejo.

Apesar de o despejo ser prenunciado pelo levantamento de atrasos e pela visita de fiscais e inspetores da COHAB, a ordem chegava sempre em cima da hora, às vezes com apenas três dias de antecedência, o que alarmava e inquietava os residentes: "Agora a alegria acabou: sábado recebi o aviso que ia ser transferida para Senador Câmara, na Fazenda Coqueiro. Desde abril, os fiscais da COHAB começaram a fazer o levantamento dos moradores em atraso, mas nunca disseram que a gente tinha que sair com tanta pressa. Nos deram apenas três dias de aviso para a mudança." <sup>96</sup>

Os residentes que chegavam a conhecer a data prevista para o despejo com alguma antecedência muitas vezes fechavam suas moradias, tentando resistir e escapar à ação oficial. Tal procedimento, na realidade, apenas retardava seu despejo, pois mais cedo ou mais tarde acabariam sendo expulsos, vendo suas casas arrombadas e sua mudança na rua: "Os inspetores armados arrombaram primeiro a casa de um operário da Petrobrás, expulsando-o de lá junto com sua mulher e o filho de três anos, doente. O menino foi atirado no chão, a mulher empurrada e o operário ficou tão surpreso que perdeu a voz. Os móveis foram jogados na rua e a geladeira, comprada há um mês, se quebrou. Em seguida foi a vez de Dona Eliete, que estava em casa com seus três filhos. A mulher foi colocada na rua sob a ameaça de um revólver encostado na nuca. Na ocasião chegava seu marido, vendedor ambulante: ao tentar intervir, foi espancado (...). A notícia do despejo do conjunto 'Cavalo de Aço' chegou ao conjunto 'Selva de Pedra', distante cerca de 300 metros, e seus moradores se armaram para enfrentar os inspetores. Estes solicitaram, então, auxílio à Polícia Militar, que mandou dois choques e as rádio-patrolhas. Soldados e inspetores ameaçaram atirar, prender e espancar os que não queriam sair." <sup>97</sup>

96 Cf. "Ex-favelado que não paga em Benfica sofre despejo vigiado por choque da PM". *Jornal do Brasil*, 19 de julho de 1972.

97 Cf. "PM ajuda inspetores da COHAB a fazer sem ordem judicial despejo de 70". *Jornal do Brasil*, 14 de agosto de 1974.



Do ponto de vista da COHAB, apesar de não programado, o despejo tornou-se necessário como forma de afastamento daqueles que interrompiam o trajeto previsto para aquisição da casa própria. Havia que demonstrar autoridade e domínio do próprio processo: na realidade, a COHAB havia estabelecido um limite de tolerância de atrasos, após o que não poderia permitir reincidência de não-pagamento de prestações. Havia também que responder às pressões exercidas por outros organismos, entre os quais o BNH, financiador dos imóveis.

As razões da COHAB são parcialmente relacionadas por um de seus fiscais e por seu diretor da Divisão de Administração: "Não podemos mais fazer concessões, pois estão devendo muito, e a COHAB também tem que pagar esses imóveis ao BNH." E: "É impossível prever por quanto tempo a família terá renda. (...) perdem o emprego e deixam de pagar. Então, a COHAB, que é a construtora dos apartamentos, vê-se obrigada a remover as famílias devedoras para outros locais, passando os apartamentos a pessoas que realmente possam pagá-los. Sei que é difícil para eles; agora, com o aumento de 20% nas prestações, a coisa piorou."<sup>98</sup>

Retiradas à força dos conjuntos, as famílias despejadas eram encaminhadas provisoriamente a centros de triagem localizados em áreas muito distantes da Cidade, como por exemplo a Fazenda Coqueiro, em Senador Camará. Uma vez expulsas, essas famílias eram automaticamente desligadas do programa.

O fato é que grande parte dos favelados despejados encontrou, mais uma vez, a possibilidade de usar o sistema que lhe era imposto. Aliando a escassez de recursos a uma posição de recusa do programa oferecido, conseguiam, pela falta de pagamento das prestações, permanecer gratuitamente no conjunto por um determinado espaço de tempo.

É óbvio que esta recusa não era um apelo ao despejo, pois o objetivo era morar de graça por algum tempo, driblando o sistema. Nem sempre este objetivo era logrado, pois os despejados acabaram perdedores. Na verdade, seu trajeto sugere que não chegaram a desenvolver laços pessoais com os funcionários da administração local ou que, quando chegaram a tê-los, estes foram, em algum ponto, rompidos ou diluídos, a ponto de não permitir-lhes alongar seu tempo de permanência gratuita no conjunto. Sugere também que, no espaço-limite de tempo que lhes restou, não chegaram a encontrar quem assumisse suas dívidas, comprando-lhes os direitos da habitação da qual foram despejados.

98 Cf. "Ex-favelado que não paga em Benfica sofre despejo vigiado por choque da PM". *Jornal do Brasil*, 19 de julho de 1972.

## 7. Cessão de Direitos: Uma Saída Vantajosa

Se por um lado se verificava a saída compulsória dos conjuntos habitacionais, por outro definia-se uma nova prática, segundo a qual parte dos residentes conseguia deixá-los aproveitando-se da situação em bases bem mais vantajosas. Trata-se daqueles que se retiraram voluntariamente, utilizando-se da transação denominada cessão de direitos.

A própria legislação brasileira permite seu exercício, mesmo em se tratando de propriedade adquirida por meio de financiamento. E, no âmbito dos conjuntos da COHAB, esta prática tornou-se comum, tendo-se mesmo determinado algumas condições para sua utilização. Era preciso que: os mutuários possuísem a promessa de compra e venda; estivessem com suas prestações em dia; encontrassem um candidato à cessão, não participante do SFH; que o candidato à cessão pagasse à COHAB uma taxa de transferência da habitação para seu nome.

Malgrado todas essas condições, a cessão de direitos era muito praticada. Foi assim explicada pelo então Chefe de Cadastro e Inventário da COHAB: "A COHAB permitiu cessão até janeiro de 1971. Agora ela está suspensa, pois descobriu-se a ocorrência de corretagem com relação aos imóveis. A COHAB formou uma comissão que deverá apresentar normas regulamentando a cessão de direitos. Uma das normas fixará um prazo de carência, isto é: só se poderá ceder o imóvel após certo número de anos. A regularização da cessão é a solução para fixar os favelados nas vilas e conjuntos. Havia-se tentado dois mecanismos a fim de evitar a saída dos favelados, mas estes resultaram insuficientes; era preciso que estes estivessem em dia com as prestações, mas na realidade, quando o morador não estava em dia, o comprador pagava os atrasados, resolvendo assim o problema; a COHAB cobrava uma taxa de seis salários mínimos pela transferência, pois que, a princípio, calculou-se que uma taxa elevada desanimaria a muitos dos compradores. Porém, na prática, esta taxa não impediu que muitos comprassem casas por cessão de direitos."

Já em 1969, informava a COHAB, assinaram-se 4.920 escrituras de promessa de compra e venda e 1.280 de cessão de direitos, o que representava 20,64% do total de processos de legalização dos imóveis ocupados.<sup>99</sup> É oportuno mencionar aqui que, na Cidade de Deus, o preço da cessão de direitos variava, na época, de Cr\$ 2.000,00 a Cr\$ 5.000,00, enquanto que as prestações pagas iam de Cr\$ 50,00 a Cr\$ 130,00.

Se bem que os preços refiram-se a um único conjunto habitacional, pode-se observar que a cessão de direitos se tornara, para mui-

99 Cf. COHAB-GB, *op. cit.*, p. 34.



tos, um bom negócio. Ao vender seus direitos, adquiria-se um pequeno capital de giro. Encontrado o comprador, a primeira medida era a de receber-se imediatamente o valor da dívida com a COHAB, podendo-se assim regularizar os pagamentos, desde que satisfeita a condição de estar em dia com as prestações.

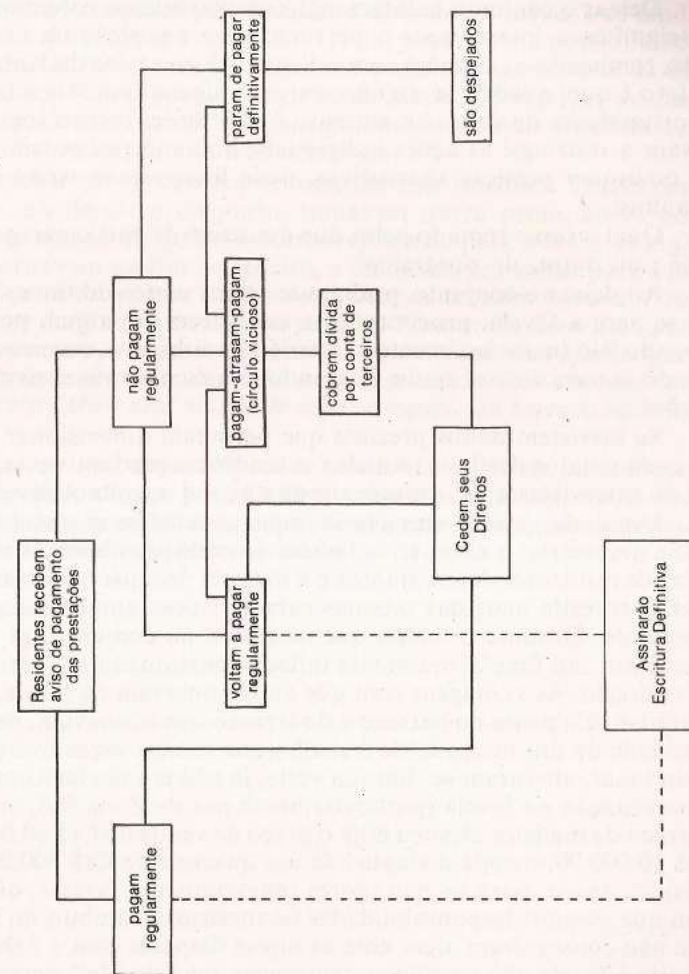
A venda dos direitos também representava uma possibilidade de fazer face a determinados problemas sócio-familiares imediatos, tais como dívidas comerciais em geral ou problemas de saúde, como relata um dos entrevistados:

*"Nós colocamos na porta uma tabuleta dizendo 'Passa-se esta casa', porque este era o plano de minha mãe antes dela ser acidentada. Mas não deu pra fechar ainda nenhum negócio. Minha mãe é que sustentava toda a família – eu, que tenho este defeito físico, minha irmã Ana, que o marido abandonou com os filhos, e, de uns tempos pra cá, meu irmão casado, que é doente da cabeça. Mas aconteceu aquele acidente que atropelou minha mãe em meados de janeiro, e ela está no hospital até hoje, e parece que afetou o cérebro. Antes, ela vendia café em obras e dava marmitta. Ela pagava as prestações da casa direitinho; estava comprando a prestação geladeira, fogão e máquina de costura. Todas as prestações, agora, estão atrasadas, já tem dois meses, inclusive a luz, que vão cortar. O jeito, então, é encontrar alguém pra passar esta casa adiante. Se não houver nenhum milagre do céu, eu vou ter que me empregar numa casa de família, e a Ana vai ter que arranjar quem queira tomar conta dos filhos dela pra poder também trabalhar."*

Ceder os direitos significava ainda poder montar, com o dinheiro recebido, um pequeno negócio, ou mesmo construir uma nova moradia em algum terreno comprado à vista na periferia do Grande Rio. De fato, essa operação representava uma boa saída para certa parte dessa população de economia instável. Assim é que declarações como a seguinte não surpreendem: *"O negócio é a gente se safar da COHAB e ir embora. Veja só quanta gente tem aí passando casa. Eu mesmo, quando me oferecerem um bom preço, passo a minha."*

Por que a cessão de direitos era preferida às soluções propostas pela COHAB, inclusive para mutuários em dia com as prestações? O fato é que as habitações dos conjuntos da COHAB, apesar de sua precariedade, tinham cotação no mercado imobiliário da Cidade: seu valor ultrapassava consideravelmente o somatório das prestações pagas pelo mutuário à COHAB. Diante disso, ele podia pedir "seu preço" pela cessão e obter algum dinheiro da transação. Saía, assim, do conjunto habitacional com um pequeno capital, importante porém para uma família de renda baixa e irregular.

Diagrama VII: Alternativas ao Percurso Previsto:  
a partir da promessa de compra e venda





## 8. Volta à Favela

Deixar o conjunto habitacional, compulsória ou voluntariamente, significava interromper o percurso para aquisição da casa própria, rompendo as ligações com o Sistema Financeiro da Habitação. O fato é que, quando se esgotavam para alguns mutuários todas as oportunidades de driblar o sistema, e as pressões institucionais passavam a restringir as ações individuais, limitando as possibilidades de quaisquer práticas alternativas, nada lhes restava senão sair do conjunto.

Qual o rumo tomado pelos que deixaram de participar, por uma razão ou outra, do programa?

Ao deixar o conjunto, podiam-se tomar vários destinos, voltando-se para a favela, procurando se estabelecer em algum ponto do Grande Rio (mais facilmente nas periferias urbanas), ou mesmo mudando-se para outro Estado, baseando-se a escolha nas mais diversas razões.

Se inexistem dados precisos que permitam dimensionar o peso de cada um dos destinos tomados, a tendência predominante, a partir de entrevistas e informações indiretas, foi a volta à favela.<sup>100</sup>

Um dado, porém, tornava-se importante nesse momento de escolha necessária: a alternativa favela, de onde provieram as maiores levas de residentes dos conjuntos e a maioria dos que os deixaram, já não se revestia mais das mesmas características apresentadas anteriormente. Durante o tempo que passaram no conjunto, as favelas cresceram, em função mesmo da inflação ocasionada pelo programa de remoção. As vantagens com que antes contavam na favela, representadas pela posse do barraco e do terreno que ocupavam, pela proximidade de um mercado de trabalho que muitas vezes tiveram que abandonar, alteraram-se. Em sua volta, já não era tão fácil conseguir uma situação na favela (particularmente nas da Zona Sul, onde um barraco de madeira alcança hoje o preço de venda de Cr\$ 20.000,00 a Cr\$ 30.000,00, e onde o aluguel de um quarto é de Cr\$ 500,00 mensais).<sup>101</sup> Assim, para os moradores removidos das favelas, que tiveram que assumir responsabilidades financeiras no âmbito do SFH, e que não conseguiram arcar com as novas despesas com a habitação, a volta à favela não significou, tampouco, uma "saída" simples e fácil, como se poderia supor à primeira vista. Muito pelo contrário, apresentou uma "saída" onerosa, pela qual tiveram que pagar um

bom preço, gastando parte do dinheiro porventura conseguido com a venda dos direitos da habitação que ocupavam no conjunto. Para os que saíram do conjunto por despejo, a alternativa tornava-se ainda muito mais difícil de ser assumida. Havia, para estes, a possibilidade de procurar as favelas em surgimento e expansão na periferia da Cidade (Caxias, Nova Iguaçu, São João de Meriti, Niterói), estas, sim, com espaços e barracos disponíveis, porém tão ou mais distantes que os conjuntos habitacionais que deixavam.

A volta à favela não era necessariamente imediata. Havia pessoas que, ao deixar o conjunto, tomavam outro rumo, como por exemplo os que se dirigiram a outras regiões do país. Porém, se mais tarde retornavam ao Rio de Janeiro, a tendência era voltar para a favela: *"Meu irmão morava em Cordovil, onde eu também morava. Tiraram a gente da favela e trouxeram para cá. Meu irmão ficou dois anos num apartamento, e aí passou as chaves; arrumou uma boa oferta. Quería voltar para a Paraíba. Ficou lá um ano, tentou montar um negócio e não deu certo. Hoje está no Rio de novo: comprou um barraco na Nova Brasília."*

Mais uma vez, depara-se com a tendência de, direta ou indiretamente, a curto ou longo prazo, a favela representar ainda, em termos habitacionais, a possibilidade mais viável e econômica para as camadas de baixa renda da grande cidade.

<sup>100</sup> Ver "Vila Kennedy fracassa como experiência para acabar com as favelas". *Jornal do Brasil*, 7 de julho de 1968; "Pedreiro reocupa seu barraco". *Jornal do Brasil*, 10 de maio de 1971; "Dificuldades obrigam favelados a retornar". *Jornal do Brasil*, 30 de junho de 1971; "Ex-favelado que não paga em Benfica sofre despejo vigiado por choque da PM". *Jornal do Brasil*, 19 de julho de 1972.

<sup>101</sup> Preços cobrados na Rocinha em dezembro de 1976.



### CAPÍTULO III

## O Conjunto Habitacional Anos Depois

Quem chega a um conjunto habitacional do Rio de Janeiro, decorridas as várias etapas de sua ocupação, depara-se com um quadro muito diferente daquele inicial.

Alguns anos depois, sua fisionomia mudou. Seus habitantes originais há algum tempo começaram a partir. Com novas pessoas, uma nova composição social começa a se delinear. Assiste-se a uma nova dinâmica na ocupação do espaço. As fachadas das habitações alteraram-se. Toda uma gama de atividades comerciais e de serviço aí se têm instalado. Enfim, o conjunto não é mais o mesmo.

O processo de transformação por que passam os conjuntos só ocorre após a consolidação de sua ocupação, depois de os residentes terem passado à categoria de mutuários, atravessando as etapas básicas do processo administrativo-financeiro para aquisição da moradia.

Como em cada conjunto habitacional esse processo tem características específicas, o prazo de início de sua transformação varia para mais ou para menos tempo. Varia em função do tipo de conjunto (vertical ou horizontal), do tipo de ocupação do mesmo (se realizada em uma ou mais etapas), do tipo de contrato de locação oferecido pela COHAB (promessa de compra e venda ou termo de ocupação com opção de compra), ou ainda do tipo de residente predominante, considerado a partir da natureza de ocupação do imóvel (removido, "inscrito", invasor). No caso da Cidade de Deus (cuja ocupação se realizou por etapas), onde há diversos tipos de residentes, e onde as promessas de compra e venda só foram assinadas dois anos



após a ocupação dos primeiros imóveis, o processo começou a partir do quarto ano.

Quais os elementos determinantes dessas transformações? – é o que se pergunta. Ainda, que tendências apresentam hoje os conjuntos habitacionais, considerando-se que foram concebidos para atender a uma realidade específica? Como esse conjunto de unidades habitacionais se insere hoje no mercado imobiliário da Cidade?<sup>102</sup>

Para a discussão dessas tendências, será considerado o caso de um conjunto habitacional específico – a Cidade de Deus – que, em 1970, quatro anos após sua ocupação inicial, já apresentava as características de que este capítulo trata: a) o que seria uma área de fixação tendia a tornar-se uma área de passagem; b) o que era, por definição, uma área de ocupação compulsória já se tornava uma área de ocupação voluntária; e c) o que seria um espaço físico e social homogêneo adquiria cada vez mais uma composição heterogênea.

Visando verificar a validade das colocações aqui feitas, a Cidade de Deus foi sistematicamente revisitada durante o ano de 1976, constatando-se que o processo de transformação por que passava o conjunto habitacional, já em 1970/71, continuava em pleno curso.

### 1. Uma Área de Trânsito

A primeira evidência da transformação que sofre o conjunto habitacional é a rotatividade de seus moradores. Na realidade, o que se verifica é uma tendência cada vez mais acentuada de saída do conjunto após um determinado tempo de permanência, que pode variar de meses a anos, em função de cada caso.

A mobilidade residencial intra-urbana é uma constante inerente a qualquer cidade, expressa pelos deslocamentos contínuos de sua população, quer dentro de um mesmo bairro, quer de bairro a bairro. Com o decorrer do tempo, todas as áreas mudam de composição social, assim como o uso do solo tem sua função transformada.

Neste sentido, o conjunto habitacional, enquanto parte do espaço urbano, não foge à regra. Porém, se se considerar que os objetivos declarados do programa de remoção subentendiam a intenção de fixar as populações removidas em outras áreas, utilizando-se do mecanismo de “transformação da família favelada em proprietária de cada própria”,<sup>103</sup> surpreende a tendência verificada no conjunto ha-

<sup>102</sup> É preciso ressaltar que há um aspecto importante das transformações dos conjuntos habitacionais que não será aqui discutido. Trata-se do confronto entre a concepção arquitetônica e urbanística original e a atual organização do espaço do conjunto habitacional, que tem sofrido consideráveis alterações com relação ao modelo urbanístico que lhe deu origem.

