

# A cidade do Rio de Janeiro nos anos 1960 e 1970: setorização social em processo – Notas de pesquisa

Pedro Henrique Pedreira Campos  
Mestre em História/UFF, doutorando em História Social/ UFF

## RESUMO

A exposição pretende abordar o desenvolvimento urbano da cidade do Rio de Janeiro nas décadas de 1960 e 1970 do século XX, levando em conta os interesses e projetos do capital privado da indústria de construção civil, com suas influências e implicações sobre a evolução da cidade. A partir dos apontamentos teóricos e conceituais marxistas e gramscianos, pretende-se observar como agentes privados - empresas e associações do setor da construção - estiveram presentes nas decisões públicas acerca da alocação dos melhoramentos na cidade.

**Palavras-chave:** Rio de Janeiro; questão urbana; indústria da construção

## ABSTRACT

*The following essay intends to broach urban development in the city of Rio de Janeiro in the 1960s and 1970s, taking into consideration the interests and plans of private capital from the construction industry, with its influences and implications on the city's development. Marxist and Gramscist theoretical and conceptual grounds provide the starting point to asses how private agents – companies and associations from the construction sector – had a voice in the public decisions regarding the allocation of the city's urban improvements.*

**Key Words:** Rio de Janeiro; the urban issue; construction industry.

*A primeira limitação do  
Rio é ser um lugar perfeito para uma cidade  
de 200 mil habitantes, regular para uma de 400 mil habitantes,  
mas terrível para erguer-se uma metrópole.* (LESSA, 2000, p. 27)

A citação de Carlos Lessa remete à questão das limitações geográficas impostas pela natureza dessa região em torno da baía de Guanabara, onde se situaram a cidade do Rio de Janeiro e outros centros urbanos que hoje compõem a região metropolitana do Rio. Ela marcará toda a história do Rio de Janeiro desde a chegada dos portugueses e outros povos europeus até os dias atuais, com grandes dificuldades propiciadas para a construção do metrô, por exemplo, como lembra o próprio Carlos Lessa, no mesmo parágrafo da citação acima.

Desde o início da colonização da região, as limitações ambientais moldaram o desenvolvimento histórico da urbe. Carlos Delgado de Carvalho, depois de mostrar todo o atrativo que a baía de Guanabara representava do ponto de vista estratégico na lógica da defesa militar dos tempos modernos, lembra que a vila portuguesa foi situada a oeste da baía de Guanabara, principalmente por haver ali, nas cercanias do morro do Castelo, uma fonte abundante e regular de água doce, vinda do rio Carioca (DELGADO, 1994, p. 23-29). Já desde esse exemplo, vê-se a importância das condições da natureza para o decorrer do processo histórico do polo urbano carioca.

Essas notas são importantes no início desse artigo para destacar o problema das limitações geográficas e tecnológicas de cada momento histórico. Isso porque tentaremos desenvolver aqui a abordagem de um período de grandes reformas urbanas, que vai de aproximadamente 1955 a 1980, quando muito se interviu no espaço urbano, redimensionando-o e reorganizando-o. E tal qual outras intervenções urbanas, como a Rodrigues Alves/Pereira Passos e a empreendida na administração Gustavo Sampaio, essas reformas se centraram sobre o problema da integração viária da cidade. Para compreender tantos investimentos e tantas mudanças na estrutura de transportes na cidade, é preciso ter em conta todas as limitações do ambiente geográfico onde se situou a cidade do Rio de Janeiro. Morros, rios, serras, florestas, brejos, pântanos e alagadiços mostraram-se como obstáculos à formação de uma cidade rápida e eficientemente interligada. Daí, decidiu-se por construir túneis, pontes, viadutos, vias expressas, linhas coloridas e outros artifícios para desafogar o fluxo de uma metrópole capitalista movida pelo automóvel. Para o desespero dos arquitetos, essas construções faraônicas nada embelezaram o espaço urbano que, ao menos, era naturalmente agraciado com uma beleza original única. Em nenhum sentido, a cidade estava fadada ou obrigada a receber essas obras dessa maneira, mas as condições naturais na lógica da metrópole moderna pressionavam as autoridades públicas a tomarem decisões nesse sentido.

