



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

POLÍTICA HABITACIONAL E LEGITIMAÇÃO POLÍTICA NO RIO DE JANEIRO

Rose Compans (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro) *Arquiteta da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, atualmente como assessora na Secretaria Municipal de Habitação, doutora em planejamento urbano e regional pelo IPPUR com diversos trabalhos publicados. Professora da FAU/BENNETT.*

POLÍTICA HABITACIONAL E LEGITIMAÇÃO POLÍTICA NO RIO DE JANEIRO

RESUMO

A construção de legitimidade política junto às classes trabalhadoras através da provisão de moradias populares foi um dos objetivos que motivaram a criação Banco Nacional da Habitação durante a ditadura militar. O acirramento dos conflitos urbanos e o crescimento acelerado das favelas na antiga capital do país levaram ao Estado da Guanabara uma parcela significativa dos investimentos do BNH na área de habitação social. O trabalho analisa a distribuição espacial dos conjuntos habitacionais financiados pelo Banco na cidade do Rio de Janeiro, no intuito de desvendar a racionalidade das escolhas locais dos investimentos nos chamados mercados popular e econômico, promovidos, respectivamente, pela Companhia Estadual de Habitação (CEHAB) e pelas cooperativas habitacionais. Também observa as regiões mais contempladas pelos financiamentos habitacionais de interesse social neste período, bem como as principais mudanças na morfologia e na ambiência urbana resultantes da concentração da aplicação de recursos em determinadas áreas. Finalmente, avalia as razões do fracasso da estratégia inicialmente traçada, evidenciado pelas sucessivas derrotas eleitorais sofridas pelo regime na cidade.

1. Introdução¹:

A construção de legitimidade política junto às classes trabalhadoras através da provisão habitacional é uma estratégia que remonta à segunda metade do século XIX. Os reformadores sociais foram os pioneiros na proposição da “casa operária com jardim”, apenas para os trabalhadores mais qualificados e disciplinados, como forma de quebrar a unidade do proletariado e de prevenir revoltas sociais². A ausência de greve na fábrica dirigida por Robert Owen, na Escócia, antes já havia chamado a atenção dos reformadores para uma suposta relação de causalidade existente entre benefícios sociais e passividade política³.

No Brasil, o Estado Novo pôs em marcha tal estratégia com a criação dos IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensões – que, instituídos por categorias profissionais, selaram a aliança política entre Getúlio e os principais sindicatos do país. Os IAPs eram órgãos federais, cujas carteiras prediais financiaram a construção de 123.995 unidades entre 1933 e 1964⁴. Com o fim da ditadura Vargas, não por acaso, 1º de maio de 1946 seria consagrado ao ato de criação da Fundação da Casa Popular, logrando, no entanto, resultados pouco expressivos: apenas 18.132 unidades em 18 anos de existência.

Duas décadas mais tarde, novamente em substituição a um governo populista, a criação do Banco Nacional de Habitação, em 1964, consubstanciaria uma tentativa do regime militar de alcançar penetração junto às massas, como deixam claro os discursos de,

respectivamente, Roberto Campos, então Ministro do Planejamento, e Sandra Cavalcanti, ex-Secretária de Ação Social da Guanabara e primeira presidente do BNH, ao ressaltarem a importância da política habitacional para a manutenção da ordem pública.

“A solução do problema pela casa própria tem esta particular atração de criar o estímulo de poupança que, de outra forma, não existiria, e contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem”. (apud AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p.59)

“... nós achamos que a Revolução vai necessitar de agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter que nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas” (apud AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p.57)

Nos seus 23 anos de atuação, o BNH financiou a construção de 4,4 milhões de moradias, equivalente a 25% de todos os imóveis produzidos em todo o país no período. Deste total, 35% das unidades foram destinadas a famílias com renda compreendida entre 1 e 3 s.m. – depois estendida a 5 s.m. -, que constituíam o chamado mercado popular, e que eram atendidas pelas companhias estaduais (COHABs). Outras 21,8% foram destinadas ao mercado econômico, cuja renda familiar variava entre 3 a 6 s.m. - posteriormente a 10 s.m. -, por intermédio das cooperativas habitacionais de categorias profissionais. Já para famílias com renda superior a 10 s.m., que constituíam o mercado médio, foram destinadas 43,2% das unidades, em empreendimentos promovidos por incorporadores privados.

Somente no município do Rio de Janeiro seriam mais de 137 mil unidades em conjuntos habitacionais financiados pelo BNH, entre 1965 e 1986, destinadas a famílias com renda de até 10 s.m. Além destas, mais 8.869 unidades já haviam sido construídas com recursos próprios pelo Governo Lacerda, entre 1962 e 1965, e outras 724 unidades o foram pelo Governo Negrão de Lima entre 1966 e 1969. Estima-se assim que o número de beneficiados pelos investimentos em habitação social durante a ditadura militar, aqueles que conseguiram realizar “o sonho da casa própria”, seja em torno de 676 mil pessoas.

Nota-se que a localização dos conjuntos habitacionais dependeu diretamente do segmento e, dentro dele, da faixa de renda ao qual se direcionava o empreendimento. Os conjuntos promovidos pela CEHAB, voltados para o mercado popular de 0 a 5 s.m., sobretudo destinados ao reassentamento de famílias removidas de favelas da zona sul, situaram-se preferencialmente em bairros da Zona Oeste. Já aqueles promovidos pelas cooperativas habitacionais, direcionados ao mercado econômico de 5 a 10 s.m., se localizaram majoritariamente nos subúrbios da Zona Norte, mais próximos ao Centro e dotados de melhor infra-estrutura urbana.

Este montante de investimentos em habitação social foi o bastante para garantir o consentimento popular ao regime? Teria a construção dos conjuntos sido capaz de produzir reflexos na percepção da população a respeito da melhoria de sua qualidade de vida?

O objetivo do presente trabalho é discutir o alcance da estratégia de difusão do “sonho da casa própria” como instrumento de legitimação política da ditadura militar, a partir da análise das transformações na configuração urbana e social decorrentes da construção dos conjuntos habitacionais. Para tanto, em primeiro lugar, apresentamos a distribuição territorial dos empreendimentos de interesse social financiados pelo BNH, segundo os bairros e as faixas de renda às quais se destinaram. Em seguida, comparamos o perfil tipológico e social dos novos conjuntos com as características populacionais e domiciliares existentes anteriormente, com base em dados censitários, naqueles bairros onde mais se concentraram. Finalmente, avaliamos a hipótese da correlação entre atendimento habitacional e resultado eleitoral obtido nos pleitos de 1964 e 1962.

2. O lugar dos pobres na cidade:

Para proceder à análise dos impactos sociais e urbanísticos ocasionados pela política nacional de habitação durante o regime militar, será preciso antes distinguir a produção imobiliária dos dois mercados que compunham a área de interesse social do BNH, na medida em que se identificam diferenças significativas no público-alvo e na distribuição espacial de ambos. Enquanto o mercado popular, financiado pela Carteira de Operações de Natureza Social (COS) do Banco, buscou atender as famílias de mais baixa renda, sobretudo moradores de favelas, e tinha como valor máximo 320 UPCs – Unidade Padrão de Capital⁵ -, o mercado econômico, era direcionado à classe média baixa, assalariada, e cujo financiamento, custeado pela Carteira de Programas Habitacionais (CHP) poderia alcançar o teto de 500 UPCs.