<sup>103</sup> Cf. CHISAM, *op. cit.*, p. 16.

bitacional de substituição constante de seus residentes. O processo de rotação dos moradores de cada habitação é contínuo, o que confere ao conjunto o caráter de área de intensa mobilidade.

A rotatividade na ocupação de cada imóvel não é facilmente mensurável, uma vez que o pesquisador pode localizar apenas o último morador, que quase sempre desconhece o histórico da habitação que ocupa. Por outro lado, tampouco a COHAB mantém registro de todos os residentes de uma moradia desde sua primeira ocupação, interessando-lhe exclusivamente o nome do último mutuário oficial. Se não existem dados que permitam dimensionar quantitativamente a questão, há as informações recebidas, seja dos moradores, seja dos próprios funcionários da COHAB, segundo as quais os nomes dos mutuários e dos moradores não correspondem. Declarações do tipo “a COHAB não pode tomar pé pois não pode controlar o que cada morador faz com sua casa”, ou “a regularização é complicada porque há cessão de cessão, a maioria não oficializada”, foram frequentemente ouvidas de funcionários da própria empresa no desenrolar da pesquisa.

*“Quem primeiro morou nesta casa foi uma família com três filhos, que veio lá do Maracanã, depois das enchentes: eram flagelados que botaram aqui. Pouco tempo depois, o marido largou a mulher. Ela ficou na casa, e como não tinha com que pagar, a COHAB transferiu para uma triagem, aqui mesmo na Cidade de Deus. Depois, a COHAB colocou na casa um pastor. Eu acho até que ele conhecia o Dr. Villas Boas. Tiveram que limpar a casa toda, que mais parecia um chiqueiro. A esposa do pastor não gostou daqui, e ele pediu à COHAB transferência para um apartamento. Enquanto o apartamento não saiu, o pastor se mudou para Gardênia Azul [loteamento da COHAB na vizinhança da Cidade de Deus], e a casa ficou vazia uns dias. Um pessoal que tinha cartão de inscrição na COHAB invadiu, mas o pastor descobriu e deu queixa. A COHAB levou a família para outro lugar, não sei pra onde. Aí o pastor emprestou a casa pra outros crenes. Ficaram aí uns meses, até que saiu o apartamento e o pastor teve que entregar a casa pra COHAB. Quem está morando aí agora é um casal que veio da Catacumba, na remoção. Não sei quanto tempo vão ficar.”* (Este depoimento diz respeito a uma habitação que, na época da pesquisa, tinha apenas cinco anos. Foi prestado por uma vizinha, única moradora antiga da rua.)

Declarações como esta mostram até que ponto pode chegar a rotatividade de residentes em uma mesma habitação. Retomando o caso acima, vê-se que o primeiro ocupante – favelado de origem – foi colocado no imóvel diante de uma situação de emergência (flagelo), o segundo por meio de *pistolão* (“inscrição”), o terceiro por recurso à força (invasão), o quarto por favor pessoal (empréstimo) e, finalmente, o quinto por compulsoriedade (remoção).



A COHAB teve alguma participação nessa rotatividade de residentes. Em seu plano de ação, previu o chamado remanejamento, ou seja, a transferência de residentes de uma habitação para outra, a nível interno de um conjunto ou de um conjunto para outro. O remanejamento podia ser voluntário ou compulsório: no primeiro caso, o interessado tomava a iniciativa, procurando na COHAB um candidato à permuta, ou encontrando-o ele mesmo. Os casos mais frequentes eram os de remanejamento compulsório, decorrentes da falta ou de atrasos regulares de pagamento, seja da taxa de ocupação, seja das prestações. Nestes casos, a COHAB transferia as famílias para moradias de tipo inferior, mais compatíveis com sua renda. A COHAB adotava esse procedimento com a justificativa de operacionalizar a comercialização dos imóveis e de atenuar os erros de programação nos quais a operação de remoção incorrera. Tentava resolver o problema representado pela inadequação da capacidade de pagamento das famílias às características da habitação alocada, tendo em vista os altos índices de inadimplência verificados. Era necessário também satisfazer à demanda de mutuários bons pagadores e bem relacionados, que queriam mudar-se para habitações melhores.

Em um primeiro estágio, essas mudanças ocorreram a nível interno, caracterizadas como uma solução administrativa. Porém, o processo inicialmente acionado pela COHAB assumiu proporções tão maiores que acabou fugindo ao seu controle.

As entradas e saídas por vias ilegais e oficiosas passaram a dar uma tônica aos vaivém do conjunto. Passou-se a praticar o empréstimo de habitações a parentes ou amigos, limitando-se o interessado a pagar o valor da prestação do mutuário oficial, sem o conhecimento da COHAB. Alugava-se também o imóvel, sendo o aluguel igualmente praticado às escondidas, já que a COHAB proibia a locação das habitações antes da assinatura da escritura definitiva. Estas duas modalidades de entrada para o conjunto habitacional acabaram se tornando práticas correntes.

*"A gente morava aqui mesmo em Jacarepaguá, numa casa alugada, e o dono ia subir o aluguel. O irmão de meu marido trabalha lá na Prefeitura e tinha acabado de se mudar pra cá [conseguiu a casa por "inscrição"]. Ele falou pra gente que a casa do lado estava vazia e o dono, que era colega dele, não queria se mudar pra Cidade de Deus. Aí, junto com seu irmão, meu marido falou com o dono e a gente veio morar aqui. Não tem contrato nem nada. O que ficou acertado é que todo mês a gente paga a prestação e dá por fora a ele Cr\$ 60,00. Ele já falou duas vezes com meu marido pra passar a casa. Está querendo agora Cr\$ 2.000,00, mas meu marido não pode" (preços de 1971).*

Por seu caráter geral de ocupação não-definitiva, tanto o empréstimo como a locação, quando não desembocavam na cessão de direitos, contribuíam diretamente para que um número cada vez

maior de moradores utilizassem o conjunto como uma área de trânsito.

Por que essa tendência à rotatividade? Além da possibilidade oferecida pela própria COHAB, que estímulos têm levado os residentes a se mudarem? Enfim, por que os residentes do conjunto habitacional, por uma razão ou por outra, tendem a não se fixar ali?

A questão seria de discussão mais simples e imediata se o fenômeno se aplicasse exclusivamente aos casos de natureza compulsória, tais como removidos e flagelados, em sua maioria também ex-favelados. Mas como explicar que mesmo certos "inscritos", que conseguiram aceder à habitação através de favor pessoal, ou *pistolão*, empreendendo muitas e cansativas idas e vindas à procura do favor, também tendessem a deixar a área após certo tempo de permanência?

Neste passo, é oportuno lembrar toda uma série de fatores que, sem dúvida, contribuíram para a saída de um número considerável de residentes: a) o preço da habitação, nem sempre acessível, se se considerar o teto utilizado pela COHAB (de até três salários mínimos de renda familiar mensal), compromisso difícil de ser cumprido sem colocar em risco a sobrevivência de famílias de tão baixa renda; <sup>104</sup> b) as despesas adicionais e obrigatórias, representadas por taxas diversas (condomínio, imposto predial, taxas de lixo, água, luz e esgoto), que correspondiam aproximadamente a 50% do valor da prestação; c) o custo do transporte, geralmente elevado, devido à distância dos conjuntos habitacionais em relação aos locais de trabalho; d) ainda, o tamanho e a qualidade das habitações oferecidas, que implicavam, quase sempre, ampliações e reformas nem sempre passíveis de serem assumidas pelos residentes.

Compreende-se, então, que para muitos dos mutuários os fatores acima tenham influído na decisão de sair. Porém, até que ponto se deverá essa decisão ao fato exclusivo de não poderem arcar com as despesas, diretas e indiretas, que a nova habitação acarretava?

É notório que o programa da COHAB destinava-se, por definição, a moradores de favela. Havia, porém, uma grande massa populacional, de estratos baixos e médios, igualmente carente em termos habitacionais e que, submetida às pressões da economia nacional, buscava equacionar seu problema de moradia. Essas camadas viam no programa do SFH-COHAB uma alternativa vantajosa, em face do disparo sofrido pelos aluguéis, nos últimos anos, em todo o setor habitacional da Cidade.

<sup>104</sup> Toda uma discussão sobre a queda do salário mínimo real no antigo Estado da Guanabara a partir de 1961, bem como a perda do poder aquisitivo dos trabalhadores nestes últimos anos é apresentada por AZEVEDO, S. de, *A Política Habitacional para as Classes de Baixa Renda*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Tese de Mestrado em Ciências Políticas, 1975. pp. 70-5.



O quadro abaixo apresenta preços de prestações pagas nos conjuntos habitacionais da COHAB e preços médios de aluguéis nas zonas em que se localizam:

Quadro VII: Valor das Prestações nos Conjuntos Habitacionais e Preços Médios dos Aluguéis nas Zonas Onde os Conjuntos se Localizam (outubro de 1976)

Nome do conjunto	Bairro	Valor da menor e maior prestação em Cr\$ (a)		Preço médio de oferta de aluguel nas zonas onde os conjuntos se localizam, em Cr\$ (b)	
		menor	maior	sala qto.	sala/2 qtos.
Dona Castorina	Gávea	179,75	198,26	3.305,00	5.055,00
Vila Aliança	Bangu	173,91	324,79	1.346,00	2.223,00
Vila Kennedy	Sen. Camará	173,91	324,79	1.346,00	2.223,00
Vila Esperança	Vig. Geral	109,36	213,98	1.671,00	2.122,00
Vila Isabel	Vila Isabel	753,87	926,90	(*)	3.052,00
Pio XII	Botafogo	232,45	418,49	2.461,00	3.733,00
Santo Amaro	Catete	293,84	930,33	2.461,00	3.733,00
Mq. S. Vicente	Gávea	231,63	794,28	3.305,00	5.055,00
Cidade de Deus	Jacarepaguá	109,12	411,07	(*)	2.227,00
Gardênia Azul	Jacarepaguá	72,98	378,69	(*)	2.227,00
Cidade Alta	Cordovil	348,35	433,87	1.671,00	2.122,00
Rua Crato	Penha Circul.	383,76	383,76	1.671,00	2.122,00
Santa Luzia	Bonsucesso	326,31	398,14	1.671,00	2.122,00
Sold. Elias Santos	Cascadura	254,74	549,94	1.346,00	2.223,00
Bento Cardoso	Penha Circul.	259,71	549,94	1.671,00	2.122,00
Água Branca	Realengo	244,75	534,90	1.346,00	2.223,00
Barro Vermelho	Eng. Novo	170,61	170,61	1.346,00	2.223,00
Zaira Duna	Brás de Pina	240,11	584,06	1.671,00	2.122,00
Quitungo	Brás de Pina	240,11	584,06	1.671,00	2.122,00
Av. Suburbana	Benfica	252,18	411,07	2.232,00	3.153,00
Porto Velho	Cordovil	342,46	567,05	1.671,00	2.122,00
Mal. Hermes I e II	Guadalupe	263,30	511,10	1.346,00	2.223,00
Eng. da Rainha	Eng. da Rain.	263,30	483,44	1.671,00	2.122,00
Santa Cruz	Sen. Camará	223,40	536,55	1.346,00	2.223,00
Lins Vasconcelos	Eng. Novo	263,30	483,44	1.346,00	2.223,00
Itararé	Bonsucesso	252,18	411,07	1.671,00	2.122,00
Pedro I	Realengo	353,82	557,46	1.346,00	2.223,00
Osvaldo Cruz	Osvaldo Cruz	353,82	557,46	1.346,00	2.223,00
Castro Alves	Bonsucesso	353,82	557,46	1.671,00	2.122,00
D. Jaime B. Câmara	Pe. Miguel	353,82	557,46	1.346,00	2.223,00
Pres. Médici	Bonsucesso	325,19	585,78	1.671,00	2.122,00
André Filho	Penha Circul.	397,69	602,50	1.671,00	2.122,00

(\*) Preço não calculado devido a insuficiência de dados relativos à oferta.

Fontes: (a) CEHAB-RJ. Boletim Trimestral de Valores de Vendas para Contratos a Serem Assinados no 4º Trimestre de 76. (Elaborado em 29 de setembro de 1976; cálculo do prazo de venda: 240 meses.)

(b) NEURB/PUC. Pesquisa sobre evolução dos aluguéis na cidade do Rio de Janeiro. Dados não publicados, relativos a outubro de 1976.

O quadro apresenta os valores das prestações mínimas e máximas pagas em cada conjunto habitacional em outubro de 1976. Apresenta também os preços médios dos aluguéis calculados em igual data, para as zonas em que os conjuntos se encontram, para habitações de sala e quarto e sala e 2 quartos. A relação prestação mínima/sala e quarto, e prestação máxima/sala e 2 quartos serve para efeitos de relativa comparação, e permite estimar que morar em um conjunto habitacional significa pagar 3, 4, 5, até 25 vezes menos por uma habitação. Não há dúvida de que essa comparação é muito discutível, quando se trata de certos bairros, como por exemplo os da Zona Sul, onde a diferença qualitativa entre uma unidade de conjunto habitacional e um apartamento de aluguel invalida qualquer comparação. Entretanto, quando se consideram as características bastante similares quanto à qualidade das habitações, em bairros como Senador Camará, Brás de Pina, Penha Circular, Padre Miguel, etc., a comparação dos valores prestação da COHAB/aluguéis do mercado é pertinente.

Essa diferença de preços explica o interesse por parte de uma população para quem não havia sido previsto qualquer programa habitacional em ter acesso às moradias comercializadas pela COHAB. Tal demanda acabou por valorizar essas moradias, que ganharam boa cotação no mercado de habitações populares. Como no caso das habitações financiadas pelo BNH para as faixas média e alta, os imóveis da COHAB também ganharam um valor de mercado consideravelmente superior a seu valor de venda pelo SFH. Essa valorização foi responsável pelo fato de passarem as habitações populares a representar mais um bem de capital do que propriamente um bem de consumo. Se a finalidade das habitações da COHAB, segundo foram concebidas, era servir como moradia, na prática, a tendência verificada foi outra: o que serviria para morar passou a servir para vender.

Cada conjunto habitacional constitui um mercado específico, cujos preços de venda e revenda oscilam, não só em função das características particulares de cada conjunto, mas também das benfeitorias introduzidas ou não em cada unidade habitacional por seu morador. Como ilustração, segue quadro com os nove tipos de casas existentes na Cidade de Deus, e seus valores de venda pelo SFH e por cessão de direitos:



Quadro VIII: Valores de Venda de Casas no Conjunto Habitacional  
Cidade de Deus  
(Outubro de 1976)

Tipo de casa	Área média m <sup>2</sup>	Valor de venda pelo SFH em Cr\$ (a)	Valor de venda por cessão de direitos em Cr\$ (b)
Geminada sem quarto (GG Sq)	17,5	15.807,83	de 30.000,00
Geminada sala/qto. (GG 1q)	29,0	21.992,70	
Isolada sala/qto. reversível (F)	29,0	22.576,51	
Isolada sala/2 qtos. (G 2q)	36,0	25.571,71	
Geminada sala/2 qtos. (GG 2q)	36,0	27.896,30	a
Isolada sala/2 qtos. (GB.2.27)	27,0	28.231,65	
Isolada sala/3 qtos. (G 3q)	48,0	33.356,76	
Isolada sala/3 qtos. (GB.3.35)	35,0	36.110,27	
Duplex sala/3 qtos.	46,0	46.362,61	200.000,00

Fontes: (a) CEHAB-RJ. Boletim Trimestral de Valores de Vendas, para Contratos a Serem Assinados no 4º Trimestre de 1976. (Elaborado em 29 de setembro de 1976; cálculo do prazo de venda: 240 meses.)

(b) Dados colhidos no local.

Aos preços oficiais contrapõem-se os preços de mercado, que oscilam entre Cr\$ 30.000,00 e Cr\$ 200.000,00, para revenda das unidades (cessão de direitos). O mutuário sabe, portanto, que tem em mãos um bem comercializável, cujo valor e demanda aumentam a cada dia. Este fator é, sem dúvida, um forte estímulo à decisão de deixar o conjunto, que se alinha a toda uma série de outros, já discutidos.

O conjunto habitacional transformou-se, assim, em uma área de passagem, onde não se está conseguindo fixar a população prevista. Afirma-se cada vez mais um outro tipo de residente: o "novo proprietário" que, aparentemente, chegou para ficar.

## 2. Os "Novos Proprietários"

Estes são os mais novos residentes dos conjuntos habitacionais. Vêm dos mais diversos subúrbios e áreas da periferia da Cidade, onde são, em geral, locatários. Na maioria das vezes, procuram uma

habitação em conjuntos habitacionais próximos ou dentro mesmo do bairro onde residem. Querem tornar-se proprietários e dispõem, ao mesmo tempo, de um capital inicial para a compra da moradia e para as reformas que pretendem prontamente empreender, pois esta já é sua intenção ao mudar para o conjunto.

Podem ser caracterizados, na sua quase totalidade, como integrantes dos setores de baixa classe média, geralmente engajados em ocupações não-manuais. São eles militares de baixa patente, policiais, pequenos comerciantes, pessoal administrativo de nível médio, funcionários de nível médio de empresas estatais e para-estatais, técnicos especializados, e até mesmo alguns profissionais liberais.

A dizer pela fachada dos imóveis que ocupam, contrastando com aquela dos ocupados ainda pelos primeiros residentes, pode-se inferir automaticamente tratar-se de uma população com poder aquisitivo várias vezes superior aos demais.

Na Cidade de Deus, suas casas são vistas ainda de longe, exibindo os segundos pavimentos que despontam aqui e ali, com um colorido bastante específico, indo do marrom escuro ao verde oliva. São introduzidos novos elementos que modificam basicamente a arquitetura inicial do conjunto, de casas simples: colunas revestidas com pastilhas, varandas em arco com apliques de gesso, as telhas substituídas por lajes, revestimento externo em pastilhas, vistosas grades de ferro e muros divisórios revestidos compõem o que se poderia chamar de "estilo modernoso". Interiormente, as mudanças também não são poucas: os banheiros e cozinhas são aumentados e azulejados, alguns cômodos também ampliados, o soalho taqueado, as paredes rebocadas e pintadas. Todas essas alterações culminam na inclusão de uma boa e sólida garagem coberta.

Tratando-se de apartamento, apesar de as possibilidades de mudança externa serem poucas, não deixam, contudo, de ocorrer: esquadrias de alumínio e grades dos mais diversos tipos sobressaem em muitos edifícios. Interiormente, porém, os apartamentos são bem remodelados: portas e janelas são trocadas, o piso substituído, paredes são derrubadas e as reformas de banheiro e cozinha são, em geral, completas.

Se se considerarem os preços vigentes no mercado de cessão de direitos, variando hoje de Cr\$ 30.000,00 a Cr\$ 70.000,00 para as casas e apartamentos mais simples, até Cr\$ 200.000,00, para as casas duplex melhor reformadas, mais o custo estimável das reformas que se realizarão a fim de dar um "tom mais individual" à habitação, o que se verificará é que esta nova categoria de residentes chega com a intenção de estabelecer-se. Os riscos financeiros assumidos, e toda a longa e complicada tramitação burocrática enfrentada nos corredores da COHAB supõem um forte interesse pela nova propriedade e pela participação no Sistema Financeiro da Habitação. Além disso, não só essa operação representa um investimento e valorização de



capital, como, sobretudo, a certeza de pagar prestações nitidamente inferiores a qualquer aluguel no resto da Cidade.