Esse ensaio girará em torno dessas reformas urbanas, tentando relacioná-las com os interesses presentes no âmbito da sociedade civil, que se beneficiou com tantas obras. Fica exposto que um dos objetivos da pesquisa ora em desenvolvimento é exatamente estudar mais a fundo esses interesses privados e a forma como se organizaram e exigiram ações no âmbito da sociedade política. Porém, como o momento é o do início da pesquisa, não poderão ser expostos muitos dados e resultados, apenas hipóteses e caminhos a serem desenvolvidos na pesquisa de caráter ainda incipiente. O epicentro da análise encontra-se no governo Carlos Lacerda, no antigo estado da Guanabara, período de inflexão em termo de obras e de mudança política, e de onde surge um projeto hegemônico que se mostrará presente em todos os governos do período ditatorial, a política do Banco Nacional de Habitação. Antes de introduzir o tema histórico, é necessário antes discutir a cidade no capitalismo.

## **A cidade capitalista**

Entende-se aqui, que a cidade brasileira do período colonial e do século XIX é profundamente marcada pela escravidão e também pela condição colonial e dependente da economia brasileira no período. O trabalho escravo moldava o espaço urbano nas suas ruas estreitas, construções sem projeto, meios de transporte – como a típica “cadeirinha” – e seu cotidiano. Jaime Benchimol evidencia que a cidade escravista era tão diferenciada de outras europeias ou de outras partes do mundo, que causava grande estranhamento nos imigrantes e estrangeiros que faziam seus relatos de viagens(1990, p. 27-35). A condição colonial também era evidente e ficava explícita na centralidade do papel do porto e na própria colocação dos prédios na cidade, quase sempre voltados para o mar. (1)

Partindo-se da ideia de Marx de que os homens se produzem historicamente por meio do trabalho e das relações sociais de produção, uma cidade em que prevalece o trabalho livre assalariado não pode ter a mesma lógica de uma na qual predomina o trabalho escravo. Assim, a cidade no capitalismo tem uma outra racionalidade histórica, dada diretamente pela constituição da formação econômica e social em que ela está situada. (2)

Talvez o primeiro autor a teorizar sobre a cidade capitalista no âmbito do materialismo histórico, ainda no século XIX, tenha sido Friedrich Engels. Em seu texto clássico sobre as condições de trabalho e vida da classe trabalhadora britânica, em meados do século XIX, e nos seus artigos sobre a questão habitacional (3), o colega de Marx acaba por definir as linhas gerais das características de uma cidade no capitalismo. Utilizando o exemplo de Manchester, Engels afirma que o espaço urbano é um mecanismo de controle do proletariado pela burguesia (apud ROCHA, 1995, p. 25-27). Essa análise é certamente histórica, já que o autor escreveu esse relato em meados da década de 1840, antes das reformas empreendidas pelo barão de Haussmann em Paris. A partir de então, deve-se levar em conta a mediação do

Estado nessa relação das classes sociais, o que ocorre no caso das reformas urbanas empreendidas na cidade do Rio de Janeiro, sobre as quais a remodelação feita na capital francesa teve grande influência.

Engels afirma também que a cidade capitalista tem a tendência de se setorizar, ao contrário do que acontecia com a cidade feudal, do Antigo Regime e a escravista colonial. Tende a ser criada uma área central de caráter comercial e empresarial, com alto valor do terreno e sem residências. Há, geralmente, uma área residencial cara onde vivem membros da classe dominante e altos funcionários de empresas e do aparelho de Estado e, por fim, um subúrbio pobre e barato habitado pelo operariado e proletariado urbano (apud BENCHIMOL, 1990). Essa concepção setorizada da cidade era apenas a evidência do que Engels viu em seu tempo, com o caso clássico de Paris após a reforma, quando a cidade foi dividida em regiões com ampliação da circulação interna, pelo menos em certas direções. Essa setorização foi enxergada também em Londres, por Maria Stella Bresciani, em seu livro clássico sobre a pobreza nas duas grandes capitais europeias, na passagem do século XIX para o XX (BRESCIANI, 1998).