Os investimentos em ambos os mercados eram custeados pelos recursos do FGTS, porém com distintas taxas de juros e prazos de amortização. Para o mercado popular, a taxa de juros era de 3% a.a. e o prazo máximo de financiamento era de 20 anos⁶. Já para o mercado econômico, a taxa de juros era de 6% a.a., embora o prazo de amortização fosse o mesmo. A atualização monetária era efetuada a cada trimestre, enquanto as prestações eram corrigidas anualmente, após o reajuste do salário mínimo. Como a política econômica adotada pela ditadura militar incluía o arrocho salarial dos trabalhadores, o reflexo no financiamento habitacional era mais do que previsível: altos índices de inadimplência no segmento popular e impagáveis saldos devedores.

Como sublinham Azevedo & Andrade (1982), a motivação inicial do regime ao criar o BNH era atender aos mais pobres, em particular, aos favelados, com vistas a mitigar as tensões sociais urbanas advindas das condições sub-humanas de moradia, do desemprego

e das migrações maciças rumo às cidades⁷. Mas com o avanço da repressão, a extinção das liberdades democráticas, a dissolução dos partidos políticos e a conseqüente desmobilização dos movimentos populares, o caráter social da política habitacional foi dando lugar à pressão de grupos privilegiados – militares, classe média, empresários da construção civil, instituições financeiras - e os interesses econômicos prevaleceram.

Embora a Lei 4.380/64, que criou o BNH, tenha estabelecido igual prioridade na aplicação dos recursos tanto à “*construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação*”, quanto aos “*projetos de cooperativas e outras formas associativas de construção de casa própria*” (art. 4º), o mercado econômico só começaria a ser regulamentado em 1966, com o lançamento do Plano de Financiamento e do Programa de Cooperativas Operárias⁸. As cooperativas consistiam em organizações sem fins lucrativos, formadas por categorias profissionais com o propósito de executar plano habitacional aprovado pelo BNH, findo o qual seriam extintas. Porém, estes órgãos estavam sob a tutela e o dirigismo estatal que, além de prestar assistência técnica e política através dos Institutos de Orientação de Cooperativas Habitacionais – INOCOOPs -, reservava-se a prerrogativa de regular as condições de sua criação e funcionamento, podendo extingui-las em qualquer tempo.

2.1. A periferia para os ex-favelados:

A Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara (COHAB) foi criada em 1962 visando promover a política de remoções de favelas empreendida pelo então Governador Carlos Lacerda. Os recursos que viabilizaram a execução dos primeiros conjuntos habitacionais foram provenientes do Acordo do Fundo do Trigo Estados Unidos - Brasil, firmado entre o governo estadual e a Agência para o Desenvolvimento Internacional (USAID), mediante ao qual a receita resultante da compra de trigo norte-americano seria revertida na urbanização de favelas e na construção de moradias populares.

Até 1965, quando se inicia o aporte de recursos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), a COHAB-GB construiu 8.869 unidades distribuídas em 10 conjuntos residenciais. Três deles - Vila Kennedy, Vila Aliança e Vila Esperança - destinaram-se a reassentar moradores de 32 favelas parcial ou totalmente erradicadas⁹, enquanto os demais tiveram em sua maioria unidades comercializadas para servidores estaduais.

Com a criação do SFH, as remoções de favelas ganharam novo impulso pela formidável injeção de recursos na construção de conjuntos para famílias de baixa renda, passando as COHABs estaduais a integrar o sistema, na condição de agentes promotores e financeiros do BNH. As remoções se intensificaram após 1968, com a criação da CHISAM - Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio de Janeiro¹⁰, órgão federal também subordinado ao Ministério do Interior, assim como o BNH.

Somente na capital, durante seus 8 anos de existência (1968-1975), a CHISAM foi responsável pela eliminação de 49 favelas. Como analisa Brum (2010), o programa de erradicação estava inscrito numa estratégia mais ampla de reordenação do solo urbano, que preservaria a Zona Sul como área turística e residencial da elite, enquanto a Zona Norte abrigaria indústrias e áreas residenciais operárias. O autor lembra que a proposição do deslocamento das industriais para as Zonas Norte e Oeste, ligadas ao Porto de Sepetiba através de um complexo sistema viário policromático constava do Plano Doxiadis¹¹.

A hipótese traçada por Brum a respeito da estratégia subjacente à remoção de favelados para a Zona Norte, particularmente na região da Leopoldina, como oferta de mão-de-obra para as indústrias aí recentemente instaladas, é respaldada por diversos relatórios de organismos estaduais e documentos da própria CHISAM¹². Com efeito, foram exatamente nos subúrbios da região da Leopoldina onde se localizaram 15 dos 26 conjuntos construídos pela COHAB-GB no período de 1966 a 1975. Contudo, em termos de unidades, a Zona Norte contribuiu apenas com cerca de 37% do total, contra 47% da Zona Oeste e 16% de Jacarepaguá e Cidade de Deus.

Baseando-se em dados de uma pesquisa sobre as zonas de origem e destino dos moradores dos conjuntos, Lorangeira (1995) demonstra que 76,5% daqueles que residiam anteriormente na Zona Sul foram reassentados em conjuntos na Zona Norte, enquanto 94,1% dos que residiam em comunidades da Zona Central foram para conjuntos localizados na Zona Oeste, assim como 61,7% dos oriundos da Zona Norte, e 100% dos que moravam na própria Zona Oeste.

A valorização fundiária provocada pelo aumento da procura por terrenos conduziu ao deslocamento da produção habitacional da CEHAB – como passou a se chamar após a fusão, em 1974, dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro -, rumo à Zona Oeste. Nada menos que 69% das unidades produzidas pela companhia estadual entre os anos de 1976 e 1984 se localizaram nesta região, a mais distante e desprovida de infra-estrutura urbana.

Vale lembrar ainda que, apesar da extinção da CHISAM e do declínio gradual dos episódios de remoção, a experiência única de urbanização de favela promovida pelo BNH¹³ – o Projeto Rio, no complexo de comunidades da Maré -, também resultou em um massivo reassentamento de famílias. A despeito disso, a produção habitacional da CEHAB neste período se volta mais ao atendimento da demanda espontânea, ampliada pelo alargamento da faixa de renda até 5 s.m. no mercado popular.

Por outro lado, não se pode esquecer que na década de 70 foram implantados diversos distritos industriais no Rio de Janeiro, tais como o de Santa Cruz, Paciência, Palmares, Campo Grande e Pavuna. Tal fato corrobora a hipótese de que, além do condicionante do preço do terreno ter de ser suficientemente baixo para viabilizar os empreendimentos destinados a famílias de baixa renda, havia uma estratégia subjacente de

ampliação da oferta de mão-de-obra disponível nas regiões em que se implantariam as novas indústrias. O deslocamento da implantação das mesmas, da região da Leopoldina, no final da década de 60 e início dos 70, rumo à Zona Oeste, estaria assim induzindo a localização preferencial dos conjuntos da CEHAB nesta última, como se observa no derradeiro período do regime militar.

Se considerarmos toda a produção habitacional da Companhia durante a ditadura, somados às 724 unidades construídas pela CODESCO¹⁴ durante o Governo de Negrão de Lima – 605 em Brás de Pina, e 119 em Coelho Neto -, chega-se ao total de 83.771 moradias. A Zona Oeste (AP 5) foi o principal destino dos adquirentes com renda familiar de 0 a 5 s.m. “beneficiados” pela política habitacional do regime militar, contando com 49.679 u.h. – equivalente a 59% do total -, seguida pelos subúrbios da Zona Norte (AP 3), com 26.043 u.h, correspondente a 31%. Já a região da Baixada de Jacarepaguá (AP 4) ficou em terceiro, com 6.927 u.h. Residual foi a participação da Zona Sul e Grande Tijuca (AP 2), e pela Zona Central (AP 1) com, respectivamente, 897 e 243 u.h.