Para melhor avaliação do percurso realizado pelo "novo proprietário", cabe retomá-lo desde o início. O interessado vai até um conjunto habitacional, procurando uma habitação muitas vezes indicada por um parente ou amigo: *"Minha tia sabia que a gente estava procurando casa para comprar; tinha uma em frente à sua e avisou para a gente."* Quando não tem qualquer indicação, percorre o conjunto em busca de anúncios ou informações: *"Um dia, quando eu me interessei, vim aqui de carro com um amigo. Andamos pelas ruas e gostei desta aqui. Paramos o carro e perguntei a uma moça se ela sabia de alguma casa para vender: 'Meu marido vende a minha'. Deixei meu telefone e dias depois começamos a fazer negócio."*

O negócio, porém, nem sempre é fechado imediatamente. Não raro o cedente tem prestações atrasadas, que devem ser liquidadas para oficializar a cessão; não raro, também, os papéis não estão em ordem: *"Comecei dando a ele o dinheiro para pagar as prestações atrasadas, e logo depois os Cr\$ 2.000,00 que ele pediu pela casa. Ele aí me passou uma procuração no cartório dizendo que eu tinha direito ao uso da casa, e me mudei para cá. Depois, fomos juntos na COHAB para tratar da transferência da promessa de compra e venda. Lá, as secretárias olharam e disseram que os papéis não estavam em dia, que ele tinha comprado de outra pessoa, mas não tinha ainda pago a taxa de transferência. Primeiro ele tinha que transferir para o nome dele, para depois passar para o meu. O moço quase que chorou lá na COHAB, disse que não tinha dinheiro para pagar nada. O pessoal ficou com pena e passou por cima, fez de conta que ele nunca tinha comprado aquela casa. Fizemos a transferência do primeiro dono diretamente para mim e eu tive que pagar Cr\$ 600,00 à COHAB"* (preços de 1971).

Em alguns casos, devido à própria suspensão pela COHAB das práticas de cessão de direitos, ou ainda à maior pressa ou necessidade de mudar para o conjunto, alguns "novos proprietários" chegam a morar ilegalmente, por vários meses, em uma casa cuja cessão de direitos só será oficializada mais tarde: *"A gente morava em Freguesia, num lugar muito bom. Lá só tinha capitão, coronel, gente melhor... Minha mãe pagava Cr\$ 35,00, pois morava lá há 15 anos. Mas o dono disse que o aluguel ia aumentar para Cr\$ 150,00, e isso a gente não podia pagar. Então minha mãe veio aqui procurar quem quisesse passar sua casa e encontrou o senhor que era dono desta casa onde a gente está morando. Minha mãe pagou a ele o que ele queria, Cr\$ 500,00, e nós viemos para cá. Minha mãe não disse nada na COHAB, nem o antigo dono. Aos vizinhos a gente disse que era parente. Depois de uns tempos, minha mãe foi na COHAB e transferiu a casa para o nome dela. Naquele tempo [1969], não se pagava para transferir. Quando a COHAB desconfiou que tinha muita gente passando a casa foi que obrigou as*

*peças a pagar transferência."* (Em 1971, a prestação paga pela casa acima era de Cr\$ 43,00.)

De qualquer maneira, qualquer que seja o processo seguido para a cessão, esta representa para o interessado vantagens que não deixa escapar, chegando mesmo a arriscar-se pagando por uma operação cuja situação real frente à COHAB ele desconhece, ou ocupando ilegalmente um imóvel.

De posse do imóvel, e em função dos recursos de que dispõe de imediato, o "novo proprietário" inicia as reformas em sua nova habitação. Teoricamente, porém, é preciso pedir a administração local assessoria para a reforma, devendo as mudanças conformar-se ao Código de Obras: *"Depois que acertei os papéis fui lá na administração pedir licença para aumentar a casa. O pessoal da COHAB foi atencioso. Um engenheiro veio aqui, deixou uma planta comigo, me deu as medidas certas. Tudo de graça."* Entretanto, nem todos utilizavam os serviços do engenheiro ou as medidas propostas pela COHAB. Assim é que não se obedece ao vão obrigatório entre as paredes de duas casas, avançam-se os muros sobre a área de passeio, etc.

Após a reforma do imóvel, resta ao "novo proprietário" seguir pagando as prestações mensais, e tirar de sua posse as vantagens que lhe interessarem.

### 3. Um Espaço Heterogêneo

A própria composição do espaço do conjunto habitacional reflete o universo heterogêneo de seus residentes. Como já foi observado, há uma grande diversificação de residentes, marcada fundamentalmente por seu modo de acesso à habitação, sua procedência geográfica e seu nível de renda. Essa heterogeneidade definia-se já nos primeiros momentos do conjunto, a COHAB distribuindo as habitações em função da dicotomia favelado/não-favelado.

Logo, não é de surpreender que os próprios residentes se distingam uns dos outros, em função de sua origem, sobretudo ao falar à pesquisadora: *"Não, minha filha, nós aqui não viemos de favela, não. Nós morávamos em Vigário Geral, numa casa alugada (...). Minhas filhas têm complexo de dizer lá no trabalho que moram na Cidade de Deus. Elas não gostam, não. Meu marido e eu é que gostamos daqui. Depois que fizemos a nossa independência [o muro] e cimentamos a área, estamos à vontade aqui dentro. Ninguém vê a gente, ninguém se mete na vida da gente."*

Se esta distinção inicial é bastante clara, não é, porém, a única. Os residentes do conjunto podem também ser considerados quanto ao modo de acesso à habitação. Na Cidade de Deus, por exemplo, os residentes se distribuíam da seguinte maneira:



Quadro IX: *Distribuição dos Residentes Segundo o Modo de Acesso à Habitação*<sup>105</sup>

<i>Tipos de residentes</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Removidos	1.329	30,8
"Inscritos"	1.214	28,1
Flagelados	996	23,0
Locatários	189	4,4
P/cessão de direitos	167	3,9
Invasores regularizados	76	1,8
Não se aplicam*	344	8,0
Total	4.315	100,0

Fonte: Fichário de Moradores da Administração da COHAB da Cidade de Deus.

(Dados brutos tabulados pela autora.)

\* Referem-se a 81 casos de residentes cujo modo de acesso não pôde ser classificado por imprecisão de informações, e a 263 casos de remanejamento.

São seis os tipos de residentes, claramente diferenciados quanto à maneira como chegaram à Cidade de Deus: compulsoriamente e por via institucional (flagelados e removidos); voluntariamente e por via institucional ("Inscritos"); voluntária e independentemente de via institucional (invasores); voluntariamente e via mútuo original (locatários e residentes por cessão de direitos).

Os números que constam do quadro dizem respeito àqueles que ainda se encontravam na Cidade de Deus no momento da pesquisa. Em 1970, os residentes compulsórios só representavam 53,8% do total. Os 996 flagelados são os que permaneciam dos 1.367 para lá levados inicialmente.<sup>106</sup> Os 1.329 removidos são os que restavam do total aproximado de 2.296 residentes transferidos por remoção para o conjunto no período 1968-1970.<sup>107</sup>

Considerando-se que a ocupação inicial deste conjunto habitacional foi de natureza exclusivamente compulsória (flagelados e removidos), os dados revelam uma mudança da situação: o número de residentes compulsórios representava, então, quase a metade do total

105 O total de 4.315 residentes corresponde às unidades habitacionais da Cidade de Deus constantes do Fichário de Moradores em 1970. Considera-se aqui, bem como nos quadros que se seguem, um residente por unidade habitacional.

106 Fonte: COHAB-GB.

107 Desconhece-se o número exato de residentes removidos no momento da pesquisa. Este é, porém, estimado em função das habitações que lhes foram destinadas, totalizando 2.296.

dos residentes do conjunto. Em outras palavras, o conjunto já se transformava em área de ocupação voluntária.

Na leitura do quadro acima, emergem dois pontos significativos a observar. Primeiramente, os residentes voluntários são majoritariamente representados pelos "inscitos" (28,1%). Esta categoria de residentes era prevista pela COHAB, configurando o que se chamou de "reserva técnica". Quanto aos demais residentes, sua presença minoritária (locatários: 4,4%; residentes por cessão de direitos: 3,9%; invasores regularizados: 1,8%) não implica uma menor importância. Apesar de estes três tipos de moradores não terem sido previstos pelo programa, sua presença no conjunto habitacional poucos anos após sua ocupação inicial é reveladora de uma certa transformação.

Vale ressaltar que as categorias "modo de acesso à habitação" e "origem" (favelada/não-favelada) se interpenetram, o que acentua a diversificação. O fato de a grande maioria de residentes ex-favelados ter chegado ao conjunto por remoção não significa que todos os favelados foram removidos, não excluindo sua possibilidade de acesso à habitação por outras vias. Se no quadro anterior o total de removidos é de 1.329, o quadro que se segue apresenta um total de 1.520 residentes de origem favelada do mesmo conjunto habitacional, na mesma época:

Quadro X: *Distribuição dos Residentes Ex-Favelados Segundo seu Modo de Acesso à Habitação*

<i>Tipos de residentes</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Removidos	1.210	79,6
Flagelados*	201	13,2
"Inscritos"	54	3,6
Locatários	38	2,5
P/cessão de direitos	10	0,7
Invasores regularizados	4	0,3
Não se aplicam	3	0,1
Total	1.520	100,0

Fonte: Fichário de Moradores da Administração da COHAB da Cidade de Deus.

(Dados brutos tabulados pela autora.)

\* O total de flagelados de origem favelada é subestimado, devido ao fato de a maioria dos flagelados declarar como local de origem o abrigo de onde foram transferidos para a Cidade de Deus.



O fato de se constatarem 1.210 removidos de origem favelada revela que 119 removidos (cf. Quadro IX) são de origem não-favelada.<sup>108</sup> O Quadro X ainda mostra que no próprio grupo de favelados encontram-se uns poucos residentes cujo modo de acesso ao conjunto habitacional não foi compulsório, mas voluntário.

Os conjuntos habitacionais foram concebidos para abrigar e fixar uma população favelada, reunindo grupos mais ou menos homogêneos de residentes, em função de seus locais de origem. Não foi isso, porém, o que se passou no caso da Cidade de Deus. Em 1970, os 1.520 residentes de origem favelada distribuíam-se como segue, em função de suas favelas de origem:

Quadro XI: Distribuição dos Residentes de Origem Favelada por Favela de Origem

Favelas de origem	Total	%
Praia do Pinto	294	19,2
Parque da Gávea	231	15,2
Ilha das Dragas	221	14,5
Parque do Leblon	112	7,3
Catacumba	107	7,0
Rocinha	95	6,3
Morro da Providência	66	4,3
Parque Alegria	32	2,1
Pedra do Baiano	33	2,2
Morro da Guarda	34	2,2
Parque do Caju	29	1,9
Jacarezinho	26	1,7
Morro do Querosene	22	1,4
Manguinhos	20	1,3
Santa Marta	18	1,1
Morro de São Carlos	16	1,0
Barro Vermelho	11	0,7
Salgueiro	11	0,7
Favela do Vigário Geral	10	0,7
Mangueira	9	0,6
Morro da Formiga	9	0,6
Morro do Urubu	9	0,6
Macedo Sobrinho	8	0,5
Parque Nova Holanda	7	0,5
Parque G.H.S.I.	5	0,3
Cantagalo	5	0,3
Morro da Coroa	5	0,3
Morro do Turano	5	0,3
Pavãozinho	5	0,3
Morro do Borel	4	0,3

108 Por exemplo, casos de transferência para o conjunto habitacional devido a desapropriação de imóveis por motivo de ordem pública, também considerados remoção.

Morro da Babilônia	4	0,3
Nova Brasília	4	0,3
Morro Santo Amaro	3	0,2
Brás de Pina	3	0,2
Alto Solar	2	0,1
Favela do Chacrinha	2	0,1
Morro da Cachoeirinha	2	0,1
Morro do Juramento	2	0,1
Morro do Macaco	2	0,1
Vidigal	2	0,1
Favela do Jôquei	2	0,1
Ladeira dos Tabajaras	2	0,1
Esqueleto	1	0,1
Morro do Sacopã	1	0,1
Morro da Cachoeira Grande	1	0,1
Morro do Coqueiro	1	0,1
Morro do Joá	1	0,1
Morro da Marinha	1	0,1
Morro Santa Terezinha	1	0,1
Morro do Sereno	1	0,1
Morro da Serrinha	1	0,1
Morro do Telégrafo	1	0,1
Morro da União	1	0,1
Morro do Pasmado	1	0,1
Morro Azul	1	0,1
Vila União	1	0,1
Ilha dos Caiçaras	1	0,1
Euclides da Rocha	1	0,1
Morro do Pinto	1	0,1
Morro D. Francisca	1	0,1
Morro do Caracol	1	0,1
Pendura-Saia	1	0,1
Morro da Matriz	1	0,1
Não identificados	10	0,7
Total	1.520	100,0

Fonte: Fichário de Moradores da Administração da COHAB da Cidade de Deus.  
(Dados brutos tabulados pela autora.)

Os favelados transferidos para a Cidade de Deus provinham de 63 favelas distintas. Setenta por cento dessa população provinham de apenas seis favelas – Praia do Pinto (19,2%), Parque da Gávea (15,2%), Ilha das Dragas (14,5%), Parque do Leblon (7,3%), Catacumba (7,0%) e Rocinha (6,3%). Todas as seis eram favelas da Zona Sul, integrando a VI Região Administrativa (Lagoa). Os outros 30% eram oriundos de 57 favelas, o que evidencia mais uma vez a heterogeneidade dos residentes favelados.



Voltando a considerar o total de residentes da Cidade de Deus, e analisando as zonas da Cidade de onde provieram, o quadro que se apresenta é o seguinte:

Quadro XII: Distribuição dos Residentes Segundo as Zonas de Procedência (Regiões Administrativas)

Zona de procedência	Total	%
Zona Centro (I, II, III e XXIII R.A.)	348	8,1
Zona Sul (IV, V e VI R.A.)	1.409	32,6
Zona Norte (VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV e XX R.A.)	1.081	25,1
Zonas Suburbana e Periférica (XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII e Municípios do antigo Estado do Rio)	742	17,2
Não se aplicam*	735	17,0
Total	4.315	100,0

Fonte: Fichário de Moradores da Administração da COHAB da Cidade de Deus. (Dados brutos tabulados pela autora.)

\* Referem-se a casos de remanejamentos e de flagelados que, em vez de declararem o local onde moravam antes de ir para o conjunto, ou quando da catástrofe, declararam os conjuntos ou abrigos onde estavam anteriormente alojados.

Observe-se que a população da Cidade de Deus compõe-se de residentes provenientes de todas as Regiões Administrativas do antigo Estado da Guanabara, e até mesmo de Municípios do Estado do Rio. A predominância (32,6%) é de residentes oriundos da Zona Sul, onde se desenvolveu o programa de remoção em maior escala.

A variedade de origens, procedências e modos de acesso à habitação não é o único determinante da diversificação do universo de residentes do conjunto habitacional. Os moradores divergem também quanto à atividade econômica que desenvolvem e ao nível de renda familiar.

Neste passo, serão utilizados dados recolhidos na Cidade de Deus por um levantamento realizado em 1970,<sup>109</sup> alguns meses antes da pesquisa que deu origem a este trabalho. Foram levantadas 4.353 unidades habitacionais, tendo os chefes de família sido agrupados se-

109 ESTADO DA GUANABARA. SECRETARIA DE SERVIÇOS SOCIAIS. *Projeto Rondon*. Operação Grande Rio, 1970.

gundo suas ocupações, de acordo com a classificação da OIT, como segue:

Quadro XIII: Distribuição dos Residentes por Grupos Ocupacionais

Ocupação	Total	%
1. Profissionais, técnicos e trabalhadores assimilados	55	1,3
2. Diretores e funcionários públicos superiores	2	0,0
3. Pessoal administrativo e trabalhadores assimilados	270	6,2
4. Comerciantes e vendedores	282	6,5
5. Trabalhadores de serviços	1.112	25,6
6. Trabalhadores agrícolas e florestais	39	0,9
7. Operários não-agrícolas: minas, tecelagem e indústria alimentícia	152	3,5
8. Operários: couro, madeira, metal, maquinária, instrumentos de precisão e eletricidade	492	11,3
9. Operários de produtos manufaturados, construção civil, máquinas fixas, manipulação de mercadorias, movimento de terra, transporte e outros trabalhadores braçais	1.267	29,1
10. Diversos (funcionários públicos, biscateiros, etc.)	672	15,4
11. Militares	10	0,2
Total	4.353	100,0

Fonte: Estado da Guanabara, Secretaria de Serviços Sociais. *Projeto Rondon*, Operação Grande Rio, 1970.

A Cidade de Deus agrupa uma população predominantemente operária, da qual 43,9% são trabalhadores dos vários setores industriais (grupos 7, 8 e 9), e 25,6% são trabalhadores engajados na prestação de serviços não-especializados (empregadas domésticas, lavadeiras, porteiros, etc.). Ao lado desses, aparecem também grupos de pessoas dedicadas a atividades comerciais (6,5%), a atividades de natureza administrativa (6,2%), e até mesmo alguns profissionais liberais (1,3%).

Apesar de reunir uma população em sua maioria operária, a Cidade de Deus abriga também pessoas com *status* ocupacional mais elevado que, pode-se supor, correspondem aos "novos proprietários".

Outro quadro, oriundo da mesma fonte, fornece dados sobre renda mensal dos chefes de família:



Quadro XIV: Distribuição dos Residentes Segundo Renda Mensal

Renda mensal	Total	%
Menos de 1 salário mínimo	844	19,4
Igual a 1 salário mínimo	544	12,5
Mais de 1 até 1,5 salário mínimo	1.026	23,6
Mais de 1,5 até 2 salários mínimos	716	16,4
Mais de 2 até 2,5 salários mínimos	489	11,2
Mais de 2,5 até 3 salários mínimos	274	6,3
Mais de 3 até 3,5 salários mínimos	158	3,6
Mais de 3,5 salários mínimos	160	3,7
Não declararam salário	26	0,6
Não responderam	116	2,7
Total	4.353	100,0

Fonte: Estado da Guanabara, Secretaria de Serviços Sociais. Projeto Rondon, Operação Grande Rio, 1970.

Apesar de os dados não se referirem à renda mensal familiar (indicador mais apropriado, pois se sabe que nas famílias de baixa renda a tendência é a de haver mais de um membro exercendo atividade remunerada),<sup>110</sup> expressam uma situação. Em 1970, 31,9% dos chefes de família não percebiam mais de um salário mínimo.<sup>111</sup> Mais da metade (55,5%) não ultrapassavam 1,5 salário mínimo, e 71,9% não ultrapassavam 2 salários mínimos mensais. Em contrapartida, existia uma minoria (7,3%) de chefes de família percebendo acima de 3 salários mínimos, o que representava, em termos absolutos, 318 pessoas, dentre as quais se encontravam, presumivelmente, os "novos proprietários".

Todas essas diferenças na composição social reproduzem-se, grosso modo, no espaço físico da Cidade de Deus.

Se, por um lado, o conjunto vem sofrendo mudanças, introduzidas pelos "novos proprietários", por outro, a paisagem tem sofrido transformações por obra, também, dos outros tipos de residentes.

Mais carentes de recursos, sem condições de fazer grandes reformas nas unidades que ocupam, a grande maioria dos moradores não deixa de alterar seu espaço. Interferir na paisagem, segundo as possi-

110 O próprio estudo realizado pela Secretaria de Serviços Sociais informa que aos 4.353 chefes de família correspondiam 17.333 dependentes. Destes, 1.721, ou seja, aproximadamente 10%, contribuíam para a renda mensal familiar. Cf. ESTADO DA GUANABARA, SECRETARIA DE SERVIÇOS SOCIAIS, *op. cit.*, p. 108.

111 O salário mínimo era, em 1970, de Cr\$187,20.

bilidades e características de cada um, é quase que uma constante no conjunto habitacional.

O quadro a seguir apresenta dados obtidos na administração da COHAB na Cidade de Deus, referindo-se a reformas realizadas até 1970 com autorização oficial. Considera apenas a ocorrência ou não de reformas, sem especificar no que elas consistem (muro, revestimento, construção de um ou mais cômodos, etc.):

Quadro XV: Distribuição dos Tipos de Residentes Segundo a Ocorrência ou Não de Reforma na Habitação

Tipos de residentes	Fez reforma		Não fez reforma		Total	
	nº	%	nº	%	nº	%
Removidos	211	24,9	637	75,1	848	100,0
"Inscritos"	515	43,9	659	56,1	1.174	100,0
Flagelados	237	23,8	759	76,2	996	100,0
Locatários	47	28,3	119	71,7	166	100,0
P/cessão de direitos	75	46,3	87	53,7	162	100,0
Invasores regularizados	20	26,7	55	73,3	75	100,0
Não se aplicam	70	32,6	145	67,4	215	100,0
Total	1.175	32,3	2.461	67,7	3.636*	100,0

Fonte: Fichário de Moradores da Administração da Cidade de Deus. (Dados brutos tabulados pela autora.)