Apesar de constituir um modelo excessivamente geral e um tanto vago, ele pode ser relativamente visível para o caso do Rio de Janeiro. A urbe carioca tem uma trajetória um tanto diferente dos casos de Paris, Manchester e Londres por ter um capitalismo surgido do escravismo colonial, em uma transição gradual desde 1850. O marco urbano maior dessa transição e da imposição do espaço urbano capitalista pode ser visto na “Era dos Melhoramentos”, empreendido durante o governo Rodrigues Alves, com destaque para a atuação do prefeito Francisco Pereira Passos, período que foi rebatizado de “Era das Demolições” pela historiografia especializada, apesar de todos os intensos debates sobre o assunto. Nessas reformas, as autoridades públicas tentaram transformar o porto colonial da cidade em um porto moderno e capitalista, (4) além de abrir as ruas da cidade a uma maior circulação, principalmente dos bondes, meio de transporte de curta distância mais comum no período. Há certamente outras características nas intervenções urbanas de 1902-1906, mas essas podem ser eleitas as principais, no que houve uma grande contribuição para a setorização da cidade. (5)

Maurício Abreu notou que a cidade podia ser entendida através da sua divisão em setores e círculos concêntricos: o núcleo, o subúrbio próximo ou histórico, o subúrbio intermediário e o subúrbio distante. A partir dessa divisão – em que se incluem no núcleo as regiões da Zona Sul, do Centro e da chamada Zona Norte próxima ou grande Tijuca – é possível perceber a localização e diferenciação espacial dos serviços públicos essenciais e das intervenções urbanas, todas centralizadas fortemente na Zona Sul, no Centro e, em menor escala, nos bairros de São Cristóvão e grande Tijuca. Em uma tabela que causa assombro, Abreu evidencia a divisão pela presença de serviços básicos e preço de terreno em dois bairros distintos, como Copacabana e Santa Cruz (ABREU, 1988, p. 13-33). Vê-se

com isso também a importância que tem o Estado na determinação dos preços dos terrenos, ao disponibilizar ou não certos serviços em algumas regiões, tais como: coleta de lixo, de esgoto, fornecimento de água, de energia e serviços de educação, saúde e transporte público. Essa nota é importante porque várias obras públicas vão ser historicamente utilizadas para a especulação imobiliária urbana.

Além disso, a setorização do espaço urbano carioca mostra certas peculiaridades. Abreu nota a diferenciação do modelo urbano do Rio em relação ao norte-americano, por exemplo. Nas grandes cidades dos Estados Unidos, prevalece um centro econômico, comercial e financeiro circundado de moradias de pessoas das classes subalternas em grande densidade demográfica e com grande verticalização, morando as classes dominantes e altos funcionários em regiões distantes do centro, em casas espaçosas e com carros, em uma baixa densidade demográfica, tendo acesso facilitado ao centro por conta das boas redes viárias de transportes. No Rio de Janeiro, não se vê o mesmo, sendo o centro econômico circundado por bairros habitados por membros das classes dominantes e altos empregados, em terrenos valorizados e com alta densidade populacional; já a classe trabalhadora mora, sobretudo, em regiões longínquas do centro, com baixa densidade populacional e em terrenos baratos, devendo encarar diariamente os sistemas de transporte pouco eficientes da metrópole. (ABREU, 1988, p. 13-33).

Esse modelo geral criado pelo geógrafo dá conta das linhas gerais da organização da cidade do Rio e de sua estratificação espacial, marca gritante desse centro urbano. Essa setorização e modelo foram analisados por Abreu, no fim da década de 1970, e dizem respeito àquele período específico, como ressalta o próprio autor – ele destacou o caráter histórico daquela configuração, percebendo tendências de mudanças futuras, como a inclusão da região da Barra da Tijuca e de São Conrado no chamado núcleo. Essa cidade setorizada é fruto de um desenvolvimento histórico, no qual tiveram muita importância as diferentes políticas públicas desenvolvidas desde meados dos anos 1950, quando a civilização do automóvel se impôs no Brasil, com a chegada das grandes montadoras estrangeiras e o início da produção de carros e ônibus no país.

## **Políticas urbanas no Rio de Janeiro – de Negrão de Lima na prefeitura a Chagas Freitas no novo estado do Rio de Janeiro**