Todavia, se analisarmos a distribuição das unidades habitacionais segundo as Regiões Administrativas do Município, verifica-se a preponderância da antiga XVII RA (Bangu) – que na época incluía os bairros de Realengo, Deodoro, Jardim Sulacap e Vila Militar – em relação às demais, com 33% do total, como mostra a Tabela 1. A razão desta primazia reside no fato desta região ter recebido muitos conjuntos (14), alguns dos quais de grande porte como Vila Kennedy, Vila Aliança, D. Jaime Câmara, D. Pedro I, Quafá etc. Já a XIX RA (Santa Cruz) contribuiu com 22%, mas em que pese ter nela se localizado o maior número de conjuntos – 18 -, estes foram, em sua maioria, de pequeno porte, à exceção de alguns poucos, como Antares e João XXIII.

Tabela 1 - Distribuição das unidades construídas pela CEHAB e CODESCO – 1963/1986

AP	RA	Conjuntos	Unidades	População estimada	%
1	XXIII - Santa Teresa	1	243	1.115	0,29
2	IV - Botafogo	1	246	1.129	0,29
	VI – Lagoa	2	585	2.685	0,70
	IX - Vila Isabel)	1	48	220	0,06
3	X –Ramos	8	8.866	40.695	10,58
	XI - Penha	9	8.498	39.006	10,14
	XII –Inhaúma	2	2.580	11.842	3,08
	XIII - Méier	1	560	2.570	0,67
	XV – Madureira	2	1.680	7.711	2,01
	XXII - Anchieta	2	300	1.380	0,35
4	XV – Pavuna	2	3.440	15.790	4,11
	XVI – Jacarepaguá	3	6.927	31.795	8,27
5	XVII - Bangu	14	27.658	126.950	33,02
	XVIII - Campo Grande	4	3.296	15.129	3,93
	XIX - Santa Cruz	18	18.725	85.948	22,35
Total		71	83.771	384.508	100,00

Fonte: CEHAB, apud Laranjeira (1995)

Também notável foi a participação das antigas X RA e da XI RA. A primeira, englobando então o Complexo da Maré, foi favorecida pela execução do Projeto Rio que, além da urbanização de 6 favelas, consistiu na construção de 4 grandes conjuntos: Vila do João, Vila Pinheiros, Conjunto Pinheiros e Conjunto Esperança. Já na XI RA - que neste período ainda incluía os bairros de Cordovil, Jardim América e Vigário Geral, atualmente conformando a XXXI RA -, se situaram alguns grandes conjuntos como Cidade Alta, Quitungo, Guaporé e Porto Velho.

Merece igualmente destaque a inexpressiva participação dos subúrbios da Central - integrantes da XIII, XIV e XV RAs - na distribuição espacial da produção habitacional da CEHAB, por ser uma região mais consolidada e mais bem dotada de infra-estrutura do que os subúrbios da Leopoldina e os da Linha Auxiliar. Assim como ocorreu no caso da XIV RA (Irajá), na Ilha do Governador (XX RA) nem um só empreendimento da Companhia foi erguido na região.

Da mesma forma chama atenção a praticamente inexistente contribuição da região central, uma vez que um único conjunto foi construído no bairro de Santa Teresa, ainda no Governo Lacerda, e mesmo assim destinado a servidores estaduais. Como veremos na seção seguinte, serão justamente estas as regiões onde mais se concentrarão os conjuntos promovidos pelas cooperativas habitacionais, direcionados, no entanto, a uma faixa de renda superior, de 5 a 10 salários mínimos.

A exceção à regra seria a XVI RA (Jacarepaguá), que na época da ditadura incorporava o bairro de Cidade de Deus, mais tarde uma outra Região Administrativa. Esta região atraiu empreendimentos significativos de ambos os mercados, embora no que tange ao mercado popular, os conjuntos tenham se restringido à Cidade de Deus e suas imediações, diferentemente do que aconteceu no mercado econômico, em que os conjuntos - mais numerosos, porém, de menor dimensão - se pulverizaram pelos diversos bairros que integram a RA de Jacarepaguá.

2.2. Os subúrbios da Zona Norte para os trabalhadores sindicalizados:

A premissa da assistência técnica às cooperativas habitacionais, inicialmente formadas apenas por trabalhadores sindicalizados, levou à criação dos Institutos de Orientação de Cooperativas Habitacionais – INOCOOPs – em 1966¹⁵, entidades sem fins lucrativos que atuaria junto aos organismos de classe para a viabilização dos empreendimentos habitacionais. A cada unidade da federação haveria um INOCOOP, que teria como atribuições orientar as cooperativas no que concerne à:

- a) seleção e aquisição de terrenos;
- b) elaboração de estudos e de projetos arquitetônicos;
- c) formação e registro das cooperativas junto ao BNH;

- d) planejamento econômico-financeiro da obra;
- e) elaboração de contratos;
- f) acompanhamento e fiscalização das obras;
- g) seleção da demanda.

Alguns autores consideram que a intenção do governo ao instituir a figura do órgão assessor era a de tentar harmonizar os conflitos de interesse entre os diversos atores envolvidos na produção da moradia. Outros, porém, não descartam que o objetivo fosse o de manter o controle estatal sobre as cooperativas de trabalhadores, já que os INOCOOPs interferiam diretamente desde a sua criação - inclusive na elaboração dos estatutos, a fim de que pudessem ser aceitas pelo BNH como agente promotores -, até a dissolução das mesmas, após a conclusão do plano habitacional, também formatado sob a supervisão dos órgãos assessores e previamente aprovado pelo Banco.

Mais tarde, resolução da diretoria do BNH admitiria a introdução de outros órgãos assessores além dos INOCOOPs. Com esta medida o Banco estimularia a proliferação destes órgãos assessores. Somente no Rio de Janeiro foi autorizado pelo BNH o funcionamento de pelo menos mais quatro órgãos – ESCOOP, ASCOOP, ATECOOP e PLANCOOP -, além das carteiras hipotecárias das forças armadas que, por vezes, absorviam a função de assessoramento técnico.

Inicialmente as cooperativas habitacionais tinham, de fato, fortes vínculos com sindicatos ou associações de classe, e a finalidade de proporcionar a aquisição da casa própria a preço de custo para os trabalhadores. Apesar do dirigismo estatal que as subordinava¹⁶, exerciam um papel social. A partir da Resolução nº 04/72 - BNH, no entanto, as cooperativas foram completamente descaracterizadas: já não limitariam a categorias profissionais determinadas; os financiamentos deveriam ser intermediados por agentes financeiros; e a faixa de renda familiar da demanda foi ampliada até 10 s. m. A ausência de participação dos “cooperativados” nas decisões, além disso, conferiu-lhes desde então um caráter meramente formal e burocrático.

A localização privilegiada dos conjuntos habitacionais promovidos pelas cooperativas eram os subúrbios da Zona Norte e a região de Jacarepaguá. É interessante observar que, diferentemente do que ocorria no mercado popular, neste mercado a escolha do terreno – cuja compra ficava a cargo das próprias cooperativas – corresponde à vontade dos futuros moradores. Basta ver, por exemplo, que uma das cooperativas mais atuantes neste mercado – a do Clube dos Subtenentes e Sargentos do Exército -, fez constar em seu estatuto que os imóveis a serem por ela construídos estariam exclusivamente localizados nos subúrbios da Central do Brasil.