\* Houve 679 residentes para os quais não se obteve resposta.

A partir do quadro acima, verifica-se que apenas um terço dos moradores fez reformas – autorizadas – em suas habitações. Dentre esses, o grupo majoritário (46,3%) é o de residentes por cessão de direitos, seguidos pelos "inscritos" (43,9%).

Estas altas incidências sugerem não apenas melhores condições financeiras desses residentes com relação aos demais (as reformas deviam obedecer a padrões determinados, implicando investimentos), como também podem exprimir a intenção de permanecer pelo menos a médio prazo na unidade habitacional, não se esquecendo da valorização do imóvel reformado.

Por outro lado, 76,2% dos flagelados e 75,1% dos removidos não reformaram suas moradias, o que faz supor que não o fizeram por não disporem dos recursos necessários, ou por não terem intenção de permanecer no imóvel. A mesma linha de raciocínio levaria à



suposição de que a minoria de removidos (24,9%) e de flagelados (23,8%) que transformaram suas habitações segundo as normas exigidas correspondem àqueles que permaneceram, dentre os muitos que já haviam passado pelo conjunto, tomando outro destino. Sugere também que existem, no grupo de removidos e flagelados, umas poucas famílias com certa disponibilidade financeira.

Alterar o espaço segundo as normas da COHAB implicava obedecer a plantas e padrões previamente concebidos para cada tipo de imóvel, além de dispor de recursos consideráveis. Os residentes, porém, que não podiam jogar segundo as regras oficiais, não deixavam tampouco de modificar sua habitação. Essas mudanças não foram computadas pela COHAB, não figurando, logo, no quadro acima. Por esta razão mesmo, não se encontram quantitativamente registradas.

Todavia, apesar da inexistência de dados quantitativos, há transformações que contribuem para a nova fisionomia do conjunto, e que devem ser mencionadas. Quem não pode construir muros revestidos, de tijolos, improvisa cercas com os mais variados elementos (tábuas, folhas de zinco, cabos de vassouras, molas de colchão, etc.); quem não tem condições de aumentar a área construída com material de alvenaria, puxa um cômodo de madeira no estilo do barraco da favela. Em muitos casos, utilizam a habitação também como ponto de comércio, seja instalando uma birosca na sala do apartamento, seja construindo uma tendinha em frente à própria casa. Há casos ainda de habitações que servem também de oficinas mecânicas (ferreiro, conserto de rádio, tevê, geladeira, etc.), ou de local de trabalho manual (sapateiro, costureira, etc.).

A heterogeneidade dos moradores reflete-se, assim, no espaço físico do conjunto habitacional. A situação encontrada em 1970 parece ter prosseguido, de transformação em transformação, durante os anos que se seguiram, a tal ponto que, em 1976, quando da revisita à Cidade de Deus, uma grande maioria de moradores entrevistados anos antes não foi encontrada e muitas de suas casas não foram mais reconhecidas, exceto pelo endereço.

Alguns anos depois, igualmente, o que antes eram áreas exclusivamente residenciais configuravam-se como pequenos centros comerciais em desenvolvimento, em plena expansão, vendo-se em quase todas as quadras os mais diversos estabelecimentos, como lojas de material de umbanda, de construção, pequenos bares – mais sofisticados que as biroskas e tendinhas das favelas –, escritórios de despachante, lojas de tecidos e de utilidades, bazares, padarias, quitandas, etc.

Assim, com o passar do tempo, constata-se um distanciamento cada vez maior entre a concepção do conjunto habitacional da COHAB e os resultados de sua implantação. Com efeito, as tendên-

cias caminham sempre no sentido de maior determinação do conjunto habitacional como área que congrega um número decrescente de moradores oriundos de favela e um número crescente de residentes voluntários de renda mais elevada.



#### CAPÍTULO IV

### Análise das Práticas de Distorção do Sistema

A política de remoção de favelas previa um modelo específico de participação de seus agentes (funcionários das diversas instituições responsáveis pelo programa) e clientes (moradores de favela/futuros mutuários do SFH). A participação efetiva desses atores sociais, porém, não foi a esperada, dando lugar a uma série de práticas de distorção inerentes ao próprio sistema.

Já em 1966, em estudo pioneiro realizado em conjuntos habitacionais, Salmen<sup>112</sup> referia-se à invasão das habitações desocupadas na Vila Kennedy, observando que 60% dos residentes locais encontravam-se em atraso com o pagamento das prestações, revelando ainda que vários moradores jamais haviam pago uma prestação. Segundo o mesmo autor, na Vila Esperança os residentes em atraso chegavam a 40%, no mesmo ano. Um estudo mais recente, realizado em 1970 pelo CENPHA,<sup>113</sup> levantou dados sobre o atraso de pagamento em dez conjuntos habitacionais, revelando que, em média, 77% dos residentes estavam atrasados. Esse estudo assinala igualmente uma prática de atraso na assinatura da promessa de compra e venda, assim como a ocorrência de revenda do imóvel por cessão de direitos, após acúmulo da dívida.

112 Cf. SALMEN, L., *op. cit.*, pp. 71-9.

113 Cf. CENPHA, *op. cit.* Os conjuntos habitacionais em que se levantaram dados referentes ao atraso de pagamento foram: Cidade de Deus, Cidade Alta, Vila Aliança, Vila Isabel, Vila Esperança, Pio VII, Santo Amaro, Vila Kennedy, Marquês de São Vicente e Dona Castorina.



Em 1974, utilizando dados mais recentes, Rush <sup>114</sup> confirmou algumas das observações feitas no presente trabalho. A pesquisa, que realizou em cinco dos mais novos conjuntos, revela o alto índice de saída de ex-favelados, além de constatar a origem não-favelada dos residentes instalados nos conjuntos por conta da "reserva técnica". Chama ainda a atenção para o fato de 86% dos residentes se encontrarem em atraso com o pagamento de suas prestações, no momento da pesquisa.

Apesar das contribuições fornecidas pelos referidos autores ao analisarem genericamente o problema, seus trabalhos não discutiram essas práticas como formas de distorção do sistema, inerentes ao processo de aquisição da casa própria, ou mesmo como uma resposta à ação governamental. Apenas o atraso no pagamento das prestações – prática das mais utilizadas pelos mutuários da COHAB – mereceu uma breve análise. Esse atraso é explicado como decorrência tanto da falta de recursos dos residentes como do sistema regulamentar de venda da casa própria praticado pelo BNH-COHAB. Salmen <sup>115</sup> chega a admitir a possibilidade de a inadimplência ter sua origem na própria natureza da operação governamental, não desenvolvendo, porém, a hipótese. Rush <sup>116</sup> antevê a eventual possibilidade de um atraso proposital de pagamento, mas atribui a grande ocorrência de atrasos exclusivamente à falta de recursos dos ex-favelados, compreendendo que o custo da nova habitação ultrapassava sua capacidade financeira. Ainda segundo Rush, a tese oficial é de que parte dos mutuários atrasa o pagamento a fim de aproveitar-se ao máximo da situação. Tal tese justificaria, segundo aquele autor, as ameaças feitas aos residentes, bem como os despejos por falta de pagamento. Além disso, tal raciocínio permitiria à COHAB atribuir aos residentes o somatório dos problemas existentes, mascarando assim a verdadeira situação dos conjuntos, ou seja, a má qualidade da construção, toda uma gama de problemas administrativos, etc.

Não se trata aqui de negar o papel da pobreza no comportamento dos residentes, nem tampouco uma certa impropriedade do programa de venda da casa própria a uma população com recursos limitados e instáveis. Parece, todavia, muito simplista querer limitar a esses dois fatores a explicação de práticas tais como o atraso de pagamento das prestações. Esta simplificação, em que incorre Rush, parece provir dos próprios limites de seu estudo: pretendia testar o mode-

lo proposto por Turner, referente às necessidades e prioridades dos moradores das favelas, definidos enquanto migrantes.

Segundo Turner, <sup>117</sup> as prioridades desses moradores prendem-se a três características da habitação: localização, qualidade e condição de ocupação. A ordem de prioridade pode sofrer alteração em função do tempo de permanência do migrante na cidade e em função de seu tipo de emprego (fixo ou ocasional). Para o migrante recém-chegado, em busca de emprego, a localização é mais importante que a qualidade e a condição de ocupação da habitação. Já para o migrante estabelecido, com emprego fixo, a prioridade é dada à qualidade e à condição de ocupação.

Rush, <sup>118</sup> preocupado com a verificação das hipóteses de Turner, limitou-se a estudar as inadequações da operação BNH-CHISAM-COHAB, o que o impediu de detetar o processo como um todo. Concentrando-se apenas na impropriedade da operação, subestimou o aspecto da heterogeneidade da população dos conjuntos habitacionais e as múltiplas modalidades de acesso possíveis. Em seu trabalho, menciona somente a distinção entre residentes de origem favelada e não-favelada, empregando ainda a expressão oficial "reserva técnica" para os não-favelados. As práticas de distorção do sistema em sua totalidade não foram alvo de suas preocupações. Essas práticas, como visto anteriormente, desenvolveram-se paralelamente ao processo oficial de remoção das populações faveladas, ocorrendo seja na favela, na sede dos organismos governamentais ou nos conjuntos habitacionais. Eram propiciadas, em alguns casos, pela cumplicidade ativa e eventualmente remunerada de inúmeros funcionários administrativos, incorporando-se, assim, de certa forma, ao próprio sistema oficial. Calcado em um percurso previsto para o mutuário, o processo sofreu transformações em cada uma de suas etapas, dando lugar a alternativas (resposta dos moradores), que passaram a caracterizar sua dinâmica. Nunca, entretanto, tais práticas chegaram a constituir um sistema autônomo, que se opusesse ao sistema oficial.

Considerar a existência dessas práticas de distorção deve ser, pois, o primeiro passo para a compreensão do comportamento dos moradores de favela e residentes de conjunto frente à política de re-

114 Cf. RUSH, B. S., *op. cit.* A pesquisa cobriu 305 residentes distribuídos nos seguintes conjuntos: Quintungo, Engenho da Rainha, João Vicente, Padre Miguel e Santa Cruz.

115 Cf. SALMEN, L., *op. cit.*, p. 79.

116 Cf. RUSH, B. S., *op. cit.* pp. 56-66.

117 Ver TURNER, J. F. C., "Uncontrolled urban settlement, problems and policies", in BREESE, G. (org.), *The City in Newly Developing Countries*. Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall Inc., 1969. pp. 507-34; ver também TURNER, J. F. C., Housing issues and the standards problem. *Ekistics*, 196, March 1972, pp. 152-8.

118 Segundo o autor, para os ex-favelados a localização representava de fato a primeira das prioridades. Todavia, a qualidade e a condição de ocupação da casa eram igualmente muito importantes. No que diz respeito aos não-favelados, para um terço destes a localização não era uma prioridade maior. Cf. RUSH, B. S., *op. cit.*, pp. 90-107.



moção, em qualquer nível, assim como para qualquer tentativa de avaliação crítica da operação BNH-CHISAM-COHAB. Ademais, esse comportamento só pode ser compreendido no âmbito político e social das camadas pobres brasileiras, de onde se originam os moradores em questão, e para quem práticas desse tipo são familiares.<sup>119</sup> Deve-se levar em consideração tanto o conteúdo político e ideológico de tal operação como o contexto político local, o comportamento dos residentes dependendo de um conjunto de fatores econômicos, políticos e ideológicos.

### 1. Práticas de Distorção do Sistema: Uma Resposta Adaptativa

O programa de acesso à casa própria concebido pelo BNH revelou-se impróprio, considerado em relação à população de baixa renda à qual se destinava. Foi montado sobre premissas nem sempre apropriadas, segundo as quais os futuros mutuários realmente: a) desejariam ter acesso à casa própria; b) aceitariam comprometer-se a longo prazo (um mínimo de 15 anos, segundo as estimativas iniciais do BNH); c) estariam dispostos a despendar 25% de sua renda familiar mensal com a habitação; d) teriam capacidade financeira para participar de tal operação; e e) concordariam em deixar as favelas e serem removidos para conjuntos habitacionais da COHAB.

Essas premissas foram questionadas por várias pesquisas sobre as populações dos conjuntos habitacionais e pela própria realidade, como se verá a seguir.

O retorno à favela de um certo número de famílias, após determinada permanência em conjuntos habitacionais, permite pôr em dúvida tais afirmações. Realmente, tal fato foi constatado por Salmen<sup>120</sup> na Vila Kennedy, por mim na Cidade de Deus,<sup>121</sup> e também por Rush.<sup>122</sup> Salmen<sup>123</sup> verificou que mais de 1/3 de seus entrevistados manifestava desejo de retornar à favela, e Rush 53%. Surpreendentemente, 50% dos não-favelados entrevistados por Rush<sup>124</sup> manifestaram o mesmo desejo.

119 A novidade consistia em distorcer especificamente a operação BNH-CHISAM-COHAB.

120 Cf. SALMEN, L., *op. cit.*, p. 90.

121 Infelizmente, não se pôde quantificar o fenômeno: após a saída dos residentes do conjunto, a COHAB perde seus traços. Esta informação foi fornecida por residentes que permaneceram e que conhecem aqueles que voltaram à favela.

122 O autor tampouco pôde levantar dados quantitativos relativos às voltas. Cf. RUSH, B. S., *op. cit.*, p. 38.

123 O autor acrescenta que a percentagem é, sem dúvida alguma, subestimada. Cf. SALMEN, L., *op. cit.*, p. 79.

124 Cf. RUSH, B. S., *op. cit.*, p. 84.

A volta ou a vontade de voltar para a favela sugere o desinteresse de muitos residentes para com a casa própria. A ocupação do solo na favela é uma ocupação ilegal, e a condição de favelado geralmente estigmatizada, o oposto da condição de proprietário. Porém, nem todos aqueles que deixam os conjuntos habitacionais voltam necessariamente para a favela: alguns instalam-se em terrenos periféricos, onde os preços são ainda acessíveis, tornando-se assim proprietários de um terreno e da casa que aí constróem. O desinteresse não seria, portanto, para com a casa própria enquanto tal, mas para com os compromissos financeiros ditados pelo SFH para seus mutuários. Apesar da introdução de modificações, tais como a redução da taxa de juros para os programas da COHAB, e o Decreto-Lei nº 1.358, que concedeu, a título de benefício fiscal, o crédito equivalente a 10% do total de pagamentos realizados durante o ano-base, o SFH continuou a representar, para os ex-favelados, um compromisso de pagamento de prestações a prazo muito longo.

A operacionalização do SFH foi concebida sem levar em conta as características sócio-econômicas das camadas populares, no caso, moradores de favelas. O programa da casa própria pressupunha que os futuros mutuários poderiam comprometer-se, por mais de quinze anos, a despendar a quarta parte de sua renda mensal com a habitação. Muitos foram os mutuários<sup>125</sup> a deixar os conjuntos habitacionais, desprezando assim o programa, bem antes do término do processo de aquisição. Os residentes podem mesmo ser considerados, mais freqüentemente, como "em trânsito" nos conjuntos, sua permanência sendo encarada, de um modo geral, como não definitiva. A mobilidade acabou por se tornar um dos traços comuns da vida nos conjuntos habitacionais.

Querendo diminuir a duração do processo e contar com o compromisso dos mutuários em toda a sua extensão, introduziu-se um novo plano de reajustamento das prestações imobiliárias, o PES.<sup>126</sup> Segundo este novo plano, o número de prestações seria fixo, conhecendo-se, no início da operação, o prazo de liquidação total da dívida (anteriormente, a dívida prolongava-se quase indefinidamente, devido ao reajuste constante do saldo devedor pela aplicação da correção monetária trimestral e juros anuais). O novo plano não atacou, porém, a origem do problema. Apesar de o prazo de pagamento ser fixo, o compromisso continuava a longo prazo (20 anos, no mínimo), mantendo-se também a correção monetária – agora anual –, teórica-

125 Revelou-se, infelizmente, impossível conhecer o número de mutuários que já abandonaram a operação. Nenhum organismo oficial possui documentação a respeito. Na Cidade de Deus, onde a administração dispõe de um fichário para todos os residentes, não existe tampouco esta informação.

126 O PES foi criado em 1969, como alternativa aos antigos Planos "A" e "C".



mente controlada pelo coeficiente de equivalência salarial, o que acarretava, todavia, aumentos mensais das importâncias devidas.

O que se deve perguntar é quanto pagam exatamente os mutuários por sua casa. Gastam, de fato – tal como previsto – apenas 25% de sua renda mensal com a habitação? Segundo a pesquisa realizada por Rush,<sup>127</sup> 85% dos ex-favelados interrogados gastavam *mais* de 1/4 de sua renda familiar com o pagamento das prestações. Só as famílias de maior renda (dispondo de pelo menos três salários mínimos por mês) encaixavam-se nas previsões. A CHISAM sabia perfeitamente que apenas 1/3 das famílias faveladas dispunha de três salários mínimos ou mais;<sup>128</sup> logo, as previsões eram, desde o início, irrealistas.

Rush observou também,<sup>129</sup> com bastante propriedade, que os gastos com a casa própria não se limitavam apenas ao pagamento das prestações. É preciso acrescentarem-se as diversas taxas – água, gás, luz, esgoto e condomínio. Se se considerarem as taxas, 70% das famílias com mais de três salários mínimos de renda mensal gastam, no final, mais de 30% de sua renda com a habitação (sem levar em conta, ainda, as despesas com transporte). Para as famílias mais pobres, essas despesas equivalem a pelo menos metade de sua renda mensal.

Os organismos oficiais calcularam “mal” o preço real da habitação. Além do que, tomaram como pressuposto inicial um dado absolutamente hipotético, ou seja, que a parte da renda gasta com a habitação permaneceria estável durante todo o processo. Para que essa parte não sofresse alterações, duas condições seriam indispensáveis: a) que os mutuários tivessem empregos fixos, com salários regulares; b) que estes salários fossem sistematicamente aumentados, paralelamente aos aumentos do salário mínimo decretados anualmente pelo Governo e aos aumentos reais do custo de vida. Tais condições seriam fundamentais para que os reajustes das prestações não alterassem a proporção inicial de 25%.

A realidade, porém, é outra. Os mutuários da COHAB estavam longe de ser, na sua totalidade, assalariados com empregos estáveis, tendo freqüentemente ocupações temporárias (biscates). Vale lembrar, a propósito, que a mão-de-obra industrial no Estado da Guanabara sofria, então, uma diminuição em favor dos empregos do setor terciário.<sup>130</sup> Ora, um número considerável de empregos do se-

127 Cf. RUSH, B. S., *op. cit.*, p. 57.

128 *Id. ibid.*

129 *Ibid.*, pp. 58-9.

130 No Estado da Guanabara, a população empregada no setor secundário passou de 26% em 1940, a 20% em 1960. Por outro lado, a população empregada no setor terciário passou de 70% em 1940, a 73% em 1960.

tor terciário (onde se empregava grande parte da população estudada) são geralmente irregulares, remunerados por serviço, segundo entendimento individual entre empregado e patrão. Para todos os residentes empregados nessas condições, os reajustamentos das prestações correspondiam diretamente a um aumento da parte de sua renda gasta com a habitação. Conseqüentemente, as prestações aumentavam sistematicamente, sem que a renda dos mutuários seguisse o mesmo ritmo, ou que aumentasse proporcionalmente. A partir daí, a parte da renda reservada para a habitação só tendia a aumentar, com o passar do tempo.

É preciso considerar ainda que, na favela, a grande maioria dos moradores não pagava aluguel: segundo um trabalho citado por Parisse,<sup>131</sup> apenas 13,7% dos barracos de favela eram de aluguel, e ainda a preços relativamente baixos. Rush<sup>132</sup> observou também que seus entrevistados gastavam, na favela, menos de 15% de sua renda mensal com a habitação.