No momento em que eram abertas as portas para os investimentos de multinacionais no Brasil, processo auxiliado pelas decisões inclusas na instrução 113 da SUMOC (6) o governo do Distrito Federal também se adequava aos novos ares da “modernidade” que chegavam ao país. Foi no governo do prefeito Negrão de Lima, indicado diretamente pelo presidente Juscelino Kubitschek, que os bondes começaram a perder espaço na Zona Sul e grandes projetos viários foram implementados na cidade. O grande crescimento do número de automóveis nas cidades e a chegada das montadoras ao país marcam uma redefinição do

espaço urbano, o que se evidencia de maneira mais clara nas duas grandes metrópoles brasileiras. Têm início imensos projetos rodoviários que passam a organizar a movimentação interna das cidades brasileiras. Se no transporte de mercadorias, os caminhões chegaram a fazer com que 80% da carga nacional fosse transportada pelas rodovias, MANTEGA E MORAES, 1991, p. 59-71) no transporte dentro das cidades a mesma lógica prevaleceu, com crescimento contínuo da utilização de automóveis e relativa estagnação dos transportes ferroviário e hidroviário. Paul Singer (1978, p. 50-60), bem lembrava que, em 1975, o país possuía uma produção de um milhão de automóveis por ano, o que era motivo de comemoração por parte de autoridades governamentais, mas não tinha uma linha completa de metrô.

O governo Negrão de Lima ficou marcado por obras como o viaduto da Perimetral, iniciado em sua gestão; o túnel Santa Bárbara, que transformou o Catumbi em um bairro de passagem, com o viaduto 31 de Março, posteriormente construído; os túneis em Copacabana, nas ruas Barata Ribeiro e Tonelero, que reforçam a Zona Sul como grande foco das obras públicas; obras no abastecimento de água, que seriam a marca do governo de Carlos Lacerda e que haviam se tornado um grave problema urbano com o crescimento vertiginoso da cidade; o início da exclusão dos bondes da Zona Sul, sob a alegação de que atrapalhavam a passagem dos automóveis, o que é bem emblemático do que se afirmou anteriormente; a avenida Chile, construída sobre o desmonte do favelizado morro de Santo Antônio e onde iam erguer-se prédios monumentais de importantes estatais; a conclusão da avenida Borges de Medeiros, no entorno da Lagoa Rodrigo de Freitas, região que se valorizaria muito no período; e o projeto do aterro do Flamengo, obra implementada na gestão de Lacerda à frente do estado da Guanabara. (ABREU, 1988)

Essas grandes obras ficaram como as maiores marcas da gestão de Negrão de Lima, no momento em que se construía a nova capital brasileira. Além disso, o investimento em educação foi marca forte dos anos 1950 e 1960 no país e o governo Negrão de Lima ficou conhecido pela construção de 100 escolas, outra política que teve continuidade com Lacerda. (LESSA, 2000) O investimento em educação foi um traço típico do período democrático-populista e era muito utilizado pelos candidatos em suas campanhas eleitorais, o que, de certa forma, minguiu com a ditadura.

Um traço bem emblemático do caráter do governo Negrão de Lima e do período pelo qual passava o país pode ser encontrado em um bairro especial da cidade, Copacabana. Essa localidade, que se tornou um grande fenômeno imobiliário, com investimentos contínuos das construtoras em apartamentos pequenos e relativamente baratos – dando a possibilidade de um grande público vir a habitar em um bairro de orla – era uma espécie de vitrine do país. Foi durante o governo JK, marcado pela chegada de diversas multinacionais ao país, que se instalou a primeira rede estrangeira de *fast-food* no Brasil e isso se deu justamente em Copacabana, bairro que certamente concentrava o melhor público para

esse tipo de empreitada. Também ali foram inaugurados os primeiros supermercados, lojas de eletrodomésticos e novas formas de comércio e serviços para a população. (ENDERS, 2008, p. 231-74). Além disso, Copacabana ficaria mundialmente conhecida por ter sido o berço do estilo musical brasileiro que mais se internacionalizou no período, a bossa nova.

Carlos Frederico Werneck Lacerda recebeu seus dois primeiros nomes em homenagem aos criadores do materialismo histórico, Karl Marx e Friedrich Engels, sendo ele originário de uma família tradicional de esquerda do Rio de Janeiro. Comunista, durante a infância, integrou a ANL e defendeu o nome de Luís Carlos Prestes como presidente de honra da instituição. Mais tarde, após uma grande guinada doutrinária para a direita, dono do jornal *Tribuna da Imprensa* e apoiado pelos grandes empresários da comunicação Assis Chateaubriand, dos *Diários Associados*, e Roberto Marinho, do jornal *O Globo* (ibid., p. 275-304), Lacerda teve uma importância central na política brasileira, entre 1945 e 1965, apesar de nunca ter sido presidente da República, seu grande anseio pessoal.