Entretanto, nota-se diferenciações na distribuição espacial dos conjuntos, dependendo da categoria profissional a qual se destinava. Algumas categorias, em especial,

de militares, chegam a promover empreendimentos na Zona Sul, Tijuca e Barra da Tijuca, regiões mais valorizadas da cidade que concentrava os financiamentos do mercado médio, utilizando recursos do SBPE. Outras, com menor poder aquisitivo, buscavam a localização ainda mais periférica, buscando os subúrbios da Linha Auxiliar, em bairros com infraestrutura urbana precária.

Também podemos verificar uma grande distinção entre os órgãos assessores, sobretudo, entre o INOCOOP e os demais. O INOCOOP-Rio assessorou a realização de 109 empreendimentos que somaram 45.111 unidades residenciais, correspondendo a 77% do total produzido por este mercado na cidade. Trabalhava com cooperativas mais diversificadas, incluindo desde aquelas claramente ligadas a categorias profissionais, até aquelas formadas por cidadãos interessados em empreendimentos específicos, passando por algumas que agregavam trabalhadores sindicalizados dos mais distintos ramos da atividade econômica.

A distribuição espacial da produção do mercado econômico se concentra nos subúrbios da Zona Norte (56%) e na RA de Jacarepaguá (29%), como mostra a Tabela 2. Ao contrário do que ocorreu no mercado popular, os conjuntos residenciais localizados na Zona Oeste contribuíram pouco para o cômputo geral, participando com apenas 7,8% das unidades construídas. Já as Zonas Central e Sul tiveram um desempenho aqui um pouco melhor, correspondente a 5,2% do total produzido.

Tabela 2 - Produção das cooperativas habitacionais no período 1964-1986

AP	Região Administrativa	Conjuntos	Unidades	População estimada	%
1	III - Rio Comprido	6	958	4.407	1,51
	VII - São Cristóvão	1	112	515	0,18
2	IV - Botafogo	2	224	1.030	0,35
	VI - Lagoa	2	112	515	0,18
	VIII - Tijuca	2	463	2.130	0,73
	IX - Vila Isabel	3	1.452	6.679	2,29
3	X - Ramos	3	376	1.730	0,59
	XI - Penha	9	5.346	24.592	8,42
	XII - Inhaúma	7	2.392	11.003	3,77
	XIII - Méier	35	6.297	28.966	9,91
	XIV - Irajá	9	4.058	18.667	6,39
	XV - Madureira	15	2.304	10.598	3,63
	XX - Ilha do Governador	6	4.528	20.829	7,13
	XXII - Anchieta	2	2.420	11.132	3,81
XXV - Pavuna	9	7.703	35.434	12,13	
4	XVI - Jacarepaguá	46	18.450	84.870	29,04
	XXIV - Barra da Tijuca	3	1.373	6.316	2,16
5	XVII - Bangu	11	1.760	8.096	2,77
	XVIII - Campo Grande	6	2.452	11.279	3,86
	XIX - Santa Cruz	3	748	3.441	1,18
Total Município		180	63.528	292.229	100,00

Fonte: INOCOOP-Rio; ESCOOP; ATECOOP; ASCOOP; PLANCOOP.

Na Área de Planejamento 1, os empreendimentos se situaram nos bairros do Catumbi (5), Cidade Nova (1) e São Cristóvão (1). Vale destacar que o bairro do Catumbi, hoje pouco valorizado em função do forte crescimento das favelas na região, na época atraiu o interesse de categorias profissionais como bancários, aeroviários e comerciários, além de subtenentes e sargentos do Exército.

Na Área de Planejamento 2, os bairros mais procurados foram Leblon (2), Tijuca (2), Andaraí (2), seguidos de Botafogo, Laranjeiras e Vila Isabel. Surpreende a promoção de empreendimentos nesta região, assim como na Barra da Tijuca, por serem consideradas localizações “nobres” pelo mercado imobiliário. Chama a atenção ainda a presença expressiva as cooperativas e carteiras hipotecárias de associações militares - a quem correspondeu quase 30% das unidades -, bem como daquelas formadas apenas para gozar das condições especiais de financiamento oferecidas no mercado econômico, as quais foram responsáveis por promover 65% das unidades localizadas nestas áreas.

A exceção foram dois pequenos empreendimentos promovidos nos bairros do Andaraí e Tijuca, respectivamente, pela Cooperativa Habitacional dos Operários e Liberais do Estado da Guanabara (GB-16) e pela Cooperativa Habitacional do Estado da Guanabara (GB-1). Em que pese estas cooperativas também não terem vínculo com entidades sindicais ou categorias profissionais específicas, figuram entre as primeiras a ter autorização de funcionamento concedido pelo BNH, quando vigorava a exigência de que seus integrantes fossem trabalhadores sindicalizados.

Cabe destacar que o tamanho dos conjuntos neste segmento é bem menor do que no mercado popular. O número de empreendimentos promovido pelas cooperativas é duas vezes e meia o total dos empreendimentos realizados pela CEHAB, mas a quantidade de unidades residenciais produzidas é 25% menor. Mesmo na Zona Oeste, onde há grande disponibilidade de terrenos de grandes dimensões, os conjuntos têm em média cerca de 250 unidades. Diferentemente do que ocorreu no mercado popular, onde o bairro mais contemplado pelos investimentos nesta região foi Santa Cruz, no mercado econômico desponta a preferência por Campo Grande, com a metade das unidades construídas na AP.

É interessante observar que apenas dois empreendimentos na Zona Oeste foram patrocinados por cooperativas “genéricas”, ou seja, não vinculadas a categorias profissionais específicas. Os demais foram destinados a servidores públicos civis e militares, comerciários, rodoviários e aeroviários. Destaca-se a escolha de cooperativas de militares do Exército e da Aeronáutica, além dos aeroviários, respectivamente, pelos bairros de Realengo e Santa Cruz, onde se localizam bases destas duas corporações

Outra distinção da distribuição espacial das realizações das cooperativas em relação à da CEHAB neste período foi o desbravamento da região de Jacarepaguá. Vale

lembrar que, anteriormente, os investimentos do BNH na área de interesse social se restringiram à complementação de Cidade de Deus, iniciado por Carlos Lacerda com recursos próprios. No mercado econômico, somente a XVIª RA foi responsável por 30% do total de unidades produzidas. Embora o bairro da Freguesia tenha recebido o maior número de conjuntos (12), a soma das unidades – 3.963 – é bem menor do que a obtida nos 9 conjuntos do bairro da Taquara que, juntos, totalizam 6.972 u.h.

Em seguida, no *ranking* dos bairros mais concorridos na região da XVIª RA encontra-se Jacarepaguá (3.136 u.h), Pechincha (1.956 u.h), Praça Seca (1.307). Já os bairros de Vila Valqueire (408 u.h), Anil (308 u.h.) e Tanque (240 u.h.) exerceram pouca atratividade sobre este segmento, enquanto que nos bairros de Gardênia Azul e Curicica nenhum empreendimento foi promovido por cooperativa habitacional. Quase todas as cooperativas atuantes no município fizeram algum empreendimento na região, mas a que mais se sobressai é a dos bancários. A cooperativa desta categoria teve em Jacarepaguá sua opção preferencial, uma vez que sete dos onze conjuntos que realizou assessorada pelo INOCOOP-Rio¹⁷, aí se localizaram, somando 3.994 u.h., equivalente a 84% do total produzido pelo agente promotor.

Na Barra da Tijuca situaram-se apenas três conjuntos promovidos pela Carteira de Programas Habitacionais do BNH. Dois deles realizados por associações militares – ligadas a pessoal da Marinha e da Aeronáutica -, e um terceiro patrocinado pela cooperativa Frei Cassiano, sem vinculação sindical ou profissional.