A remoção para conjuntos habitacionais representou, então, a introdução de despesas suplementares muito significativas para o orçamento dos ex-favelados. Suas fontes de renda foram igualmente ameaçadas, pois a proximidade dos bairros mais abastados lhes propiciava um leque de pequenos biscates. Nas favelas, as despesas com transporte eram menores, além de contarem também com a proximidade de serviços públicos gratuitos (hospitais, escolas, etc.). Em suma, a favela representava uma “solução orçamentária” viável, anulada pela remoção de seus habitantes. Esta anulação implicou conseqüências muito graves. Salmen<sup>133</sup> observou que na Vila Kennedy mais da metade dos homens de 16 a 25 anos estava desempregada, quando estas mesmas pessoas tinham anteriormente empregos temporários. Também encontrou alto índice de mulheres desempregadas. Da mesma forma, no caso desta pesquisa, na Cidade de Deus, em 1970, muitas foram as mulheres que declararam ter abandonado seus empregos (empregadas domésticas) em virtude do custo do transporte e do número de horas necessárias para chegar ao local de trabalho. Por outro lado, informaram que os bairros vizinhos ao conjunto não constituíam um bom mercado de trabalho. Muitas famílias originárias de favelas viram, assim, diminuir sua renda mensal pela ação conjunta do afastamento dos mercados de trabalho, do aumento do custo do transporte e da habitação.

131 O estudo referido intitula-se *Estudos Cariocas*, com data de 1965. Parisse observa que, entre esses locatários, raros são os que pagam efetivamente o aluguel. Cf. PARISSE, L., *op. cit.*, p. 162.

132 Este dado é estimativo, devido às dificuldades de cálculo dos preços da construção de barracos na favela. Cf. RUSH, B. S., *op. cit.*, p. 59.

133 Cf. SALMEN, L., *op. cit.*, p. 81.



Em certo nível, as remoções criaram mais problemas do que resolveram, traduzindo-se este fracasso pela volta ou pela vontade de voltar para a favela, como aconteceu com inúmeras famílias. Os residentes tiveram que se adaptar a uma operação que não correspondia às suas possibilidades, nem tampouco às suas aspirações. Viram-se obrigados a procurar os meios para enfrentar a nova situação: sua resposta adaptativa foram as práticas de distorção do sistema.

## 2. Práticas de Distorção do Sistema: Resposta Social a uma Operação Política

Compreender o conjunto das práticas de distorção como uma mera resposta adaptativa ao Sistema Financeiro da Habitação seria, no entanto, uma visão parcial, se não simplista, da questão. Seria ignorar a própria natureza da operação de remoção, assim como o comportamento político tradicional dos favelados e das camadas urbanas pobres em geral.

É preciso, inicialmente, lembrar que a operação de remoção foi imposta pelo Governo, cujo programa não refletia necessariamente os reais interesses dos moradores das favelas. Nesta linha, podem-se compreender as manifestações de resistência às primeiras remoções, pouco numerosas, mas reveladoras,<sup>134</sup> e a posição assumida pela FAFEG em 1963. Por ocasião do II Congresso de Favelados, esta Federação declarou que a solução desejada pelos favelados era a urbanização, e não a remoção. A imprensa divulgou amplamente tais declarações, na época. Urbanizar a favela significaria dotá-la com uma infra-estrutura básica (água, luz, esgotos, viária, etc.), reformar ou reconstruir as casas por meio de financiamentos individuais, lotear e vender os terrenos para cada família, a partir de uma estrutura já existente. A alternativa de urbanização era diametralmente oposta à de remoção, com um único ponto comum: a possibilidade de acesso à propriedade. Com a urbanização, o favelado passaria de invasor a ocupante legal da casa que já habitava.

A urbanização das favelas não era, absolutamente, uma utopia sem bases concretas. A CODESCO chegou, a título de experiência, a realizar a urbanização em escala reduzida de três favelas: Brás de Pina, Mata Machado e Morro União.

Machado da Silva e C. N. dos Santos<sup>135</sup> mostraram, inclusive, que a urbanização podia representar uma solução mais econômica, a

<sup>134</sup> Os casos conhecidos de oposição à ação governamental foram inicialmente o da favela do Pasmado, removida em 1964 sob as vistas da polícia armada com metralhadoras, e o da Ilha das Dragas, em 1969, onde a remoção só se realizou após a prisão de membros da Associação de Moradores local.

<sup>135</sup> Os autores calcularam os respectivos custos das experiências da Vila Kennedy e do Morro União, mostrando que a urbanização deste custaria menos do que a construção da Vila Kennedy. Cf. MACHADO DA SILVA, L. A. & SANTOS, C. N. F., *op. cit.*

partir do confronto da construção da Vila Kennedy com a urbanização do Morro União. Entretanto, quando da definição de uma política frente às favelas do Rio de Janeiro, a opção governamental foi a remoção. Vale, ainda aqui, lembrar os "porquês" desta opção:<sup>136</sup> foram inicialmente de ordem econômica, para satisfazer aos interesses da especulação imobiliária, da construção civil e das empresas construtoras; também de ordem política, já que interessava às classes dominantes enfraquecer o potencial "revolucionário" constituído pela população das favelas. Mesmo sob controle, essa população representava uma ameaça latente à ordem estabelecida. O enfraquecimento e as restrições impostas à prática eleitoral tiraram à população das favelas um meio de pressão eficaz, permitindo que a operação de remoção fosse acionada em condições favoráveis. A massa eleitoral tornou-se uma massa "consumidora de habitações".

As práticas de distorção do sistema representaram sobretudo uma resposta social à ação governamental: manipulados de certa forma pelos poderes vigentes, os favelados reagiram na medida de suas possibilidades. É preciso lembrar que a favela sempre se caracterizou como cenário de atividades políticas.<sup>137</sup> A promessa de apoio eleitoral sempre foi trocada por serviços prestados à favela (pavimentação de ruas, construção de caixas d'água, edificação de dispensários, escolas, etc.), por favores individuais (promessas de emprego, de vaga em hospital, escola, etc.), ou coletivos, visando determinados grupos locais (em particular os grupos ligados às Associações de Moradores). Os favelados sempre participaram deste jogo com pleno conhecimento de causa. Medina<sup>138</sup> observa que os favelados têm plena consciência da demagogia dos políticos, que procuram basicamente garantir seus votos. Os favelados sabem que as eleições tornaram-se mera formalidade burocrática (o voto constitui uma condição *sine qua non* para a obtenção de documentos, empregos, concursos públicos, etc.). Contudo, seu voto tem valor, e os políticos são os únicos intermediários possíveis dos favelados junto a uma administração não cumpridora de seus deveres.

Machado da Silva<sup>139</sup> observa igualmente a consciência que tem a população favelada de seu papel político. Sugere, todavia, que a política na favela sempre foi controlada pelo que denomina "burgue-

<sup>136</sup> Cf. Capítulo I.

<sup>137</sup> Cf. estudos já mencionados de SAGMACS, MEDINA, C. A., de, MACHADO DA SILVA, L. A., LEEDS, A. & E., e LEEDS, E.

<sup>138</sup> Cf. MEDINA, C. A. de, *op. cit.*, pp. 82-9.

<sup>139</sup> O autor define a "burguesia favelada" como o conjunto daqueles que detêm o controle dos recursos internos (água, eletricidade; estabelecimentos comerciais, etc.) da favela. Nem todo membro dessa "burguesia" participa necessária e ativamente da vida política local. Essa "camada" compõe-se da grande maioria dos membros ativos das Associações de Moradores. Cf. MACHADO DA SILVA, L. A., *op. cit.*, pp. 37-45.



sia favelada", considerando as camadas inferiores como "massa de manobra" dessa "burguesia". A ação dos favelados segue as formas tradicionais da vida política brasileira: acordos entre cúpulas, participação em "panelinhas" em nível supralocal. Machado da Silva analisa a linha de ação dessa "burguesia" quanto à questão favela: ela sabe que o problema da favela não se resume na habitação, e conhece também os limites de sua capacidade de ação, não podendo, evidentemente, agir em nível estrutural. Opta, então, por uma ação política a curto prazo, a fim de alcançar objetivos limitados, porém passíveis de serem atingidos imediatamente.

Leeds & Leeds<sup>140</sup> assim se expressam, a propósito da "politização" dos favelados: "Ao lado dos políticos profissionais e dos executores da política brasileira, os moradores da favela aparecem como os políticos mais sutis e coniventes que já encontramos. A política é um jogo, uma atividade lúdica, um sistema de recompensa, um prazer, um caminho para a mobilidade econômica e social, uma submissão a interesses precisos."<sup>141</sup> Refutando uma tendência generalizada de se considerarem as relações entre favelados, de um lado, políticos e organismos governamentais, de outro, como paternalistas, Leeds & Leeds concluem que tal posição impede a percepção das manobras e contramanobras utilizadas pelos favelados para se beneficiarem desse paternalismo, buscando alcançar seus próprios benefícios.

A situação descrita, corretamente, pelos vários autores citados, altera-se em fins de 1968, com a instituição do Ato Institucional nº 5, e o conseqüente enfraquecimento dos movimentos eleitorais, afetando as atividades políticas geral e local. É preciso perguntar o que aconteceu com a "prática política" dos favelados após essa virada.

Segundo E. Leeds,<sup>142</sup> o jogo político continuaria a ser exercido pelos favelados e suas associações, de um lado, e pelos políticos e funcionários da administração, de outro, apesar do endurecimento da situação, com a gradual adoção das medidas de controle tomadas contra a favela: o Decreto 870 e a criação da Comissão Estadual de Energia, ambas em 1967. Segundo a mesma autora, esse jogo conservaria suas características devido: a) à própria operação de remoção, que gerou a formação de novas favelas e o crescimento das já existentes; b) à permanência das necessidades e solicitações dos favelados, apesar de sua remoção para os conjuntos habitacionais. Ainda se-

gundo ela, a única saída para os favelados removidos seria enfrentar seus problemas através dos mesmos canais de reivindicação.

As observações feitas por E. Leeds, apesar de sua propriedade, minimizam o papel das transformações de 1968 na vida política da favela. O clima antes reinante na favela, em particular nas Associações de Moradores, durante cada período eleitoral, perdeu intensidade. As visitas dos políticos, as reuniões de cúpula, os comícios praticamente deixaram de existir. As Associações de Moradores descaracterizaram-se, passando ou a existir apenas de direito, e não de fato,<sup>143</sup> ou mudando de posição, no sentido de apoio ao Governo e às suas decisões. A FAFEG dissolveu-se após os incidentes da Ilha das Dragas, para só voltar à atividade em 1972. Os poderes da "burguesia favelada" ficaram reduzidos ao mínimo pelo Decreto 870 e pela criação da Comissão Estadual de Energia. Tais medidas suprimiram uma certa autonomia de decisão interna da favela.

A atividade política que, apesar de tudo, continuava a se desenvolver na favela mudou de natureza. E. Leeds não observou suficientemente a importância deste fato. A favela passou a ser gradualmente, e cada vez mais, "penetrada" por funcionários dos diversos órgãos da administração estadual, os políticos cedendo seu lugar à burocracia; a mediação política deu lugar à mediação administrativa. O papel dos funcionários da administração foi reforçado pela própria operação de remoção comandada pela CHISAM a partir de 1968. Desde então, o controle administrativo das favelas aumentou, seus moradores devendo, para "negociar" seus novos interesses (escolha de tipo de habitação, de conjunto habitacional, etc.), dirigir-se aos funcionários dos vários organismos (COHAB, CHISAM, Secretaria de Serviços Sociais), que passaram à categoria de mediadores entre a população local e o Governo. Nos conjuntos habitacionais, é também na figura do funcionário da COHAB, muito mais do que na do político, que o residente encontrará a possibilidade de "negociar" seus interesses (adiamento de assinatura da promessa de compra e venda, acordos para pagamento parcelado das prestações em atraso, trâmites necessários para a cessão de direitos, etc.).

Houve, de fato, uma troca de personagens em um jogo que continuaria o mesmo; porém, o mais importante parece ter sido a mudança verificada no comportamento dos moradores da favela frente ao processo de remoção. Diante desta nova situação, o comportamento político dos favelados sofreu alterações. Aparentemente, eles fizeram o jogo do Governo, colaborando com a remoção, sem opor

140 É interessante observar que os autores falam dos favelados em geral, não distinguindo, como Machado da Silva, as várias camadas da população da favela. Cf. LEEDS, A. & LEEDS, E., *op. cit.*

141 Cf. LEEDS, A. & LEEDS, E., *op. cit.*, p. 255.

142 Cf. LEEDS, E., *op. cit.*, pp. 14-29.

143 É o caso da União Pró-Melhoramento dos Moradores da Rocinha, por exemplo. Desde 1967, em decorrência do Decreto 870, essa Associação vem sofrendo crises sucessivas, sem lograr eleger uma diretoria liderante, sendo dirigida por Juntas Governativas. A este respeito, cf. VALLADARES, L., *op. cit.*, pp. 22-4.



resistência à operação. Para compreender esta evolução é oportuno retomar-se a história da remoção das favelas da Lagoa Rodrigo de Freitas.

Três grandes favelas situavam-se às margens da Lagoa: a Ilha das Dragas, a Praia do Pinto e a favela da Catacumba,<sup>144</sup> totalizando uma população de cerca de 27.000 habitantes. Tendo-se transformado em zona prioritária para a CHISAM, a Lagoa foi a primeira região a sofrer remoções. A operação começou em 1969, sendo escolhida a Ilha das Dragas como objeto da primeira remoção nessa área.

A Ilha das Dragas era uma favela relativamente pequena (2.500 habitantes em 1968), com uma Associação de Moradores bastante ativa e gozando de grande popularidade. A favela mantinha relações com políticos influentes, contando mesmo com a promessa do então Governador Negrão de Lima de que a mesma seria urbanizada, e não removida. Era também uma das Associações fortes da FAFEG, de cuja Diretoria um de seus membros fazia parte. Quando a CHISAM anunciou publicamente a remoção da Ilha, e quando do início dos trabalhos preliminares (setembro de 1968), a Associação e a FAFEG mobilizaram os moradores, instruindo-os para que recusassem fornecer os dados para o levantamento sócio-econômico. Diante dessa resistência, a CHISAM apelou para outros organismos, em consequência do que vários membros da Associação foram presos. Tal demonstração de força provocou o recuo dos habitantes da Ilha.<sup>145</sup> Acabaram recebendo os assistentes sociais em sua segunda visita, aceitando mesmo o convite para ir de ônibus visitar o conjunto habitacional para onde seriam removidos. Em março de 1969, as últimas famílias instalavam-se na Cidade de Deus.<sup>146</sup>

144 Havia outras favelas nas cercanias da Lagoa, mas tratava-se de pequenas aglomerações, tais como a Pedra do Baiano e a favela do Piraquê. Foram também removidas.

145 Segue-se depoimento de uma residente da Cidade de Deus, removida da Ilha das Dragas: "De repente começaram a falar em acabar com a favela. Ninguém queria. Negrão tinha ido lá e disse que ia urbanizar, mas aí disseram que ia sair mesmo. Mas aí apareceu o pessoal da Secretaria fazendo as inscrições. O pessoal da Associação começou a organizar, para a favela não sair. Um dia, os seis mais ativos desapareceram. O DOPS levou. E só voltaram uns dez dias depois. O Presidente [da Associação] perdeu até o emprego. Acabou que trouxeram todo mundo para a Cidade de Deus, e que os da Associação ficaram sem nada."

146 A evacuação da Ilha das Dragas chamou a atenção da imprensa, que lhe dedicou inúmeras páginas. Cf., por exemplo: "Ilha das Dragas será despejada em 60 dias". *Luta Democrática*, 28 de agosto de 1968; "600 favelados da Ilha das Dragas recorrem a Negrão". *A Notícia*, 29 de agosto de 1968; "Mudança leva inquietação aos moradores das Dragas". *O Jornal*, 1º de setembro de 1968; "Ilha das Dragas já tem estudo sócio-econômico". *O Jornal*, 28 de setembro de 1968; "Dirigentes da Associação dos favelados são seqüestrados". *Tribuna da Imprensa*, 8 de fevereiro de 1969; "Governador promete libertar líderes da Ilha das Dragas". *Última Hora*, 11 de fevereiro de 1969; "Favelados querem seus chefes livres e apelam a Negrão". *Correio da Manhã*, 12 de fevereiro de 1969; "Favelados trocam Ilha das Dragas pela Cidade de Deus". *A Notícia*, 14 de janeiro de 1969.

A Praia do Pinto era uma favela bem maior, contando com cerca de 15.000 habitantes em 1969. Os preparativos de sua remoção tiveram início algumas semanas após a operação da Ilha das Dragas. A resistência aí manifestada não teve a mesma forma organizada da Ilha, desde que a Associação de Moradores não assumiu, oficialmente, posição hostil à ação governamental e nenhuma palavra de ordem foi dada. Ao se iniciarem os preparativos da remoção veio o "aviso" de que não se toleraria qualquer mobilização: um incêndio, cuja origem nunca foi devidamente esclarecida, tomou de surpresa os próprios favelados, deixando perto de 5.000 pessoas ao desabrigo e destruindo 1.000 barracos de famílias que ainda esperavam a data da remoção. Esta teve que se antecipar, não seguindo o plano previsto, e as famílias foram removidas para vários conjuntos (em particular, Cidade Alta e Cidade de Deus) e, em caráter provisório, para os vários abrigos da Fundação Leão XIII.

A Catacumba (9.100 habitantes quando de sua remoção) conheceu um processo de remoção totalmente diferente. A operação, realizada um ano mais tarde (1970), exemplifica a mudança de atitude dos moradores frente à remoção. Os residentes colaboraram de fato durante todo o processo. A Associação de Moradores apoiou publicamente a ação da CHISAM, conclamando os residentes a colaborar com os assistentes sociais e com os membros da equipe técnica. A operação desenvolveu-se na maior calma e dentro dos prazos previstos, a imprensa registrando na época a mudança de atitude dos favelados e sua vontade de transferir-se para os conjuntos habitacionais.<sup>147</sup>

Os três casos precedentes ilustram bastante bem a evolução do comportamento dos favelados. Compreendendo progressivamente que nada tinham a ganhar diante das provas de força, sua única alternativa era aceitar a remoção, tirando partido da nova situação, sempre que possível. Lembre-se, para confirmar essa mudança de atitude, que as remoções que se seguiram à da Catacumba desenvolveram-se na mesma linha, contando com a mesma cooperação dos moradores.

A evolução da FAFEG entre 1968 e 1972 reflete também a virada política dos favelados. Em 1968, a FAFEG organizou o II Congresso de Favelados, adotando a posição de recusa a qualquer operação de remoção; em 1969, apoiou a Associação da Ilha das Dragas na resistência à ação da CHISAM, envolvendo após o fracasso sofrido. Três anos mais tarde, a FAFEG voltou novamente ao cenário ao organizar o III Congresso de Favelados. Com nova Diretoria, sua

147 Cf., por exemplo: "Novo ambiente leva alegria a ex-favelados da Catacumba". *Jornal do Brasil*, 1º de novembro de 1970; "Catacumba fica acordada para apressar remoção da favela". *Jornal do Brasil*, 6 de outubro de 1970.



orientação mudou: a ação da CHISAM já sendo um fato consumado, os debates giraram em torno de detalhes tais como o cálculo da renda familiar para o levantamento sócio-econômico, etc.

A metamorfose ocorrida na FAFEG vem corroborar a hipótese levantada, ou seja, de que os favelados foram levados a mudar de tática e, mais ainda, de que a aceitação da operação da CHISAM por parte dos moradores foi uma jogada tática. Perceberam que lhes restava uma margem de manobra dentro do próprio processo de remoção. Neste sentido, as práticas de distorção do sistema constituem uma resposta social à ofensiva governamental contra as favelas.

### 3. Ideologia das Práticas de Distorção do Sistema

Já foram levantados dois fatores que condicionam o comportamento dos mutuários do Sistema Financeiro da Habitação na faixa de habitações populares, ou seja: a) a inadequação do programa habitacional às faixas de baixa renda; b) a natureza compulsória dos programas de remoção.

Tais fatores seriam suficientes para explicar as práticas de distorção do sistema por parte dos favelados. Porém, para compreender estas mesmas práticas por parte também de residentes não-favelados, é preciso lembrar o comportamento generalizado de tipo basicamente individualista e oportunista, que permeia todos os níveis da estrutura social brasileira.