O líder carioca da UDN concorreu para a primeira eleição para o recém-criado estado da Guanabara, em 1960, após a mudança da capital do país para Brasília. O seu histórico particular, com destaque para o episódio de 1954, fez com que Lacerda não tivesse o voto do proletariado da cidade, mas ele venceu a eleição mesmo assim, tornando-se, em seguida, uma “ponta de lança” contra o governo de João Goulart. Teve o privilégio de receber um estado recém-inaugurado, sem problemas de dívida passiva e com forte arrecadação (ABREU, 1988) decorrentes das atividades econômicas existentes no que é hoje o município do Rio de Janeiro, além de ter disponível uma generosa linha de empréstimo do governo e órgãos privados norte-americanos. A partir dessas condições, realizou amplas obras na cidade, tentando tornar a sua administração uma vitrine para as eleições presidenciais de 1965, nunca realizadas de fato.

Seu governo ficou marcado pela solução do problema da água, com a criação do maior complexo de abastecimento de água potável urbano do mundo, o sistema de abastecimento do rio Guandu. Terminou as obras do túnel Santa Bárbara e deu início às obras dos dois túneis Rebouças, aumentando a integração viária no interior do núcleo e dessa região com as outras localidades da cidade. Realizou as obras do aterro do Flamengo, baseado fortemente nos modelos de parques públicos norte-americanos, como o Central Park, criando toda a arborização especial do parque, o trevo dos Marinheiros e o Museu de Arte Moderna. Construiu a rodoviária Novo Rio, facilitando e centralizando a integração rodoviária da cidade com outros centros urbanos. Construiu ainda, a avenida Radial Oeste, facilitando a integração na região da Zona Norte próxima obra que incluiu a erradicação da favela do Esqueleto. (ibid., p. 93-137; 193-47)

As políticas educacionais e viárias de Negrão de Lima tiveram continuidade com Lacerda, que aumentou as matrículas dos alunos em 50% na rede e deu sequência à prática de negação de novas concessões dos bondes urbanos, com a criação das linhas de ônibus

ligando as diferentes regiões da cidade. Porém, a maior marca da política de circulação urbana do governo Lacerda foi o Plano Doxiadis, um projeto de vias multicoloridas, grandes corredores de vias expressas, diretamente baseadas nas *freeways* norte-americanas, que integrariam as várias regiões da cidade. Nenhuma delas foi feita em seu governo, mas gestões posteriores construíram a Linha Vermelha e a Linha Amarela. (ENDERS, 2008; TRINDADE, 2006)

Além de todas as medidas e políticas estabelecidas na gestão Lacerda, o primeiro governo do estado da Guanabara ficou conhecido por uma nova empreitada, que teve continuação com os dois governos seguintes, o da remoção de favelas. As primeiras favelas da cidade situavam-se no interior ou diretamente em volta do chamado centro econômico da cidade, por conta da proximidade com os locais de trabalho, mas isso se modificou parcialmente ao longo do século XX. Com o grande crescimento da Zona Sul e da grande Tijuca, nas décadas de 1940 e 1950, regiões habitadas principalmente por grupos sociais de alto rendimento econômico, muitas pessoas que tinham seus trabalhos ligados à sustentação desses altos estratos sociais estabeleceram-se em moradias precárias no chamado núcleo urbano. E é basicamente nesse núcleo que as políticas de remoção vão atuar, deslocando trechos ou erradicando totalmente favelas da Zona Sul e Zona Norte e estabelecendo a moradia dessas pessoas em subúrbios mais distantes do centro urbano. Foram 27 favelas erradicadas no período Lacerda, 33 no governo Negrão de Lima à frente do estado da Guanabara e mais 20 na gestão Chagas Freitas. (ABREU, 1988, p. 71-91; TRINDADE, 2006, p. 16-53)

Dessas 80 comunidades, parcial ou plenamente erradicadas, alguns casos ficaram famosos pela dureza e autoritarismo da medida. Já nos anos 1950, havia sido retirada a favela existente no morro de Santo Antônio para a passagem da avenida Chile. Algumas favelas removidas, entre 1960 e 1975, foram: morro do Pasmado, em Botafogo, na gestão Lacerda, 1964; favela do Esqueleto, no Maracanã, também no período Lacerda, em 1965; ilha das Dragas, na Lagoa, em 1970; Catacumba, na Lagoa, também em 1970; parte da favela da Rocinha, em 1970, para a passagem da autoestrada Lagoa-Barra; praia do Pinto, no Leblon, destruída para a construção do condomínio de luxo Selva de Pedra; Humaitá e Macedo Sobrinho no bairro do Humaitá; favela do Piraquê, em 1969; Querosene e outras. (TRINDADE, 2006, p. 75-103)