Os subúrbios da Zona Norte também tiveram um desempenho muito diferenciado entre si no que tange à localização dos conjuntos promovidos pelas cooperativas. Embora a Região Administrativa da Pavuna seja a primeira em termos de número de unidades construídas, é o Grande Méier que mais chama a atenção pelo grande volume de empreendimentos. É que, no caso da XXVª RA, apenas 2 conjuntos concentram 76% das unidades, além do que dos nove empreendimentos localizados na região, oito o foram no bairro da Pavuna e apenas um no bairro de Costa Barros. A despeito disso, a Pavuna foi, individualmente, o bairro mais contemplado pelos investimentos do mercado econômico no Rio de Janeiro, no que diz respeito ao número de unidades produzidas.

Na XIIIª RA se situaram 35 empreendimentos abrangendo dez bairros, entre os quais destacam-se Pilares (1.644 u.h.) , Todos os Santos (1.278 u.h.) e Cachambi (886 u.h.), tanto pelo expressivo número de unidades, quanto de conjuntos¹⁸. Outros bairros da região que receberam investimentos do setor foram: Engenho Novo (1.002 u.h.); Piedade (756 u.h.), Abolição (176 u.h), Rocha (166 u.h), Méier (137 u.h.); Engenho de Dentro (132 u.h.) e São Francisco Xavier (120 u.h.).

A segunda Região Administrativa com maior número de empreendimentos promovidos por cooperativa é Madureira, que guarda relação de contiguidade com o Grande

Méier, no eixo da linha férrea da Central do Brasil. O bairro de Rocha Miranda foi o que recebeu maior número de empreendimentos - 4, com 588 u.h. -, entretanto, em relação ao número de unidades a primazia foi de Cascadura, onde foram construídas 656 u.h. Nos bairros de Bento Ribeiro, Campinho, Madureira, Marechal Hermes e Quintino também se localizaram conjuntos financiados pelo BNH.

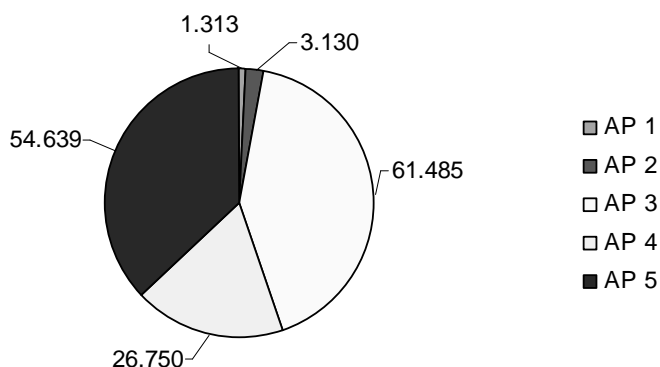
As regiões administrativas de Ramos (X), Inhaúma (XII) e Irajá (XIV) apresentaram características semelhantes às observadas nas XIIIª e XVª RAs, ou seja, conjuntos pequenos ou médios, com no máximo 800 u.h. O único destaque seria a concentração de 8 conjuntos no bairro de Irajá que, juntos, totalizaram 3.962 unidades. Já as regiões da Penha (XI), da Ilha do Governador (XX) e de Anchieta (XXII) tiveram como peculiaridade a presença de alguns conjuntos que se aproximam do padrão do mercado popular, isto é, conjuntos muito grandes. É o caso do conjunto Paranapanema, na Penha, com 2.272 u.h. promovida pela Carteira Hipotecária da Polícia Militar, dos conjuntos localizados na Cacua e na Portuguesa, ambos na XXª RA, com respectivamente 1.790 e 1.094 u.h., ou ainda de um outro situado em Guadalupe, patrocinado pela cooperativa dos rodoviários, com 1.584 u.h.

No que concerne à distribuição espacial da demanda atendida pelo mercado econômico em termos de faixa de renda, os dados que dispomos até o presente não nos permite confirmar a hipótese de que os de maior rendimento estariam preferencialmente nos bairros mais próximos ao centro e mais infra-estruturados. Isto por duas razões. A primeira porque sob uma mesma categoria profissional, seja civil ou militar, tais como bancários, bombeiros ou servidores públicos, encontram-se indivíduos com níveis salariais muito diferenciados. A segunda razão seria pelo fato de não ser possível mensurar hoje a valorização alcançada por determinado bairro em função dos investimentos públicos, tanto na produção habitacional, quanto na dotação de infra-estrutura urbana e construção de equipamentos coletivos realizada durante a ditadura.

3. As transformações urbanísticas mais contundentes:

Ao todo, foram 242 conjuntos habitacionais de interesse social financiados pelo BNH ou pelo governo estadual entre os anos de 1964 e 1986, que, juntos, somaram 147.317 unidades residenciais. A distribuição das mesmas, segundo a divisão do território municipal em áreas de planejamento, é mostrada no Gráfico 1 abaixo. Neste evidencia-se a primazia da AP 3 – com 42% -, seguida de perto pela AP 5 (37%), e bem mais atrás pela AP 4 (18%). Como enfatizamos anteriormente, a produção habitacional tanto no mercado popular quanto no econômico foi residual na AP 2 e na AP 1, contribuindo com apenas 2% e 1% do total das unidades construídas no período.

Gráfico 1 - Unidades habitacionais de interesse social, segundo as APs - 1964/1986



Na Área de Planejamento 1, talvez a exceção tenha ocorrido no bairro do Catumbi. Com uma pequena área territorial – apenas 53,3 ha -, e uma tipologia residencial em que predominavam casas – ainda em 1991, correspondia a 61% dos domicílios -, o impacto da construção de 5 conjuntos habitacionais compostos por edifícios de apartamentos pode ter sido significativo. Estima-se que as 862 unidades deles resultantes tenham trazido 3.965 novos moradores ao bairro, equivalentes a 35% da população residente em 1980. Interessante notar ainda que, financiados no âmbito do chamado “mercado econômico”, estes conjuntos foram promovidos por cooperativas e destinaram-se à famílias com renda compreendida entre 5 e 10 salários mínimos. No bairro do Catumbi, 57% da população em 1980 residia no Morro da Mineira. Desta forma, se excluirmos a população favelada, resulta em que a população estimada como residente nos conjuntos do BNH representava 81% da população do bairro formal!

As áreas até então mais valorizadas da cidade – a Zona Sul e a região da Tijuca – conheceram nos anos 60 e 70 um *boom imobiliário* sem precedentes, em razão do milagre econômico e da disponibilidade de crédito farto oferecido pelo SBPE ou pelos sistemas convencionais. No que tange à produção de habitação de interesse social apenas o bairro do Andaraí merece destaque, já que os novos moradores de dois conjuntos residenciais aí construídos por cooperativas representavam cerca 14% da população do bairro em 1980.

3.1. A reinvenção do subúrbio pelo BNH:

Apesar de todas as regiões administrativas da AP 3 terem apresentado considerável crescimento demográfico no período analisado, o impacto dos investimentos financiados pelo BNH foi muito diferenciado, tanto entre elas, quanto entre os bairros que a compõem.

Na Xª Região Administrativa (Ramos), por exemplo, o grande impacto ocorreu no bairro de Manguinhos, em função do Projeto Rio. Tratou-se, contudo, do reassentamento de

moradores das favelas da Maré, localizadas no bairro de Bonsucesso, havendo, portanto, uma migração interna à própria região. Entretanto, com relação à morfologia urbana, somente o Projeto Rio representou a ocupação de toda uma faixa de terra entre a Avenida Brasil e a Baía de Guanabara, antes vazia, e que fora ampliada através de aterro.