Vale lembrar que sempre foi prática corrente no Brasil fazer uso das instituições governamentais em benefício próprio, a partir dos mais altos escalões: a) "panelinhas e cabides de emprego", que reúnem elementos da oligarquia com o fim de manipular a estrutura do poder e realizar interesses individuais de mobilidade social;<sup>148</sup> b) clientelismo como gerador de empregos, em benefício dos grupos oligárquicos e da classe média, provocando um desenvolvimento hipertrofiado da burocracia estatal;<sup>149</sup> c) desvio de verbas de organismos implantados regionalmente a fim de atender a situações específicas, como o DNOCS, e a Comissão do Vale do São Francisco;<sup>150</sup> d) sonegação de impostos, tanto a nível empresarial como individual; e) utilização da Previdência Social para obtenção de benefícios antecipados ou extraordinários (aposentadoria prematura, licença por doença, auxílios vários, etc.); f) aproveitamento da legislação trabalhista (demissões visando indenização ou FGTS), etc.

148 Cf. LEEDS, A., "Brazilian Careers and Social Structure: an evolutionary model and case history". *American Anthropologist*, vol. LXVI, nº 6, 1964, pp. 1321-47.

149 Cf. LOPES, J. R. B., *Desenvolvimento e Mudança Social*. São Paulo, Cia. Ed. Nacional, 1971, 2ª ed., pp. 95-112.

150 *Id. ibid.*

Este tipo de comportamento encontra respaldo na própria estrutura de um Estado paternalista onde por esta razão, todas as práticas do famoso "jeitinho brasileiro" encontram campo fértil, contando mesmo com canais formais e oficiosos de proteção e estímulo.

Servindo-se, como visto acima, de uma estrutura oficial, essas práticas são informais, apesar de representarem formas tradicionais de manipulação, não devendo ser confundidas como uma simples forma de corrupção, exatamente na medida em que são socialmente reconhecidas.

Com efeito, comportamentos desta natureza podem ser encontrados em todos os níveis da sociedade brasileira. Ao realizar um estudo sobre os operários de um setor industrial de São Paulo, Lopes<sup>151</sup> constata o mesmo estado de coisas. Os operários praticam o seguinte sistema: diminuem a cadência de trabalho para poder fazer horas extras; trabalham arduamente nos primeiros meses, ou primeiros anos, segundo o emprego, a fim de obter uma promoção; promovidos, diminuem a produção até serem demitidos e receberem, assim, a indenização, contando para isso com o sindicato. O sindicato serve, sobretudo, como instrumento para a realização de objetivos econômicos individuais dos operários (aumento de salário, indenização, aviso prévio). Estes só aderem ao sindicato quando precisam dele imediatamente, em particular para usufruir os serviços de um advogado.

Os operários utilizam a legislação trabalhista como melhor podem. Muitos licenciam-se por doença ("encostam-se" no Instituto), recebendo, assim, o auxílio-doença sob forma de percentual sobre o salário. Outros, não menos numerosos, obtêm aposentadoria prematura. Encostados e aposentados trabalham "no escuro" para garantir suas fontes de renda.<sup>152</sup> E estas práticas contam com a colaboração de funcionários do INPS.

Na favela, inúmeras práticas de distorção são utilizadas. O estudo do grupo SAGMACS<sup>153</sup> descreve detalhadamente o funcionamento do mercado local de habitação, o abastecimento e a distribuição de água e eletricidade, enfim, todo o comércio realizado na favela. Todos esses circuitos desenvolvem-se teoricamente na ilegalidade, ignorando-se deliberadamente as leis em vigor. O Código de Obras proíbe a construção de novas favelas e qualquer reforma, ampliação

151 Cf. LOPES, J. R. B., *Sociedade Industrial no Brasil*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1971. Este trabalho é considerado um estudo pioneiro e seus resultados, dez anos depois, são ainda válidos, como sugere um outro estudo realizado em São Paulo acerca dos operários de uma indústria automobilística: RODRIGUES, L. M., *Industrialização e Atitudes Operárias*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1970.

152 Cf. LEEDS, A., "The significant variables determining the character of squatter settlements". *América Latina*, ano 12, nº 3, jul./set. 1969, p. 58.

153 Cf. SAGMACS, *op. cit.*, pp. 22-4.



ou edificação de barracos nas favelas existentes. Favelados e donos de barracos <sup>154</sup> não levam em conta tal legislação. A especulação existente em torno da locação ou venda de barracos desenvolve-se mais e mais, verificando-se um verdadeiro mercado de casas, com suas normas e preços particulares. Desenvolvem-se operações de venda, transações comerciais, confirmadas por documentos que, sem valor jurídico fora da favela, têm autoridade em seu interior. Tanto a água quanto a eletricidade são freqüentemente tomadas "por empréstimo" às regiões vizinhas, por condutos ou fios instalados furtivamente. Mesmo a água dos reservatórios públicos instalados na própria favela é cobiçada. O pequeno comércio (birosas) instala-se na favela ilegalmente, sem licença, e seus proprietários não pagam impostos.

As práticas deste gênero são numerosíssimas, sendo dispensável prolongar sua enumeração no âmbito do presente trabalho. Porém, é necessário desenvolver a análise de suas principais características. As práticas de distorção retratam um comportamento antes de tudo individual e individualista. São praticadas com objetivos estritamente pessoais, em um clima muitas vezes de competição, em que se deseja conseguir um máximo de benefícios, por todos os meios disponíveis, mesmo que a ação reverta em prejuízo de outrem. As práticas de distorção desenvolvem-se sub-repticiamente, mesmo que em alguns casos sejam oficiosamente reconhecidas. São práticas "invisíveis", que implicam engenhosidade, esperteza e discrição, possuindo uma racionalidade e lógica próprias. Enveredar-se por um dos circuitos dessas práticas implica antes conhecê-lo minuciosamente e dispor-se a assumir os possíveis riscos. As práticas de distorção pressupõem, ainda, um cálculo prévio e uma capacidade de adaptação a cada etapa de seu processo.

Há um tipo específico de relações que se estabelecem forçosamente entre o cliente e as pessoas que deve procurar para atingir seu objetivo. Essas pessoas têm geralmente um *status* social mais elevado (políticos, cabos eleitorais, funcionários de todos os níveis da Administração, advogados, etc.), concordam conceder tais privilégios e chegam mesmo, por vezes, a incitar a essas práticas. Este fato levou alguns autores a falarem de uma relação "patrão-cliente" ou de uma relação "patrão-dependente". É pertinente, todavia, verificar a reciprocidade dessa relação, ou seja, que a dependência existe de parte a parte.

Hutchinson sugere que a dependência pode ser uma forma de acesso a uma certa independência: "Dependência e independência

não são, no Brasil, considerados fatores incompatíveis; contrariamente, a dependência é, em um certo sentido, um meio de atingir a independência (...). No tocante a determinados aspectos da vida, uma dependência relativa pode ser em parte desejável, por permitir a expressão da independência (...). Assim, o fato de dever o emprego à intervenção de um patrão não implica sentir-se obrigado a chegar pontualmente ao trabalho, ou mesmo a não faltar um único dia. As exigências, comparativamente modestas, do patrão com relação à obrigação de seu cliente (por exemplo, votar nele) representam um preço baixo a ser pago, diante dos benefícios oferecidos pelo sistema." <sup>155</sup>

As práticas correntes na favela ilustram bastante bem as afirmações precedentes. Os favelados dispõem de uma margem de manobra considerável com relação aos agentes externos. A "dependência" representa para eles exclusivamente um meio. Medina <sup>156</sup> relata, por exemplo, que os favelados prometiam votar em tal ou qual candidato, mas – conscientes da demagogia desses políticos – nem sempre cumpriam sua promessa, posto que o voto é secreto. Leeds & Ledds <sup>157</sup> insistem na duplicidade de um jogo que, finalmente, era mais favorável aos favelados do que poderia parecer. E. Leeds <sup>158</sup> sugere, por sua vez, que os favelados e as Associações de Moradores serviam-se dos agentes externos da mesma maneira que estes últimos podiam servir-se dos primeiros.

No caso do programa de remoção, verifica-se também, e continuamente, o mesmo tipo de relação agente/cliente. O mutuário da COHAB sabe que, para resolver questões que possam surgir, precisa do apoio da administração local. Donde um relacionamento pessoal com algum funcionário dessa administração assumir enorme importância. O mutuário tenta encontrar formas de aproveitar-se das vantagens porventura existentes que, às vezes, podem expressar algo oposto aos interesses da COHAB, como, por exemplo, deixar de cumprir obrigações contraídas. Assim, o contato pessoal com algum elemento da COHAB vai servir-lhe tanto para adquirir um conhecimento prévio de como a administração funciona (o que lhe permite encontrar as brechas) quanto para provocar uma situação em que possa contar com alguém para "quebrar seus galhos".

Por seu lado, os funcionários da administração local da COHAB, ao "prestar certos favores" a mutuários, facilitando-lhes ou mesmo "vendendo-lhes" determinados serviços, passam a tam-

154 O dono do barraco é proprietário do terreno e constrói diretamente os barracos, a fim de alugá-los ou vendê-los aos recém-chegados. Há certos casos em que o dono é representado por um intermediário, que impõe sua autoridade, dispondo de relações e apoio externo. Cf. PARISSE, L., *op. cit.*, p. 139.

155 Cf. HUTCHINSON, B., "The patron-dependant relationship in Brazil". *Sociologia Ruralis*, vol. VI, nº 1, 1966, pp. 20-21.

156 Cf. MEDINA, C. A. de, *op. cit.*, pp. 82-9.

157 Cf. LEEDS, A. & LEEDS, E., *op. cit.*, p. 271.

158 Cf. LEEDS, E., *op. cit.*, p. 5.



bém depender destes, de alguma forma. Não se tratando de quadros especialmente bem remunerados vêem aí a possibilidade de uma compensação, podendo receber do mutuário, como pagamento, um certo compromisso de prestação de serviços: um pode pintar-lhe a casa, outro consertar seu automóvel, outra máquina ou aparelho, em suma, aliviar em parte sua situação orçamentária. É preciso considerar também que, apesar de a prática eleitoral ter-se esvaziado em muito, os conjuntos habitacionais ainda representam redutos eleitorais em potencial, procurando os funcionários da administração, e sobretudo o administrador, assegurar uma clientela que possa utilizar como garantia de seus interesses políticos pessoais.

Assim, o sistema é distorcido por agentes e clientes, em práticas onde, fundamentalmente, uns se confundem com outros, tornando-se difícil determinar quem, e em que momento, é realmente agente e cliente.

As práticas de distorção do sistema apresentam ainda, como característica particular, o fato de não remeterem a uma ideologia própria, ou seja, a uma "ideologia dos pobres". Se bem que este tipo de comportamento possa ser entendido, em parte, como uma "adaptação e uma reação dos pobres à sua situação em uma sociedade estratificada, altamente individualista e capitalista", <sup>159</sup> as práticas de distorção não devem ser consideradas como elemento da "cultura da pobreza", por duas razões. Primeiramente, porque implicam um modelo de comportamento cultural difundido em todos os níveis da sociedade brasileira. Em seguida, porque sua ideologia é a da classe dominante. Essa ideologia, antes de tudo utilitarista e individualista (do e para o indivíduo), implica a aceitação de mecanismos informais, a utilização de canais formais para a obtenção de benefícios pessoais, etc. Por outro lado, um consenso social autoriza a realização dessas distorções, que se podem processar em nível político, econômico ou social.

É evidente que tal ideologia não possui a capacidade de operar uma mobilização coletiva. Por seu caráter pragmático, imediatista e individualista, ela tende a engendrar atitudes, comportamentos ou práticas sociais de tipo conformista, como verificado através do presente trabalho. É preciso observar também que essa ideologia substitui uma ideologia de classe. Cardoso, <sup>160</sup> por exemplo, chamou a

atenção para a inexistência de uma consciência e de um comportamento de classe, tanto no meio empresarial como no meio proletário urbano do Rio de Janeiro e São Paulo. As análises de Touraine, Ianni e Queiroz <sup>161</sup> convergem para essa mesma conclusão (no tocante à classe operária), quer procurem a explicação para o fenômeno na origem rural dessa classe (Queiroz), ou na heterogeneidade de sua composição e na evolução política da sociedade brasileira (Touraine e Ianni). Galjart, <sup>162</sup> tendo estudado as organizações camponesas, mostra também que não existe, a nível do campesinato, uma ideologia ou ação específica de classe.

O processo histórico brasileiro não resultou na formação de uma consciência e, conseqüentemente, de um comportamento de classe, mas de um comportamento sobretudo individualista, marcado pelo desejo de ascensão social e voltado para a busca da "independência" econômica. Explicar essa evolução obrigará à análise de um grande número de fatores que Lopes tentou resumir, no tocante à classe operária:

"1) A entrada maciça de trabalhadores de origem rural recente nos centros industriais mais importantes do país.

2) O fato de o ingresso desses elementos na indústria fazer parte de uma conduta de mobilidade, sendo o emprego fabril, muita vez, uma mera etapa dessa mobilidade.

3) Usufruto de uma estrutura jurídica, que dá direito aos trabalhadores urbanos (sejam eles industriais ou não); (...) tais direitos representam em si, para aquele trabalhador, clara ascensão sócio-econômica, relativa ao *status* que tinha no meio rural ou semi-rural de origem.

4) A sua participação no meio urbano da democracia de massa, através das lideranças populistas e das máquinas eleitorais urbanas." <sup>163</sup>

A heterogeneidade histórica de constituição da classe operária brasileira é, por outro lado, grave obstáculo à formação de uma identidade de classe (Cardoso e Ianni). A natureza do sindicalismo, criado e controlado pelo Estado, contribui igualmente para tanto (Touraine e Cardoso). Enfim, fatores políticos propriamente ditos fazem sua intervenção, a exemplo da aliança entre a burguesia e o proletariado verificada no movimento nacionalista dos anos 50-60 (Ianni e Rodrigues).

159 Segundo Oscar Lewis, a cultura da pobreza consiste de uma subcultura dotada de sua própria estrutura e *rationale*; um estilo de vida transmitido de geração em geração através da família. Cf. LEWIS, O., *La Vida: A Puerto Rican family in the culture of poverty*. Londres, Panther Books, 1968. p. 48.

160 Cf. CARDOSO, F. H., "Proletariado no Brasil: situação e comportamento social", in *Mudanças Sociais na América Latina*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1969. pp. 199-220;

CARDOSO, F. H., *Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico no Brasil*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1972.

161 Cf. TOURAINE, A., "Industrialisation et Conscience Ouvrière à São Paulo". *Sociologie du Travail*, vol. III, nº 4, 1961. pp. 77-95; IANNI, O., *Industrialização e Desenvolvimento Social no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1963; QUEIROZ, M. I. P. de, "Les Classes Sociales dans le Brésil actuel". *Cahiers Internationaux de Sociologie*, XXXIX, 1965. pp. 137-69.

162 Cf. GALJART, B., "Class and 'Following' in rural Brazil". *América Latina*, ano VII, nº 3, jul./set. 1964, pp. 1-22.

163 Cf. LOPES, J. R. B., *op. cit.*, pp. 159-60.



Uma ideologia essencialmente individualista formou-se, então, em lugar de uma ideologia de classe. Essa ideologia, cujas origens devem ser pesquisadas no Brasil colonial (Queiroz e Hutchinson), sobreviveu a todas as transformações sociais, econômicas e políticas por que passou o Brasil desde o início do século; acompanhou a formação da sociedade urbana e industrial moderna, tendendo ainda a desenvolver-se.

O desequilíbrio da distribuição de renda no Brasil atual não faz essa ideologia recuar. Segundo um estudo da ONU,<sup>164</sup> os 5% mais ricos da população brasileira dispõem de 40% do total da renda nacional, os 80% mais pobres dispondo apenas de 38%. A desigualdade é ainda mais nítida nas zonas urbanas do que no campo. Em 1970, a população urbana já representava 56% da população total, sendo a taxa de crescimento da população urbana de 5,1% contra os 2,9% da população total.

Enquanto a população cresce incessantemente, e particularmente na cidade, os recursos de toda natureza (empregos, habitação, infra-estrutura urbana, etc.) não acompanham proporcionalmente o crescimento demográfico. Essa crescente disparidade coloca as massas urbanas em uma situação na qual, para sobreviver, é preciso disputar, lutar para ter acesso aos recursos e aos serviços.<sup>165</sup> As condições materiais de vida das camadas de baixa renda são tão dramáticas que, paradoxalmente, se opõem à sua tomada de consciência coletiva, com o reforço ainda das mais diversas pressões que sobre si incidem. Em tais condições, considerando a ausência de uma tradição de luta e de uma consciência de classe, o recurso a ações individuais e individualistas é perfeitamente compreensível. Tendo em vista ainda o bloqueio dos canais institucionais de representação popular, tende-se a reforçar o apelo às relações interpessoais e às redes informais para a solução dos problemas diários da população.

164 Cf. Economic Commission for Latin America, "Income distribution in Latin America", in *Economic Survey of Latin America 1969*. Nova York, ONU, 1970. pp. 388-9.

165 Cf. SILBERSTEIN, P., "Favela Living: personal solution to larger problems". *América Latina*, ano 12, nº 3, jul./set. 1969. pp. 183-200. O autor lembra que a sobrevivência ao nível da pobreza requer que os pobres sejam extremamente hábeis, precisando mobilizar, diariamente, contatos em vários locais, mesmo que operem simultaneamente em pontos divergentes, estabelecendo ou rompendo relações, conforme as circunstâncias.

## Conclusão

As práticas de distorção do sistema examinadas no presente estudo representam, antes de tudo, uma forma de luta pela sobrevivência. Seja sobrevivência dentro do próprio Sistema Financeiro da Habitação, enquanto mutuário, seja sobrevivência no sentido mais geral, de subsistência das massas populares nas condições do Brasil de hoje. A luta pela subsistência, nessas condições, assume o caráter de luta individual, de protesto desorganizado e de resistência passiva.

Não é fácil, nem simples, driblar o SFH, e muito menos manter-se nele por longo tempo, sem que isso implique custos diretos e indiretos bastante consideráveis. Como visto, cada uma das práticas empregadas implica certa margem de risco, certo conhecimento do funcionamento da administração da COHAB, conhecimento das diversas etapas do processo burocrático-financeiro de compra da casa própria. Mais ainda, a possibilidade de fazer uso das práticas de distorção implica, na grande maioria dos casos, dispor-se de bons relacionamentos com funcionários de "dentro", bem como poder oferecer-lhes algum tipo de "remuneração", em espécie ou em serviço, em troca de sua convivência. Ora, se muitos mutuários dispõem-se a assumir os riscos, se muitos possuem as noções básicas para poder driblar, conhecendo as alternativas possíveis, mas não previstas, diante de cada etapa do percurso, nem todos dispõem de relações pessoais com os funcionários locais. Há que ressaltar que estes, ao "fechar os olhos" a certos casos, ao "ajudar" a um ou a outro, estão também, de certa forma, colocando em risco sua posição. O que aqui se chamou de "práticas de distorção" são consideradas pela COHAB *irregularidades*, visto que vão de encontro não apenas às normas ditadas pelo BNH, como aos próprios interesses da COHAB enquanto



empresa comercializadora de habitações e agente financeiro do BNH. A COHAB não endossa, portanto, a coparticipação de membros de seu quadro funcional nas práticas informais desenvolvidas pelos mutuários. Pelo contrário, impõe medidas punitivas<sup>166</sup> e tenta, através da administração central, pressionar a atuação dos funcionários locais. Deste modo, por mais "clientes" que interesse a um funcionário ter,<sup>167</sup> por mais procurado que ele seja, sua margem de convivência vê-se submetida às medidas de controle impostas pela administração central. O acesso à "cooperação" de um funcionário torna-se, assim, restrito a relativamente poucos mutuários que, se hoje têm a garantia do apoio de alguém de "dentro", amanhã podem não tê-lo. Não há exemplo melhor do que o dos despejados para mostrar como não é tão simples driblar o SFH, e que nem sempre se sobrevive dentro do sistema. Os despejados representam, justamente, um grupo de residentes que não conseguiu, durante sua permanência no conjunto habitacional, desenvolver ou manter laços de natureza pessoal com os funcionários da administração local, ou que não soube lançar mão das práticas certas no momento certo: compactuar, ceder quando indispensável (por exemplo, assinando a promessa de compra e venda quando já não era mais possível postergá-la, ou pagar algumas das prestações atrasadas) e driblar sempre que possível. De certo modo, não souberam ser táticos, cometendo erros de cálculo e saindo perdedores, sobretudo se comparados com aqueles outros que deixaram o conjunto habitacional "passando as chaves" do apartamento ou da casa que ocupavam.