De comum, essas comunidades têm a sua localização, sempre na chamada região do núcleo. Muitas foram erradicadas em condições polêmicas, depois de incêndios denunciados como criminosos por seus moradores, o que é o caso da praia do Pinto e da Catacumba, por exemplo. O destino dessas pessoas foram moradias na Zona Oeste e no subúrbio, em endereços sem infraestrutura ou serviços básicos adequados. Em especial, o governo Lacerda estabeleceu um acordo com o embaixador norte-americano Lincoln Gordon para financiamento das remoções e da construção de conjuntos habitacionais e de centros de habitação provisória, os CHPs, como vieram a ser conhecidos depois. O ajuste ficou



conhecido como “Acordo do Trigo” e foi financiado pela United States Agency for International Development (USAID) para a construção de 2.250 habitações pela Companhia de Habitação do Estado, a COHAB. Os conjuntos habitacionais foram estabelecidos em Vila Kennedy, no bairro de Senador Camará; Vila Aliança, em Bangu; Vila Esperança, em Vigário Geral, além de 3 CHPs. (TRINDADE, 2006, p. 16-53)

O interesse de membros do governo norte-americano em fornecer ajuda financeira ao governo Carlos Lacerda explica-se, em boa medida, por sua política oposicionista em relação ao governo João Goulart e toda a sua participação na organização do golpe de 1964. É interessante notar também que o financiamento externo a grandes obras urbanas não é novidade na história da cidade. Nas reformas do período Rodrigues Alves, a grande obra da remodelação, o novo porto, foi bancado por um empréstimo internacional liderado pelos Rothschild, o que levou Oswaldo Rocha a relacionar diretamente as reformas e seu financiamento ao processo do imperialismo, ora em curso. (ROCHA, 1995, p. 98-9)

É importante notar também que o termo Centro de Habitação Provisória nem sempre corresponde à realidade do processo histórico. Alguns desses centros foram os de Marquês de São Vicente, Leblon e Caju, destruídos em seguida, o último por conta da construção da ponte Rio-Niterói. Porém, CHPs como Nova Holanda, Manguinhos, São José e Ramos nunca deixaram de existir e atualmente fazem parte do complexo de favelas existente na região da Maré. O CHP de Nova Holanda foi estudado pela pesquisadora Claudia Trindade e recebeu esse nome por ser construído em área de aterro, daí o nome do conjunto habitacional. Chegou a ficar 18 anos sem água – dentro do período da ditadura civil-militar –, mas o projeto de remoção definitiva daquelas pessoas nunca foi realizado, levando alguns de seus moradores a construir paredes de alvenaria no interior das casas de madeira fornecidas pelo governo estadual. (TRINDADE, 2006, 75-103)

A arbitrariedade e o autoritarismo do governo Lacerda não ficaram expostos apenas em sua política para a habitação popular, mas também nas práticas acerca da população moradora de rua. O governador ficou conhecido como o “mata-mendigos” após terem sido encontrados moradores de rua amarrados a pedras por correntes no rio da Guarda, operação que foi orquestrada pelo chefe da polícia estadual, um antigo torturador do Estado Novo. (ENDERS, 2008, p. 275-304) A população não deixou a passagem por menos e fez humor negro do evento, baseado em uma famosa marchinha de carnaval:

Ei, seu guarda  
 Me leva pro Rio da Guarda  
 Sou mendigo esfarrapado  
 Quero morrer afogado (7)

Apesar do humor excessivamente mórbido do trecho musical, a marchinha readaptada funcionava como denúncia da prática assustadoramente violenta da Polícia carioca.