Já a XIª Região Administrativa (Penha) foi a que abrigou o maior número de novas unidades financiadas pelos programas habitacionais do BNH na Zona Norte, no total de 13.120 moradias. A grande transformação nesta região se deu no bairro de Cordovil, onde se concentraram 8 conjuntos residenciais, todos com tipologia de edificação multifamiliar, contrastando com a predominância de casas típica do subúrbio carioca. Se, em 1991, as casas ainda correspondiam a 58% dos 13.254 domicílios até então existentes no bairro, deduz-se que todo o restante formado por apartamentos corresponde aos conjuntos do BNH, já que foram 5.563 unidades, equivalentes a exatos 42% do total. Um impacto, de fato, contundente sobre a ambiência e sociabilidade do lugar, ainda mais se levarmos em conta que 63% das unidades situaram-se nos conjuntos Cidade Alta e Porto Velho, destinados a famílias removidas de favelas de outras localidades. Por sua vez, outros 6 conjuntos foram promovidos por cooperativas, que também atraíram pessoas não residentes anteriormente no próprio bairro.

A região do chamado Grande Méier foi a que recebeu o maior número de conjuntos em toda a Zona Norte. Todavia, como os empreendimentos eram em sua maioria pequenos – o maior teve 676 unidades –, estes se incorporaram com facilidade ao tecido urbano pré-existente, uma vez que na maioria dos bairros a tipologia predominante já era a multifamiliar. No Méier, por exemplo, onde apenas dois conjuntos foram financiados pelos programas sociais do Banco, 75% dos domicílios existentes em 1991 eram apartamentos.

Situação bem diferente da encontrada no bairro de Irajá, que recebeu a maior parte dos investimentos em habitação social na XIVª RA. Estima-se que os 8 conjuntos realizados no bairro de Irajá foram responsáveis pelo incremento de cerca de 20% da população residente em 1980. Apesar de serem pequenos e médios conjuntos – o maior deles com 800 unidades –, as quase 4.000 u.h. financiadas pelo BNH neste período representam 14% dos domicílios existentes em 1991.

A Ilha do Governador sofreu uma transformação radical no período da ditadura, com um espetacular crescimento demográfico de 210% em duas décadas. Todavia, não foram os 6 conjuntos construídos em seu território o fator responsável por este fenômeno, já que os 6 empreendimentos aí localizados continham 4.528 domicílios, apenas 8,4% do total computado em 1991. Não obstante, em alguns bairros em que os conjuntos se situaram – como Cacua, Jardim Carioca, Portuguesa e Praia da Bandeira – o impacto urbanístico foi relevante. Na Cacua, por exemplo, as 1.790 unidades promovidas por cooperativas habitacionais equivaliam a 84% dos domicílios existentes no bairro em 1991

A região onde se observou o maior impacto em toda a Zona Norte foi a XXVª RA (Pavuna). Quando ainda incorporava os bairros que atualmente a compõem, a XXIIª RA (Anchieta) teve uma evolução populacional de 92% nos anos 60 e 70. Segundo o IBGE, em 1960, residiam na circunscrição censitária da Pavuna 19.054 pessoas. Em 1991, apenas no bairro da Pavuna já eram 80.912 moradores, sem contar os bairros de Acari e Costa Barros só criados em 1985. Foram construídos ao todo 12 conjuntos na região, 2 grandes promovidos pela CEHAB em Costa Barros – Fazenda Botafogo I e II, com 3.440 u.h. – e outros 10 por cooperativas habitacionais, totalizando 7.822 u.h.¹⁹

A população estimada que supostamente mudou-se para Costa Barros em função das novas moradias financiadas pelo Banco – cerca de 19.000 pessoas – é bem superior a efetivamente constatada pelo Censo do IBGE, em 1991, o que nos leva a concluir que o BNH criou um bairro onde não existia. Já na Pavuna, as quase 7.000 unidades teriam resultado num ingresso de cerca de 32.000 novos moradores, equivalente a 43% da população contabilizada em 1991. Independentemente da tipologia das edificações, trata-se aqui da incorporação de uma região pouco urbanizada e de ocupação rarefeita ao tecido urbano da cidade. Sem dúvida, a XXVª RA configurou-se como um dos principais vetores de expansão urbana desde então.

3.2. A explosão demográfica da Baixada de Jacarepaguá:

A Área de Planejamento 4 teve um formidável crescimento entre os anos 60 e 80, impulsionado pela implantação do Plano Lúcio Costa, a abertura de vias e túneis e vultosos. Na XVIª (Jacarepaguá) e na XXIVª RA (Barra da Tijuca), o incremento populacional foi da ordem de 300% e 1.467%, respectivamente, em apenas duas décadas.

Os investimentos em habitação social do contribuíram decisivamente para a expansão observada na XVIª RA, tendo em vista ter sido a que recebeu o maior número de conjuntos em todo Município. O bairro da Freguesia, incorporando Cidade de Deus, despontou como o principal destino dos investimentos na região, com 13 conjuntos que somaram 9.370 u.h., nos quais passaram a residir supostamente cerca de 43 mil moradores, que corresponderiam a 52% dos habitantes em 1991.

O caso de Cidade de Deus, assim como o de Vila Kennedy e Vila Aliança, se tornou emblemático pelas conseqüências nefastas que resultaram da política de remoção de favelas: desenraizamento sócio-cultural; elevação dos custos de transportes; perda de emprego; marginalização. Vale lembrar que até hoje a região não dispõe de nenhuma modalidade de transporte de massa, tampouco sistema separador de esgotamento sanitário.

As transformações na ambiência urbana, também foram significativas nos bairros de Jacarepaguá e Taquara, em razão do volume e do tamanho dos conjuntos. Somente na Estrada dos Bandeirantes foram construídos 4 grandes conjuntos na altura da Taquara e de

Jacarepaguá. Nestes bairros, o número de apartamentos existentes em 1991 praticamente equivale ao dos conjuntos financiados pelo BNH, indicando o peso quase absoluto dos investimentos do BNH na mudança da paisagem.

3.3. O começo do fim das áreas agrícolas na Cidade:

A Zona Oeste, como é conhecida a região da AP 5, sofreu alterações substanciais na sua configuração durante o regime militar em razão da proliferação de conjuntos habitacionais destinados a famílias de baixa renda, sobretudo daquelas removidas de favelas. Apesar do crescimento demográfico menos vertiginoso do que o da Baixada de Jacarepaguá, pelo fato de grande parte de seu território constituir-se então como zona rural, na qual eram desenvolvidas atividades agrícolas, consideramos que foi a região mais afetada em decorrência da política habitacional implementada pelo BNH, tendo quase triplicado a população em três décadas, saltando de 458 mil para 1,3 milhões de habitantes.

Mas, assim como as demais regiões do Município, os impactos foram muito diferenciados em função da distribuição desigual dos empreendimentos, bem como do grau de consolidação e da morfologia urbana pré-existente. A XVIIª RA (Bangu), por exemplo, era a área mais populosa e urbanizada. As circunscrições censitárias que lhe abrangem já somavam 216 mil habitantes em 1960, enquanto as correspondentes ao que é hoje a XVIIIª RA (Campo Grande) tinha apenas 120 mil, a XIXª RA (Santa Cruz) 38 mil, e havia uma “zona rural” com 83 mil residentes.

Conforme mostramos na seção 2, na primeira geração de conjuntos da CEHAB, ainda no Governo Lacerda, implantaram-se na região Vila Kennedy e Vila Aliança. Na segunda fase, de 1966 a 1975, o conjunto D. Jaime Câmara (7.000 u.h.) e mais outros 4 grandes que, juntos, totalizaram 16 mil unidades. Até o ano de 1986, a CEHAB construiu na XVIIª RA 27.658 u.h., equivalente a 34% do montante produzido pela Companhia até então! Um número muito superior ao promovido pelas cooperativas – 1.760 u.h -, demonstrando um fraco interesse das mesmas pela localização.