Apesar das dificuldades e dos entraves, driblar o SFH tornou-se uma necessidade para a grande maioria dos mutuários da COHAB. Basta lembrar quem são eles, assim como a trajetória da classe trabalhadora brasileira nos últimos anos. Dados apresentados por Singer, por exemplo, sobre a distribuição da renda no Brasil em 1970 e 1972, mostram que a proporção dos que não chegavam sequer a dispor de um salário mínimo passou de 50, 2%, em 1970, para 52, 5%, em 1972. Por outro lado, ampliou-se a faixa dos que ganhavam mais de três salários mínimos, diminuindo os estratos intermediários representados pelos que auferiam entre um e três salários mínimos. Segundo o autor, a tendência que revelam esses dados é a de "uma crescente minoria de ricos e remediados em face de uma crescente maioria de miseráveis".<sup>168</sup>

166 Na Cidade de Deus, foram demitidos cerca de dez funcionários, quando da entrada do atual administrador. Segundo este relatou, aqueles estavam, dentre outras coisas, cobrando dos mutuários "taxas extras", além de suas prestações.

167 Nas últimas eleições municipais (1976), os administradores de conjuntos da COHAB já começaram a aparecer como cabos eleitorais.

168 A proporção da população percebendo entre 1 e 2 salários mínimos cai de 28, 6%, em 1970, para 22,8%, em 1972; a proporção dos que percebem entre 2 e 3 salários mínimos caiu de 10, 2% para 9, 8%; enquanto isso, a proporção daqueles que perce-

Ora, por mais heterogênea que a população dos conjuntos da COHAB se esteja tornando, trata-se ainda, basicamente, de uma população operária que assiste à redução do poder aquisitivo de seu salário e à queda de sua renda real.<sup>169</sup> Horas extras, trabalho feminino dentro e fora do lar, trabalho infantil tornaram-se indispensáveis para garantir à família trabalhadora a capacidade de satisfazer às necessidades mínimas de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte.<sup>170</sup> Assim, por mais "em conta" que possa ser a habitação da COHAB (sobretudo se comparada com os preços aberrantes do mercado de aluguéis da Cidade, ou com o aluguel de um quarto ou barraco na favela), ela ainda está acima das reais possibilidades das famílias de baixa renda. Estas, para alcançar o nível de subsistência, procuram economizar onde podem. Ao se verem, pois, inseridas no SFH, ocupando uma unidade da COHAB, descobriram que havia aí uma brecha: era possível morar alguns meses de graça, economizando nos gastos com a habitação. Mesmo a título temporário, mesmo se apenas a curto prazo, o expediente era válido, tendo em vista que a luta pela sobrevivência é diária e premente.

Na verdade, se se considerar o uso que os mutuários fazem das unidades, fica patente que, para eles, a habitação da COHAB representa um meio e não um fim. Se não, como explicar que uma família que conseguiu ter acesso ao conjunto habitacional, que tem possibilidade de tirar certas vantagens de sua permanência enquanto mutuária do sistema, que sabe que as outras alternativas (favela, casa de cômodos, loteamento na periferia) tornaram-se difíceis e custosas, como explicar que essa família "passe a casa"?

A cessão de direitos visa não apenas cobrir uma dívida, mas sobretudo aos benefícios da valorização sofrida pela unidade da COHAB: o ex-mutuário pode investir a maior parte do dinheiro proveniente da transação na compra de um terreno e na construção de um barraco, pode financiar a volta da família ao local de origem, pode montar um pequeno comércio, ou simplesmente pode ter com que sobreviver em períodos de desemprego ou doença. A casa popular financiada pelo BNH passou, portanto, a representar mais um bem de capital, transformável em moeda, do que propriamente um bem de consumo, cuja função primordial seria a de servir de abrigo. Passou a ser, com efeito, um meio, isto é, algo manipulável e de que se dispõe para as mais diversas finalidades, de acordo com a trajetória de vida de cada mutuário.

bem entre 3 e 7 salários mínimos aumentou de 7, 1% para 9, 4%, no mesmo período. Cf. SINGER, P., "Mais pobres e mais ricos", *op. cit.*

169 Ver CAMARGO, C. P. F. *et alii.*, São Paulo 1975: *Crescimento e Pobreza*. São Paulo, Ed. Loyola. Este trabalho apresenta uma análise detalhada da situação da classe trabalhadora em São Paulo; pode-se supor que seja válida para o Rio de Janeiro.

170 *Idem.* pp. 63-78.



Tendo em vista as condições de vida da classe trabalhadora, as injunções do mercado habitacional no Rio de Janeiro, a própria política do BNH e a formulação equívoca da solução proposta para a questão da favela, era fatal que acontecesse o que aconteceu. Como lembra Bolaffi,<sup>171</sup> com muita propriedade, a habitação popular, do mesmo modo que todos os outros bens, tem tanto um valor de uso como um valor de troca. No caso específico aqui estudado, o valor de troca tornou-se, para alguns, predominante a ponto de, praticamente, ter eliminado o valor de uso.

Considerando-se o quadro geral do programa de remoção, do acesso às habitações da COHAB e de participação no SFH, há algo, entretanto, que surpreende: a situação absolutamente paradoxal que se instaurou. A COHAB, destinada a atender a uma população cuja renda familiar mensal teoricamente não ultrapassaria três salários mínimos, atende, cada vez mais, a uma clientela de renda mais elevada. Essa clientela, integrada sobretudo pelos "novos proprietários", por não estar condizente com os critérios de elegibilidade da empresa, tem que utilizar mecanismos indiretos de acesso ao sistema habitacional: a compra da habitação a um mutuário original, mediante o empenho de uma soma considerável de dinheiro. O investimento é vantajoso, já que as prestações da habitação da COHAB são inferiores aos valores dos aluguéis no mercado e que o imóvel está em constante valorização.

Enquanto isso, a clientela para quem o programa se destinava – notadamente moradores de favela – está sendo cada vez menos atendida, continuando carente em termos de moradia. A volta à favela não representa uma melhoria de padrões habitacionais, nem necessariamente uma "saída" mais barata; mais grave ainda, significa um retorno a uma situação instável e insegura. A ida para o loteamento da periferia, por seu lado, tampouco significa uma melhoria do padrão residencial: se há a vantagem da propriedade do terreno, o abrigo que aí se constrói é inicialmente tão rudimentar quanto um barraco de favela; e as condições de infra-estrutura de serviços são as mais precárias, quando não inexistentes. Acrescente-se a tudo isso o fator distância, cujo custo se traduz em horas gastas com deslocamentos para os locais de trabalho e preços elevados de transporte.

Desde 1972, o BNH vem paulatinamente introduzindo subsídios em seus financiamentos. Com efeito, o Plano de Equivalência Salarial, introduzido naquela época, acabou implicando uma correção monetária progressivamente inferior à inflação. Mais recentemente, foram introduzidas outras medidas, tais como a redução da taxa de juros para os programas das COHABs, e a aplicação do Decreto-Lei

nº 1.358, que restitui aos mutuários adimplentes 10% do valor das prestações pagas no ano anterior.

Os resultados paradoxais do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro analisados neste texto, demonstram mais uma vez o caráter falacioso destes subsídios, que sempre acabam por beneficiar aos menos necessitados.

A solução do problema da habitação, assim como a de tantos outros problemas que afligem a população do país, somente seria possível mediante uma reformulação do modelo econômico, cuja discussão escapa ao âmbito deste trabalho. Convém, porém, assinalar, para concluir, que medidas visando a eliminação da especulação imobiliária e a redução do valor do solo urbano seriam certamente mais eficazes do que subsídios de caráter paternalista.

171 Ver BOLAFFI, G., *Some General Features of Low-Income Housing Policies: A Tentative Approach* (s/d, mimeogr.).



## Origens e Desenvolvimento da Pesquisa

Dois estudos de caso encontram-se na base do presente texto. Darei aqui ao leitor uma descrição sucinta do seu desenrolar, visando mostrar como trabalhei e coletei os dados utilizados neste livro.

Comecei pelo estudo da favela quando, em 1967-1968, sob a orientação de C. A. de Medina, fiz uma observação participante na Rocinha.<sup>172</sup> A pesquisa,<sup>173</sup> inicialmente voltada especificamente para o estudo das atividades religiosas católicas na favela, acabou por tornar-se mais abrangente: tanto os grupos religiosos não-católicos, como as demais organizações de moradores também passaram a ser estudados.<sup>174</sup> O interesse da investigação era conhecer como funcionavam as associações locais, qual o seu raio de ação na favela, quais os vínculos que mantinham com grupos de fora, e qual o tipo de participação desenvolvida pelos seus membros. Aliás, na mesma época, outros jovens pesquisadores,<sup>175</sup> também preocupados com a questão

172 Na época, a Rocinha tinha uma população estimada em 45.000 habitantes, sendo a segunda maior favela do então Estado da Guanabara.

173 A pesquisa era para a CNBB, sendo o órgão executor responsável o Centro de Estatísticas Religiosas e Investigações Sociais - CERIS. O relatório final recebeu o título de *Favela e Religião: Um Estudo de Caso*. Cf. MEDINA, C. A. de & VALLADARES, L., *op. cit.*, onde os objetivos do trabalho estão detalhadamente explicitados.

174 Para uma análise do conjunto de organizações da favela, ver VALLADARES, L., *Associações Voluntárias na Favela*, *op. cit.*

175 Entre eles encontravam-se L. A. Machado da Silva, P. Silberstein, J. P. Bombart e D. Brown, que estudaram, respectivamente, as Associações de Moradores, o mercado de trabalho interno da favela, as igrejas protestantes e os terreiros de umbanda. Na mesma época, os arquitetos Carlos Nelson F. dos Santos e R. Aroeira estavam envolvidos no projeto de urbanização da favela de Brás de Pina, e integravam também o grupo dos que estudavam a favela.



das "organizações populares", realizavam estudos sobre a favela carioca, e todos nós tínhamos como ponto de reunião o Centro Latino-Americano de Pesquisas em Ciências Sociais.

Após o terceiro mês de trabalho de campo, aluguei uma pequena casa de alvenaria na Rocinha, onde residí durante nove meses. Com efeito, após várias semanas iniciais de penetração, de entrevistas com os dirigentes e membros mais ativos das diversas organizações, de desenvolvimento de laços de amizade com alguns dos moradores, a minha presença constante na área em estudo pareceu-me importante. Por um lado, era necessário comparecer a reuniões, assembleias, festas, missas, cultos, etc., que ocorriam nos mais diversos horários, e esse comparecimento seria facilitado com a minha residência no local. Por outro lado, eu queria fazer a experiência de observação participante e ampliar o mais possível a minha teia de relações na favela.

Meu período de moradia na Rocinha coincidiu, casualmente, com o início da construção do Túnel Dois Irmãos, que liga a Gávea a São Conrado, bairro onde a favela está localizada. A realização da obra implicou a remoção de parte dos barracos localizados em uma das encostas por onde a favela sobe. Pude, então, assistir a todo o processo que se desencadeou, em função da intervenção governamental, e acompanhar o desenvolvimento da reação dos moradores direta e indiretamente atingidos. Pude observar também o comportamento das assistentes sociais e demais funcionários dos diversos órgãos envolvidos na complexa operação de remoção de uma favela. Minha posição de pesquisadora, desvinculada de órgãos governamentais e dos acontecimentos, foi-me sem dúvida favorável. Apesar desses fatos não parecerem, naquele momento, diretamente relacionados com a pesquisa que me levava até a Rocinha, registrei detalhadamente aquilo a que assistia. Como se eu pressentisse que mais tarde tais dados me seriam de alguma valia.

Com efeito, dois anos depois de concluída a pesquisa, vi-me diante da questão de escolher o tema para uma tese. Considerei a possibilidade de retomar o estudo da favela, não somente porque continuara a manter meus contatos com vários dos moradores, como também porque havia muito material coletado não utilizado no relatório da pesquisa. Entretanto, minha escolha recaiu sobre uma temática então (1970) mais "atual": a do processo de remoção de favelas e de implantação de conjuntos habitacionais. A operação a que eu assistira na Rocinha havia-se tornado prática freqüente, com a criação da CHISAM e a proposta do Governo de "acabar com as favelas". Realmente, a partir de 1969, quando se iniciou a operação de limpeza das favelas da Lagoa Rodrigo de Freitas, a impressão que se tinha era de que se inaugurava uma nova era, a dos conjuntos habitacionais, e que a favela, em breve, seria um componente do "passado".

Escolhido o tema do novo trabalho de investigação, restava defini-lo e optar por algum(ns) de seus aspectos. Na verdade, o estudo do processo de remoção de favelas inseria-se no tema mais geral de política urbana e política habitacional. Iniciei, então, uma série de leituras (Engels, Lefebvre, Glass, Ledrut e Castells), que me serviram de ponto de partida, e que mostraram claramente que: a) a questão habitacional não é uma questão isolada, não podendo ser examinada dissociada do contexto sócio-político-econômico global; b) toda política habitacional, se entendida enquanto operação de planejamento, representa antes de tudo uma medida de controle social, exercida em nome das camadas dominantes; c) toda política habitacional aparece investida de um conteúdo ideológico preciso.

Li também uma série de outros autores, que realizaram pesquisas empíricas, avaliando os resultados de programas habitacionais destinados a populações de baixa renda, em diferentes contextos sócio-culturais (Jacobs e Gans, nos Estados Unidos; Young e Willmott, na Inglaterra; Marris, na Nigéria; Coing, na França). Tais trabalhos chamaram minha atenção para o fato de que: a) os programas habitacionais sempre acabam por beneficiar não a população a que se destinam, mas outros grupos de nível sócio-econômico superior; b) os programas, que implicam deslocamento de populações de um local de moradia para outro, criam novos problemas para as famílias afetadas.

Marcada certamente por minha experiência anterior de trabalho na Rocinha, resolvi concentrar o estudo não tanto na política habitacional geradora do programa de remoção de favelas, mas na dinâmica da execução propriamente dita desse programa. Outros pesquisadores<sup>176</sup> já haviam ou estavam investigando, no contexto carioca, as causas e conseqüências dessa ação governamental, faltando, entretanto, um estudo sobre a dinâmica do programa e a participação dos diversos atores sociais no mesmo.

Foi, porém, no desenrolar do próprio trabalho de campo que o tema da pesquisa se definiu mais claramente. Tendo conhecido famílias que haviam sido, anos antes, removidas da Rocinha, meu primeiro passo foi ir reencontrá-las nos novos locais de moradia. Assim é que, em 1970, visitei pela primeira vez o conjunto habitacional Cidade de Deus, para onde haviam sido transferidas as famílias mencionadas. Entrei, então, em contato com um volume considerável de fatos que me eram totalmente desconhecidos. A riqueza das primeiras entrevistas com antigos moradores da Rocinha e com residentes de outras proveniências levaram-me a optar, mais uma vez, pela realização de um estudo de caso. Na realidade, o que gradualmente se tor-

176 Quero referir-me aqui aos trabalhos já citados de G. Grabois, E. Leeds, Salmen, Rush e Perlman.



nava o foco central do meu estudo – as práticas informais de distorção do Sistema Financeiro da Habitação – seria melhor e mais facilmente pesquisado através de um estudo de caso, onde o investigador tem mais condições de aprofundar sua pesquisa e de desenvolver relações de natureza pessoal com seus informantes, o que, para o trabalho, era fundamental. Basta lembrar a própria natureza delicada da questão: as práticas referiam-se, na grande maioria das vezes, a irregularidades, e envolviam, não raro, os próprios funcionários da COHAB. Por outro lado, já tendo realizado um estudo de caso em uma favela, pareceu-me pertinente que o estudo do conjunto habitacional fosse realizado segundo o mesmo método. Finalmente, havia uma razão de ordem puramente material: desta feita, a pesquisa era autofinanciada, e eu não dispunha de uma equipe de assistentes, podendo apenas contar com o trabalho voluntário de alguns amigos.

Assim, durante oito meses (1970-1971), visitei sistematicamente a Cidade de Deus, entrevistando residentes que tinham tido acesso ao conjunto pelas mais diversas modalidades. Durante esse período, assisti ao processo de ocupação dos blocos do chamado “Conjunto Margarida”, que recebeu os moradores oriundos da Favela Macedo Sobrinho. De maior significação ainda para esta pesquisa foram as oito semanas passadas na sede da administração local da COHAB. Pude dispor de um fichário de moradores, que copiei integralmente, enquanto assistia às mais diversas transações entre os funcionários da COHAB, mutuários e não-mutuários. Os dados do fichário, posteriormente por mim tabulados, correspondiam a 4.315 unidades habitacionais,<sup>177</sup> cada ficha fornecendo as seguintes informações: endereço, tipo de unidade, nome do mutuário, nome do residente efetivo, local ou favela de origem, organismo que autorizou a ocupação do imóvel, data da autorização de ocupação, data da ocupação, data da assinatura da promessa de compra e venda. Cada ficha comportava, ainda, uma coluna para observações, onde se liam informações referentes ao modo de acesso ao imóvel, caso o morador não fosse proveniente de remoção (exemplos: cessão de direitos, invasão regularizada, “a pedido do Dr. Fulano”, permuta interna, etc.). Além do fichário, existiam, na administração, pastas com “processos” de propostas de reforma de imóveis: esses dados também foram por mim copiados e posteriormente tabulados.

A pesquisa realizada na Cidade de Deus permitiu, portanto, combinar 1) dados de observação, 2) dados qualitativos oriundos de entrevistas e depoimentos de moradores locais, e ainda 3) dados secundários, provenientes da própria administração local da COHAB.

177 O fichário só incluía as unidades habitacionais colocados à venda pela COHAB. Não integravam o fichário as unidades de triagem, nem os apartamentos do “Conjunto Margarida”, inaugurado em 1971. O total de unidades habitacionais da Cidade de Deus é hoje de 6.658.

Acredito que a combinação das várias técnicas de coleta e a manipulação de dados de natureza vária foi proveitosa. Ao fim, os dados oficiais (do fichário de moradores), ao serem confrontados com as entrevistas e as observações feitas durante o trabalho de campo, vieram confirmar o quadro geral de distorções praticadas no âmbito do SFH e, mais especificamente, do programa da COHAB.

O presente livro baseou-se nesses dois estudos de caso, mas seu conteúdo não se limita aos mesmos. Durante o período 1968-1973, acompanhei pela imprensa o desenrolar da ação da CHISAM, servindo-me freqüentemente neste texto de matérias de jornais referentes a praticamente todo o universo das favelas e conjuntos habitacionais do Rio de Janeiro. Percorri também os principais órgãos responsáveis pela operação de remoção, ou seja, a CHISAM, as então COHAB-GB e Secretaria de Serviços Sociais da Guanabara, onde entrevistei funcionários de diversos escalões e coletei dados suplementares, referentes à operação como um todo.

Finalmente, em 1976-1977, visando a produção deste texto, revisei a Cidade de Deus para encontrar, já sem surpresa, tabuletas anunciando: “Passa-se uma casa”. Reencontrei a antiga COHAB-GB transformada em CEHAB-RJ, cuja preocupação era regularizar a situação da grande maioria de moradores dos conjuntos habitacionais, voltando-se para atender a uma clientela formada por inscritos de origem não-favelada. Quanto à Rocinha, não foi preciso revisita-la: há dez anos que volto sempre, acompanhando o crescimento da área e tentando entender a trajetória de seus moradores.