Com isso, a população da RA evoluiu exponencialmente, passando para 372 mil habitantes em 1970, e daí para 530 mil em 1980. Apesar do extraordinário desempenho da produção habitacional na região, os novos moradores corresponderam a apenas 30% da população residente em 1980. Entretanto, no bairro de Bangu, que concentrou o maior volume de construções, esta contribuição chegou a 49%, também sendo significativa nos bairros de Senador Camará, Jardim Sulacap e Realengo.

Já a XVIIIª Região Administrativa (Campo Grande) atraiu bem menos investimentos em habitação social, não chegando a um quinto do total da XVIIª RA. Apenas 4 conjuntos da CEHAB foram construídos na região, outros 6 foram promovidos por cooperativas, ambos no bairro de Campo Grande e de porte médio. Em termos de

incremento populacional a região apresentou a mesma taxa de crescimento – 175% - que a de Bangu entre 1960 e 1991. Porém, de forma alguma este fenômeno pode ser explicado pela migração advinda dos empreendimentos do BNH.

Na área considerada urbana do bairro de Santa Cruz residiam em 1960 apenas 31.731 pessoas. Em 1980 já eram 98.247 moradores, saltando para 172.798, em 1991, o que resulta em uma evolução populacional de 444% em três décadas. É claro que uma fração deste contingente acrescido já residia neste bairro de enorme extensão territorial, em áreas destinadas ao uso agrícola, antes computadas pelo IBGE como “zona rural”. Nenhum outro bairro foi objeto de tantos investimentos em habitação popular como Santa Cruz. Somente nas proximidades do Distrito Industrial foram construídos 8 conjuntos. É curioso também notar que Santa Cruz desponta como principal destino dos investimentos da CEHAB somente no último período do regime, entre 1981 a 1986. Antes disso, apenas Antares e outros 4 conjuntos haviam sido construídos pela Companhia na região.

4. Considerações finais:

O grau de atendimento dos programas habitacionais de interesse social foi baixo nos extratos de menor renda, contudo, foi considerável no que tange à classe média baixa. Tal hipótese pode ser sustentada pelo fato de que, em 1970, 52% dos que recebiam algum rendimento mensal auferiam menos de 5 s.m. – cerca de 927 mil pessoas – constituindo-se assim no público-alvo do mercado popular, enquanto aproximadamente 140 mil encontravam-se na faixa salarial de 5 a 10 s.m., a quem se destinavam os imóveis do mercado econômico. Desta forma, supondo que aqueles que possuíam rendimentos eram chefes de família, o percentual de atendimento do BNH teria sido próximo de 9% e 45%, respectivamente nestes dois mercados.

Um estudo do IPLANRIO com base em dados censitários de 1980, também demonstrou que 47% das famílias com renda inferior a 5 s.m, não foram atendidas pelos programas da CEHAB²⁰. Paralelamente, verificou-se um aumento de 163% na população residente em favelas entre 1960 e 1991, enquanto na Cidade o incremento populacional, no mesmo período, foi de apenas 70%. Parte deste crescimento, porém, teria sido ocasionado pela dificuldade de arcar com o valor das prestações da CEHAB, fazendo com que o morador que já havia sido contemplado pelo programa da Companhia voltasse à favela.

Ainda segundo o IPLANRIO (1988), o valor da prestação da casa própria paga à CEHAB em 1968 era equivalente a 50% do salário mínimo vigente, mantendo-se próximo deste patamar nos anos seguintes, o que tornaria inviável para os mutuários de menor renda²¹. Prova disso foi o alto índice de inadimplência verificado em 1974, quando 56% dos mutuários da Companhia estavam com mais de 3 meses de atraso no pagamento das mensalidades.

A partir de 1978, os preços dos imóveis ofertados pela CEHAB tiveram uma diminuição e as prestações não comprometeram mais do que 25% da renda dos mutuários, caindo ainda mais a partir de 1983 – quando se inicia o Governo Brizola -, ficando abaixo de 20% da renda familiar. Embora tenha se tornado mais acessível – ao contrário do que ocorreu no mercado econômico, cujos preços dos imóveis dispararam – a produção do mercado popular ficou muito aquém da enorme demanda existente. Só para se ter uma idéia do abismo entre oferta e demanda, em 1979 havia mais de 100 mil famílias inscritas na CEHAB, na expectativa de serem contempladas pelo programa habitacional da Companhia, que, entretanto, só construiria mais 29.857 unidades até o ano de 1986²².

Além da produção da CEHAB ser reduzida, frente à demanda existente, vários estudos sobre o comportamento de ex-moradores de favelas reassentados nos conjuntos promovidos pela Companhia dão conta do alto grau de insatisfação e de evasão dos mesmos. Muitos atribuem o retorno à condição de favelado ao custo excessivo dos deslocamentos provocados pela distante localização dos conjuntos, à carência de infraestrutura e a pouca oferta de serviços e de mercado de trabalho nas proximidades. Outros sublinham a maior violência verificada nos novos conjuntos do que nas favelas de origem, em razão da perda das relações de vizinhança, posto que se misturam nos conjuntos moradores egressos de diversas comunidades²³.

O fato é que, ao menos nos extratos de renda mais baixos que formam a maioria da população, o intuito de construir a legitimação política do regime militar através da política habitacional orquestrada pelo BNH também não foi atingido. Isso porque, no Estado da Guanabara – e mesmo após a fusão, quando foi rebaixado ao nível de Município do Rio de Janeiro - o governo só acumulou derrotas em todos os pleitos eleitorais realizados durante a ditadura.

Em 1965, o Governador Carlos Lacerda não consegue fazer seu sucessor, sendo eleito Francisco Negrão de Lima, pela coligação PSD/PTB, com 78% dos votos válidos. A Guanabara e Minas Gerais foram os únicos estados que elegeram candidatos de oposição. Em 1966, uma nova eleição foi organizada, desta vez para eleger deputados e senadores, com resultado novamente desfavorável ao regime. O MDB (Movimento Democrático Brasileiro), único partido de oposição após a reforma política empreendida pelo governo, logrou um estrondoso sucesso, obtendo 82% dos votos válidos para o Senado, e 72% dos mesmos para a Câmara Federal.

Nas eleições proporcionais de 1970, o MDB assegurou as 3 vagas em disputa para o Senado, 13 deputados federais dentre os 20 eleitos pela Guanabara, e 30 dos 44 deputados estaduais. Nem mesmo a tentativa de enfraquecer a bancada oposicionista, mediante a fusão da Guanabara com o antigo Estado do Rio de Janeiro²⁴ – de tradição política conservadora –, conseguiu reverter o quadro de insatisfação refletido nos resultados

eleitorais consecutivos. No pleito de 1974, se configurou mais uma derrota acachapante para a ditadura, quando o MDB consegue mais uma vez ficar com a vaga para o Senado Federal, obtendo 68% dos votos válidos. Em 1978, o partido novamente elegeria o senador do Estado, e alcançaria 74% dos votos válidos para a Assembléia Legislativa. Finalmente, em 1982, na última eleição do período da ditadura, Leonel Brizola se elege Governador pelo recém-criado PDT – Partido Democrático Brasileiro –, de oposição ao regime. O partido conseguiu ainda a única vaga em disputa no Senado e 34% dos votos para a Câmara Federal e para Assembléia Legislativa.

Isso não significa, no entanto, que a política habitacional não tenha ajudado a consolidar uma base social de apoio ao regime, formada pelos extratos mais elevados e por parte da classe média assalariada. É interessante notar, por exemplo, que na eleição de 1982, o segundo partido mais votado é o PDS – Partido Democrático Social –, de sustentação do regime em substituição à antiga ARENA, seguindo de muito perto o primeiro colocado. Contudo, esta base não foi suficiente para garantir a permanência dos militares no poder, impedindo o processo de abertura política e redemocratização do país que se seguiu, embora de forma lenta e gradual como tanto queria o General Ernesto Geisel.

5. Referências bibliográficas:

- ABREU, Maurício – *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1997.
- AZEVEDO, Sérgio & ANDRADE, Luis Aureliano – *Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BONDUKI, Nabil – *Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.
- BRUM, Mário Sérgio - *Ordenando o espaço urbano no Rio de Janeiro: o programa de remoção da CHISAM e as 'utilidades' para os favelados (1968-1973)*. Trabalho apresentado no XIV Encontro Regional da ANPUH. Rio de Janeiro: 2010.
- IPLANRIO – *Morar na Metrópole: Ensaio sobre habitação popular no Rio de Janeiro*. Instituto de Planejamento Municipal, 1988.
- LARANGEIRA, Adriana de Araújo – *La Incidência de los Planos Directores en la Produccion de Viviendas Sociales en Rio de Janeiro (1975-1992)*. Santander: Tese de doutorado. Univerddade de Cantabria. Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio, 1995.
- LEEDS, Anthony & LEEDS, Elizabeth – *A Sociologia do Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- MARIANI, Ricardo – *A cidade moderna entre a história e a cultura*. São Paulo: Nobel, 1986.
- MARICATO, Ermínia – *Política Habitacional no Regime Militar*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- VALLADARES, Licia do Prado (org.) – *Passa-se Uma Casa: análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- ZALUAR, Alba – *A Máquina e a Revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

¹ Este trabalho integra a pesquisa “Clandestinidade e Cidade- a micro-sociologia do apoio à luta contra a ditadura no Rio de Janeiro entre 1969 e 1973”, apoiado pela Faperj.

² Georges Picot, um dos principais defensores da reforma social na França, sublinha o papel educativo da moradia na formação política da classe operária. “Tirem uma família do quarto insalubre, onde ela vegeta amontoada, sem ar, quase sem luz; tirem-na daquelas cantinas de Lille... e coloquem-nas em uma das casas de três cômodos como aquela de Mulhouse, de Havre e de tantas outras cidades, que mostram um modelo, e vocês verão uma metamorfose instantânea. Tudo voltará ao seu lugar, primeiro as coisas, depois as pessoas e, por fim, as idéias. Em pouco tempo renascerá o gosto pelo núcleo familiar. O pai, que nunca esperou um espaço como aquele, se afeiçoará à casa... Voltem no ano seguinte, à noite, quando o trabalho na fábrica terminou, e encontrarão o operário transformado em jardineiro que cultiva a terra e que dedica ao seu jardim as horas antes dedicadas ao cabaré”. Apud. MARIANI, 1986, p.38.

³ Socialista utópico, que introduziu em sua fábrica de tecidos em New Lanark, na Escócia, a provisão de moradia para os operários em uma vila cercada de áreas verdes.

⁴ BONDUKI, 2004, p. 129.

⁵ Unidade monetária através da qual se aplicava a correção monetária. Seu valor nominal era reajustado trimestralmente com base no Índice de Preços calculado pela Fundação Getúlio Vargas.

⁶ Segundo a Resolução do Conselho de Administração do Banco Nacional da Habitação Nº 63/66.

⁷ O documento que encaminha o Plano Nacional de Habitação ao presidente Castelo Branco deixa claro tal objetivo quando afirma que: “É preciso não abandonar a população favelada... Esta gente tem um poder aquisitivo mínimo, mas é gente. Para eles deverá ser mantido um Fundo de Assistência Social previsto no texto de forma ampla... Se esta população não for atendida, o Plano ficará falho... sem atender a faixa proletária (salário mínimo), terá fracassado no seu objetivo social. Os recursos do Plano serão fatalmente desviados para os que suportarem os ônus da compensação inflacionária a ser instaurada”. Apud AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p.60-61.

⁸ Respectivamente através do Decreto 58.377/66 e da RC 67/66 – BNH.

⁹ São elas: Favela do Quartel, Favela do Piraquê, Ilha do Guarda, Vila da Penha; Bom Jesus; Vila Vintém; Álvaro Ramos; Ponta do Caju; CCPL; Timbó; Morro São Carlos; Avenida Brasil; Moreninha; Querosene; Morro dos Prazeres; Morro do Pasmado; Getúlio Vargas; Maria Angu; João Cândido; Maneta; Conjunto São José; Vila do SASE; Macedo Sobrinho; Del Castilho; Marquês de São Vicente; Ladeira dos Funcionários; Brás de Pina; Turano; Rio Joana; Morro do Quietão; Praia do Pinto; Esqueleto.

¹⁰ Criada pelo Decreto Nº 62.654, de 03/05/1968.

¹¹ O Plano Doxiádis foi um plano diretor encomendado a um escritório do arquiteto grego Constantino Doxiádis, e que previu as grandes ligações rodoviárias policromáticas como as linhas Amarela, Vermelha, Lilás etc.

¹² No documento que lança os objetivos e metas da CHISAM, por exemplo, se defende abertamente que: “Criar-se um mercado de trabalho na periferia das cidades... que permita a absorção dos subempregados, desempregados, e fluxos migratórios, a fim de aumentar-lhes a renda, dando-lhes capacitação profissional, instrução e condições sanitárias que os integrem em uma vida normal.” (CHISAM, 1969:16, apud Brum).

¹³ Através da criação, no ano de 1979, do PROMORAR.

¹⁴ Companhia de Desenvolvimento Comunitário, criada em 26 de março de 1968.

¹⁵ Instituídos pela RC 68/66.

¹⁶ O Decreto-Lei nº 59/66 determinou que caberia ao BNH “conceder autorização ou cancelá-la, baixar e ampliar normas disciplinadoras na constituição, funcionamento e fiscalização, além de fixar e aplicar penalidades e definir casos de intervenção”.

¹⁷ Não foi possível identificar todos os agentes promotores do mercado econômico. Em alguns casos, só havia a discriminação do órgão assessor. Em outros, o agente promotor era identificado por uma sigla desconhecida.

¹⁸ Respectivamente foram construídos 5, 6 e 7 conjuntos habitacionais por cooperativas.

¹⁹ Houve ainda um projeto da cooperativa dos portuários com mais de 5.000 lotes urbanizados, só concluído após a extinção do BNH, razão pela qual não o incluímos na contabilidade.

²⁰ IPLANRIO, 1988, p. 49.

²¹ No mercado econômico, até o ano de 1974, o comprometimento ficou em torno de 25% da renda do mutuário. Neste ano, para os que ganhavam 5 e 6 s.m. a prestação chegou a comprometer 37% e 31% da renda familiar, respectivamente. A partir de 1980, apenas os que recebiam acima de 8 s.m. conseguiram arcar com a prestação da casa própria.

²² A partir de 1983, com a eleição de Leonel Brizola para Governador do Estado do Rio de Janeiro, por um partido de oposição, a CEHAB deixou de receber recursos do BNH.

²³ O caso de Cidade de Deus é exemplar neste sentido, pois, de acordo com Zaluar (1985) o conjunto reunia em ex-moradores de 63 favelas.

²⁴ Aprovada através da Lei Complementar nº 20, de 1 de julho de 1974.