## Bibliografia

- Abrams, C., *Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World*. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1966.
- Azevedo, S. de, *A Política Habitacional para as Classes de Baixa Renda*. IUPERJ. Tese de Mestrado em Ciências Políticas, 1975.
- Bamberger, M., "Un Sistema Político Cerrado". *Aportes*, 22, janeiro de 1969. pp. 77-88.
- Bernardes, L. M. C., "A Faixa Suburbana do Rio de Janeiro". *Revista Geográfica*, 67, dezembro de 1967. pp. 69-86.
- BNH. *Resolução da Diretoria RD nº 42/66 Aprova instruções para as COHABs*. BNH, 1966 (dat.)
- . *Relatório 1968*, vol. 1; O Plano Nacional de Habitação.
- . *Relatório 1969*, vol. 1; BNH—evolução, perspectivas, objetivos e métodos.
- . *Results, Technical and Financial Resume*, 3 vol., 1970.
- Bolaffi, G., "Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema". *Ensaio de Opinião*, 1975. pp. 73-83.
- . *Some General Features of Low-Income Housing Policies: A Tentative Approach* (s/d, mimeogr.)
- Bourdieu, P. & Sayad, A. *Le Déracinement; la crise de l'agriculture traditionnelle en Algérie*. Paris, Les Ed. de Minuit, 1964.
- Breese, G. (org.), *The City in Newly Developing Countries: Readings on Urbanism and Urbanization*. Englewood Cliffs, Nova Jersey, Prentice Hall Inc., 1969.
- Brett, S., "Low-Income Urban Settlements in Latin America: The Turner Model", in De Kadt, E. & Williams, G. (orgs.), *Sociology and Development*. Londres, Tavistock Publ., 1974. pp. 171-96.
- Camargo, C. P. F. et alii., *São Paulo 1975: Crescimento e Pobreza*. São Paulo, Ed. Loyola.
- Cardoso, F. H., "Proletariado no Brasil: situação e comportamento social", in *Mudanças Sociais na América Latina*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1969. pp. 199-220.
- . *Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico no Brasil*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1972 (2ª. ed.).



- \_\_\_\_\_. *O Modelo Político Brasileiro e outros Ensaio*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1973 (2ª. ed.).
- Cardoso, F. H. & Reyna, J. L., "Industrialização, estrutura ocupacional e estratificação social na América Latina", in Cardoso, F. H., *Mudanças Sociais na América Latina*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1969. pp. 104-39.
- Castells, M., "Vers une Théorie Sociologique de la Planification Urbaine". *Sociologie du Travail*, nº spécial Politique Urbaine, 4, out./dez. 1969. pp. 413-43.
- \_\_\_\_\_. *La Question Urbaine*. Paris, Maspero, 1972.
- \_\_\_\_\_. "Chile: Movimiento de Pobladores y Lucha de Clases". *Eure*, vol. III, nº 7, abr. 1973.
- \_\_\_\_\_. *Luttes Urbaines et Pouvoir Politique*. Paris, Maspero, 1973.
- CENPHA, *A Evolução dos Aluguéis na Guanabara - 1966-1969*. BNH, 1969. (dat.)
- \_\_\_\_\_. *Condições de Vida em Conjuntos Habitacionais de Interesse Social: Cidade de Deus e Cidade Alta*. BNH, 1970. (dat.)
- CHISAM, *Origem, Objetivos, Programas, Metas*. Ministério do Interior, BNH, 1969.
- \_\_\_\_\_. *Metas Alcançadas e Novos Objetivos do Programa*. Ministério do Interior, BNH, 1971.
- Choay, F., *L'Urbanisme: utopies et réalités; une anthologie*. Paris, Seuil, 1965.
- CIPHAB-GB, *Diagnóstico da Indústria de Construções Habitacionais do Estado da Guanabara*. BNH-CIRJ, julho de 1967.
- COHAB-GB, *Diagnóstico Preliminar da Conjuntura de Jacarepaguá; Bases para a Formulação de uma Política Habitacional Integrada*. Rio de Janeiro, 1967. (dat.)
- \_\_\_\_\_. *Um Programa Que Está Sendo Cumprido*; relatório da COHAB-GB, 1969.
- \_\_\_\_\_. *Relatório 70*. Guanabara, 1970.
- Coing, H., *Rénovation Urbaine et Changement Social; L'Ilot nº 4, (Paris 13ème)*. Paris, Les Ed. Ouvrières, 1966.
- Conn, S., "The squatters' rights of favelados". *Ciências Econômicas e Sociais*, vol. 3, nº 2, dez. 1968. pp. 50-142.
- Cornelius Jr., W. A., "The Political Sociology of Cityward Migration in Latin America: toward empirical theory", in Rabinowitz, F. & Trueblood, F. (orgs.), *Latin American Urban Research*, vol. 1. Beverly Hills, Sage Publications, 1970. pp. 95-147.
- Couto, F. P. do, *O Voto e o Povo*. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1966.
- De Jesus, C. M., *Quarto de Despejo: Diário de uma favelada*. Rio de Janeiro, Livr. Francisco Alves, 1963.
- Dietz, A. G. et alii., *Housing in Latin America*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1965.
- Economic Commission for Latin America, "Income Distribution in Latin America", in *Economic Survey of Latin America 1969*. Nova York, United Nations, 1970. pp. 364-417.
- Engels, F., *La Question du Logement*. Paris, Ed. Sociales, 1969.
- \_\_\_\_\_. *The Condition of the Working Class in England*. Londres, Panther Books Ltd., 1969.
- Estado da Guanabara, Secretaria do Governo. Assessoria de Geografia e Estatística. *Aspectos Geográficos do Impacto do Plano Nacional de Habitação no Estado da Guanabara*, out. 1970. (dat.)
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Serviços Sociais. *Projeto Rondon; Operação Grande Rio*. 1970. (dat.)
- Fanon, F., *The Wretched of the Earth*. Harmondsworth, Penguin Books, 1967.
- Frank, A. G., *Latin America: Underdevelopment or Revolution; Essays on the Development of Underdevelopment and the Immediate Enemy*. Nova York e Londres, Monthly Review Press, 1969.

- \_\_\_\_\_. *Capitalism and Underdevelopment in Latin America; Historical Studies of Chile and Brazil*. Harmondsworth, Penguin Books, 1971 (The Pelican Latin American Library).
- Furtado, C., *Análise do "Modelo" Brasileiro*. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1973.
- Galjart, B., "Class and 'Following' in rural Brazil". *América Latina*, ano 7, nº 3, jul./set. 1964. pp. 1-22.
- Gans, H. J., *People and Plans; Essays on Urban Problems and Solutions*. Harmondsworth, Penguin Books, 1972.
- Geiger, P. P., *Evolução da Rede Urbana Brasileira*. CBPE, INEP, Ministério da Educação e Cultura, Rio de Janeiro, 1963.
- Glass, R., "Urban Sociology in Great Britain: a trend report". *Current Sociology*. UNESCO, vol. II, nº 4, 1955. pp. 5-76.
- \_\_\_\_\_. "Insiders-Outsiders; the position of minorities". *Transactions of the Fifth World Congress of Sociology*. Washington D. C. 2-8 set. 1962. Vol. III, pp. 141-55.
- \_\_\_\_\_. "The Evaluation of Planning: some sociological considerations", in Faludi, A. (org.), *A Reader in Planning Theory*. Oxford, Pergamon Press, 1973. pp. 45-67.
- Goldrich, D., "Toward the comparative study of politicization in Latin America", in Heath, D. & Adams, R. (orgs.), *Contemporary Cultures and Societies of Latin America*. Nova York, Random House, 1965. pp. 361-78.
- Goldrich, D. et alii., "The political integration of lower-class urban settlements in Chile and Peru", in Horowitz, L. (org.), *Masses in Latin America*. Nova York, Oxford University Press, 1970. pp. 175-214.
- Grabois, G. P., *Em Busca da Integração: A Política de Remoção de Favelas no Rio de Janeiro*. Dissertação de mestrado apresentada no programa de pós-graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Museu Nacional, fev. 1973.
- Hassan, R., "Social Status and Bureaucratic Relationships Among the Public Housing Tenants in Singapore". *Ekistics*, 33, 196, mar. 1972, pp. 178-81.
- Hatt, P. & Reiss, A. (orgs.) *Cities and Society; The Revised Reader in Urban Sociology*. Glencoe, The Free Press, 1957.
- Haumont, N. et alii., *La Copropriété*. Paris, C. R. U., 1971.
- Hauser, P. M. & Schnore, L. F. (orgs.), *The Study of Urbanization*. Nova York, John Wiley & Sons, 1965.
- Hopkins, K., "Housing the Poor", in Hopkins, K. (org.), *Hong Kong: The Industrial Colony*. Hong Kong, Oxford University Press, 1971. pp. 271-335.
- Horowitz, I. L., "Electoral politics, urbanization and social development in Latin America", in Beyer, G. (org.), *The Urban Explosion in Latin America*. Ithaca, Nova York, Cornell University Press, 1967. pp. 215-73.
- \_\_\_\_\_. *Masses in Latin America*. Nova York, Oxford University Press, 1970.
- Hutchinson, B., "The Patron-Dependant Relationship in Brazil". *Sociologia Ruralis*, vol. VI, nº 1, 1966. pp. 3-30.
- Ianni, O., *Industrialização e Desenvolvimento Social no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1963.
- \_\_\_\_\_. *O Colapso do Populismo no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1971. (2ª. ed. rev.)
- IDEG, *A Construção Habitacional no Brasil*. BNH, CIPHAB-GB, abr. 1971.
- Jacobs, J., *The Death and Life of Great American Cities*. Harmondsworth, Penguin Books, 1965.
- Kayser, B., "La seconde révolution démographique dans une favela de Rio de Janeiro". *Population*. 22º ano, nº 2, mar./abr. 1967. pp. 311-4.



- Langsten, R. *Remoção: Um Estudo de Relocação de Favelados no Rio de Janeiro*. IUPERJ, 1973.
- Laquian, A. A., "Slums and Squatters in South and Southeast Asia", in Jakobson, L. & Prakash, V. (orgs.), *Urbanization and National Development*, vol. I: "South and Southeast Asia Urban Affairs Annuals". Beverly Hills, Sage Publications, 1971. pp. 183-203.
- Ledrut, R., *Sociologie Urbaine*. Paris, Presses Universitaires de France, 1968.
- . *L'Espace Social de la Ville; Problèmes de Sociologie Appliquée à l'Aménagement Urbain*. Paris, Anthropos, 1968.
- Leeds, A., "Brazilian Careers and Social Structure: An Evolutionary Model and Case History". *American Anthropologist*, 66, 1964. pp. 1321-47.
- . "The Significant Variables Determining the Character of Squatter Settlements". *América Latina*, ano 12, nº 3, jul./set. 1969. pp. 44-86.
- Leeds, E., *Forms of "Squatment" Political Organization: The Politics of Control in Brazil*. The University of Texas at Austin, dez. 1972. (dat.)
- Leeds, A. & Leeds, E., "Brazil and the Myth of Urban Rurality: urban experience, work and values in 'squatments' of Rio de Janeiro and Lima", in Field, A. J. (org.), *City and Country in the Third World; Issues in the Modernization of Latin America*. Cambridge, Massachusetts, Schenkman Publishing Co. Inc., 1970. pp. 229-85.
- Lefebvre, H., *Le Droit à la Ville*. Paris, Anthropos, 1968.
- Lewis, O., *La Vida: A Puerto Rican Family in the Culture of Poverty - San Juan & New York*. Londres, Panther Books, 1968.
- Lopes, J. R. B., *Sociedade Industrial no Brasil*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1971. (2ª. ed.)
- . *Desenvolvimento e Mudança Social*. São Paulo, Cia. Ed. Nacional, 1971. (2ª. ed.)
- Macewen, A. M., "Differentiation among the urban poor: an Argentine study", in De Kadt, E. & Williams, G. (orgs.), *Sociology and Development*. Londres, Tavistock Publications, 1974. pp. 197-226.
- Machado da Silva, L. A., "A Política na Favela". *Cadernos Brasileiros*, ano IX, nº 41, maio/jun. 1967. pp. 35-47.
- . *Mercados Metropolitanos de Trabalho Manual e Marginalidade*. Dissertação de mestrado, apresentada no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, maio 1971. (dat.)
- Machado da Silva, L. A. & Santos, C. N. F. dos, "Les politiques d'intervention". *Economie et Humanisme*, 186, mar./abr. 1969. pp. 53-60.
- Mangin, W., "Latin American Squatter Settlements: a problem and a solution". *Latin American Research Review*, vol. II, nº 3, 1967. pp. 65-98.
- . "Sociological, Cultural and Political Characteristics of some Urban Migrants in Peru", in Southall, A. (org.), *Urban Anthropology: Cross-Cultural Studies of Urbanization*. Nova York, Oxford University Press, 1973. pp. 315-50.
- Marris, P., *Family and Social Change in an African City; A Study of Rehousing in Lagos*. Londres, Routledge & Kegan Paul, 1961.
- Matos Mar, J., "Les barriadas de Lima: un exemple d'intégration à la vie urbaine", in Hauser, P. M. (org.), *L'Urbanisation en Amérique Latine*. Paris, UNESCO, 1962. pp. 172-91.
- Mayer, P., *Townsmen or Tribesmen; Conservatism and the Process of Urbanization in a South African City*. Cidade do Cabo, Oxford University Press, 1971. (2ª. ed.)
- McGee, T. G., *The Urbanization Process in the Third World*. Londres, G. Bell & Sons, 1971.

- . *Peasants in the cities: a paradox, a paradox, a most ingenious paradox. Human Organization*, vol. 32, nº 2, Summer 1973. pp. 135-42.
- Medina, C. A. de, *A Favela e o Demagogo*. São Paulo, Livr. Martins Ed., 1964.
- . "A Favela como uma Estrutura Atomística: elementos descritivos e constitutivos". *América Latina*, ano 12, nº 3, jul./set. 1969. pp. 112-36.
- Medina, C. A. de & Valladares, L., *Favela e Religião, um Estudo de Caso*. Rio de Janeiro, CERIS, 1968. (dat.)
- Miller, J. & Gakenheimer, R. (orgs.), *Latin American Urban Policies and the Social Sciences*. Beverly Hills, Sage Publications, 1971.
- Morse, R. M., *La investigación urbana latinoamericana: tendencias y planteos*. Buenos Aires, Ed. SIAP, 1971.
- . "São Paulo: case study of a Latin American Metropolis", in Rabinovitz, F. & Trueblood, F. (orgs.), *Latin American Urban Research vol. I*, Beverly Hills, Sage Publications, 1971. pp. 151-86.
- Nelson, J. M., *Migrants, Urban Poverty and Instability in Developing Nations*. Harvard University, Center for International Affairs, 1969.
- Olives, J., "Lutte contre la rénovation urbaine dans le quartier de 'la cité d'Alarte' (Paris)". *Espaces et Sociétés*, nº 6-7, jul./out. 1972. pp. 9-27.
- Parisse, L., "Favelas do Rio de Janeiro - evolução-sentido". *Caderno do CENPHA*, 5, 1969.
- . "Las Favelas en la Expansión Urbana de Rio de Janeiro: Estudio Geográfico". *América Latina*, ano 12, nº 3, jul./set. 1969. pp. 16-7.
- . *Favelas de l'Agglomération de Rio de Janeiro; leur place dans le processus d'urbanisation*. Université de Strasbourg, Centre de Géographie Appliquée, jan. 1970.
- Pearse, A., "Quelques caractéristiques de l'urbanisation dans la ville de Rio de Janeiro", in Hauser, P. M. (org.), *L'Urbanisation en Amérique Latine*. Paris, UNESCO, 1962. pp. 192-205.
- Peattie, L. R., *The View from the Barrio*. Ann Arbor Paperbacks, The University of Michigan Press, 1970.
- Pereira, L. (org.), *Urbanização e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar Ed., 1969.
- Perlman, J., *Government Policy toward Brazilian Favela Dwellers*. Comunicação preparada para o 50º Encontro Nacional da Latin American Studies Association. São Francisco, 14-16 de nov., 1974.
- Queiroz, M. I. P., "Les Classes Sociales dans le Brésil actuel". *Cahiers Internationaux de Sociologie*, XXXIX, 1965. pp. 137-69.
- Quijano, A., "La formation d'un univers marginal dans les villes d'Amérique Latine". *Espaces et Sociétés*, nº 3, jul. 1971. pp. 71-88.
- Raymond, M. G., *La Politique Pavillonnaire*. Paris, Centre de Recherche d'Urbanisme, 1966.
- Rios, J. A., *Operação Mutirão*. *Cuadernos Latinoamericanos de Economía Humana*, vol. 4, nº 12, 1961, pp. 250-4.
- Roach, J. & Roach, J. (orgs.), *Poverty: Selected Readings*. Harmondsworth, Penguin Books, 1972.
- Roberts, B., "The social organization of low-income families", in Horowitz, I. L. (org.), *Masses in Latin America*. Nova York, Oxford University Press, 1970. pp. 345-82.
- Rodrigues, J. A., *Sindicato e Desenvolvimento no Brasil*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1968.
- Rodrigues, L. M., *Industrialização e Atitudes Operárias; Estudo de Grupo de Trabalhadores*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1970.



- Rude, G., *The Crowd in the French Revolution*. Londres, Oxford University Press, 1959.
- Rush, B. S., *From Favela to Conjunto: The Experience of Squatters Removed to Low-Cost Housing in Rio de Janeiro, Brazil*. Harvard College, mar. 1974. (dat.)
- Safa, H. I., *The Urban Poor of Puerto Rico, A Study in Development and Inequality*. Nova York, Holt, Rinehart and Winston Inc., 1974.
- SAG MACS, "Aspectos humanos da Favela Carioca". *O Estado de São Paulo*, Suplemento Especial, 13-15 abr. 1960.
- Salmen, L., "A Perspective on the Resettlement of Squatters in Brazil". *América Latina*, ano 12, nº 1, jan./mar. 1969. pp. 73-93.
- Santos, M., "Le rôle moteur du tertiaire primitif dans les villes du Tiers Monde". *Civilisations*, vol. XVIII, nº 2, 1968.
- . *Les Villes du Tiers Monde*. Paris, Ed. M. Th. Genin, 1971.
- Scientific American. *Cities*. Harmondsworth, Penguin Books, 1967.
- Silberstein, P., "Favela Living: personal solution to larger problems". *América Latina*, ano 12, nº 3, jul./set. 1969. pp. 183-200.
- Singer, P., *Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana; Análise da Evolução Econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife*. São Paulo, Cia. Ed. Nacional, 1968.
- . "Mais pobres e mais ricos". *Opinião*, nº 116, 24 jan. 1975.
- Souza, A. de, "Migração, expectativas crescentes e a promessa do protesto coletivo". *I Simpósio de Desenvolvimento Econômico e Social, Migrações Internas, Desenvolvimento Regional*. Universidade Federal de Minas Gerais, CEDEPLAN, abr. 1972. (dat.)
- Trindade, M., *Habitação e Desenvolvimento*. Petrópolis, Ed. Vozes, 1971.
- Touraine, A., Industrialisation et Conscience Ouvrière à São Paulo. *Sociologie du Travail*, III, 4, 1961. pp. 77-95.
- Turner, J. F. C., "Uncontrolled urban settlement, problems and policies", in Breese, G. (org.), *The City in Newly Developing Countries*. Englewood Cliffs, Nova Jersey, Prentice Hall Inc., 1969. pp. 507-34.
- . Housing issues and the standards problem. *Ekistics*, 196, mar. 1972, 152-8.
- Valladares, L., *Opération de Relogement et Réponse Sociale; Le cas des résidents des favelas à Rio de Janeiro*. Tese de doutorado de terceiro ciclo em Sociologia. Université de Toulouse-le-Mirail, 1974.
- . *Associações Voluntárias na Favela*. Comunicação à 28ª Reunião Anual da SBPC, Brasília, 1976.
- Weffort, F. C., "State and Mass in Brazil", in Horowitz, I. L. (org.), *Masses in Latin America*. Nova York, Oxford University Press, 1970. pp. 385-406.
- Whyte, W. F., *Street Corner Society: The Social Structure of an Italian Slum*. Chicago, The University of Chicago Press, 1943.
- Young, M. & Willmott, P., *Family and Kinship in East London*. Harmondsworth, Penguin Books, 1971.