Todo esse amplo leque de grandes obras e políticas habitacionais dos governos até aqui arroladas não podem ser compreendidos pelo desejo ou objetivo de um Estado-sujeito, mas nas relações de força entre os grupos organizados da sociedade civil. Muitas empresas construtoras e de engenharia penetram o Estado reivindicando seus interesses ou, mais ainda, organizam-se em aparelhos privados para exigir no interior da sociedade política seus anseios. O Rio de Janeiro possui a mais antiga agência de construção civil regional do país, o Sindicato da Indústria de Construção da Cidade do Rio de Janeiro, o Sinduscon-Rio, de 1919. (8) Tendo em vista a presença desses interesses não pressionando o Estado, mas no próprio interior do aparelho de Estado, é possível compreender as políticas públicas com mais facilidade. E não se exagera quando se afirma que eles estavam no interior do aparelho estatal. A secretária de Serviço Social do governo Carlos Lacerda e um dos nomes mais significativos de sua gestão, Sandra Cavalcanti, era proprietária de uma grande empresa de construção civil da cidade, a Hosken Engenharia. Não à toa, virá dela e de um grupo de colegas do ramo a proposta máxima da política habitacional do governo ditatorial, com o Banco Nacional de Habitação. Em carta ao seu amigo, o presidente Castello Branco, no dia 18 de abril de 1964, Cavalcanti ressaltou a importância de se fazer concessões às “massas”, propondo uma política habitacional para o novo governo que se inaugurava no Planalto a partir daquele mês. Sandra Cavalcanti estava inserida no interior dos aparelhos IPES e IBAD, que organizaram o golpe civil-militar de 1964 e que planejaram o governo ditatorial. (DREIFUSS, 1981, p. 231-53; 446-7) Ela acabou sendo a primeira presidente do novo banco público, o BNH, seguida no cargo por outro nome da construção civil no Rio de Janeiro, Carlos Moacyr Gomes, após a ruptura de Lacerda com o grupo golpista.

O elemento central da política habitacional do governo autoritário e, ao mesmo tempo, a principal fonte de ganhos para o setor de construção civil foi o BNH. Segundo Dreifuss, o “BNH também desempenhou um papel significativo no fomento da indústria de construção civil, onde [sic] tantos associados e contribuintes do IPES tinham interesses” (1981, p. 446-7). Para Mantega, a política de habitação da ditadura desviou recursos do BNH para o setor de construção civil e gerou ampla especulação urbana. O beneficiamento do setor privado pelo banco público não era um acidente, visto que muitos cargos do órgão eram ocupados por representantes dos interesses da construção, como é o caso de João Machado Fortes, que, em 1966, era diretor da carteira de cooperativas do BNH, sendo também presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil de Estruturas do Estado da Guanabara. (MANTEGA e MORAES, 1991, p. 59-71; FONTES, p. 124-8)

O BNH deveria implementar políticas governamentais de habitação, bem como regular e refinar o crédito habitacional. Incluída nessas funções estava a de remover favelas de centros urbanos, o que foi realizado principalmente na cidade do Rio de Janeiro. A partir de 1967, os recursos do BNH foram alavancados com o início da utilização das verbas do FGTS e das poupanças voluntárias. Para Virgínia Fontes, o órgão tinha o sentido de atenuar

a questão salarial que vigorou a partir de 1964, sendo a habitação a grande área de concessão aos trabalhadores no período ditatorial. Segundo o discurso de membros dos órgãos públicos, o BNH servia prioritariamente ao financiamento de habitações para as classes populares, porém, aí, surgiu um impasse. Sem aceitar a hipótese de subsídio total das casas, o financiamento para a compra de alojamentos para as classes populares tornava-se quase impossível com a manutenção de uma política de arrocho salarial. Assim, os principais imóveis financiados pelo banco foram os de grupos com rendimento médio e não inferior. (DREIFUSS, 1981, p. 446-7; FONTES, p. 120-8; 156-63)

O BNH cresceu e foi readequado, transformando-se em empresa estatal incumbida de “comandar e ordenar” o crescimento urbano, em 1971. Se por um lado, o banco auferia seguidos superávits, por outro, a inadimplência aumentava, principalmente entre os compradores de imóveis das classes populares, o que com o tempo atingiu também a classe média. Entre 1974 e 1979, o órgão aumentou seus investimentos em infraestrutura, consoante as novas políticas inauguradas no governo Geisel em relação à indústria de bens de produção e investimentos estatais na economia. (FONTES, p. 163-98; 210-34)

O período da ditadura foi áureo para a indústria de construção como um todo. Com os novos órgãos, forjados entre 1961 e 1964 no interior do complexo IPES-IBAD, como o BNH, o SERFHAU, o SFH e o Plano Nacional de Habitação, a construção civil deu um salto nos grandes centros urbanos. Foi nesse período que surgiu, no Rio de Janeiro, a Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da cidade. O seu primeiro presidente ressaltou o bom momento vivido naquele período, em uma recente entrevista:

*Em 1971, o setor de construção deu uma deslanchada muito grande. A criação do BNH, em 1967 [sic], e a Lei 4.591 das Incorporações haviam facilitado imensamente a obtenção de financiamento. O que se via era um imenso boom imobiliário: os imóveis lançados eram vendidos e havia até ágio para a sua recompra. (9)*

Fora esses benefícios específicos, houve incentivos gerais pelas políticas públicas desenvolvidas ao longo dos 21 anos de ditadura civil-militar, como o duro arrocho salarial, que fez com que os trabalhadores lançassem mão de horas extras, trabalho feminino e infantil; a redução do poder da justiça do trabalho, que fez com que aumentassem consideravelmente os acidentes de trabalho, o que teve foco especial na construção civil; as novas formas de financiamento desenvolvidas a partir da reformulação completa do Sistema Financeiro Nacional, dentre várias outras.

Para além das empresas de construção civil urbanas, as empresas da indústria de construção pesada foram especialmente beneficiadas pelas políticas adotadas no regime ditatorial. Isso porque foram desenvolvidas no período grandes obras de engenharia, muitas vezes sem uma fiscalização adequada dos gastos. Estamos nos referindo às diversas rodovias construídas, com o caso clássico da Transamazônica; às imensas barragens e hidrelétricas

construídas, com o caso emblemático da usina de Itaipu; aos vários estádios de futebol e esportes construídos pelo país; às redes de metrô construídas nas principais cidades brasileiras; às pontes, túneis e usinas termonucleares realizadas durante esse período.

As obras foram tantas e tão importantes que chegaram a criar no país um grupo de cinco empresas de engenharia de ponta, plenamente consolidadas e prontas a competir mundialmente em obras de grande envergadura na América Latina, África e Oriente Médio. A internacionalização das cinco maiores empreiteiras brasileiras – Mendes Júnior, Norberto Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Queiroz Galvão – deve ser entendida a partir da consolidação que elas tiveram com a realização dessas grandes obras, com a decadência das possibilidades de empreitadas internamente no início da década de 1980 e com toda a política externa favorável realizada por parte do Itamaraty. (10).

No âmbito regional, permaneceram as grandes obras inauguradas nos governos Negrão de Lima e Carlos Lacerda e os diferentes governos estaduais no Rio realizaram grandes empreendimentos, muito interessantes para as grandes empreiteiras: a praia de Copacabana foi expandida, em um projeto de engenharia altamente ambicioso de transferência da areia da praia de Botafogo para a de Copacabana em grandes tubos; foi construído o elevador Paulo de Frontin no Rio Comprido, obra polêmica que, além de passar ao lado das casas dos moradores, desvalorizando as residências do bairro do Rio Comprido, teve problemas em sua realização, com a queda de um de seus módulos, em 1971; a ponte Rio-Niterói, obra também problemática, mas pouco discutida na época por se tratar de um período de ditadura, que teve a morte de muitos operários na construção e até troca das empresas construtoras; o metrô do Rio de Janeiro, obra especialmente cara, pelo cuidado reservado ao ambiente das estações e também pelas dificuldades propiciadas pelo terreno; o interceptador oceânico da Zona Sul ou emissário submarino, tubo de 5 quilômetros na praia de Ipanema para transportar o esgoto *in natura* até o oceano; a autoestrada Lagoa-Barra, obra faraônica e especialmente cara, que muito beneficiou a especulação imobiliária em terras de São Conrado e Barra da Tijuca; grandes obras de contenção de encostas, que tiveram lugar principalmente após as grandes enchentes de 1966 e 1967. (11)

Uma característica perpassa todas essas imensas obras, a relação direta delas com o chamado núcleo urbano ou o próprio enquadramento das mesmas nesse espaço geográfico. Emblemático disso são as obras do metrô urbano. Apesar de a cidade do Rio de Janeiro ganhar duas linhas de metrô, apenas uma delas é de caráter subterrâneo, o que demanda muito mais verbas, e essa linha liga exatamente os bairros do chamado núcleo urbano, o que continua ainda hoje com a lenta expansão da linha 1. Para se ter uma noção dessa centralidade, entre 1975 e 1977, dos gastos totais com esgoto na cidade do Rio de Janeiro, 80,5% se concentravam na Zona Sul da cidade, região que abriga uma pequena porcentagem da população total do município. (ABREU, 1988, p. 93-137)

Todas essas obras concentram-se, em sua maior parte, na primeira metade da década de 1970. A partir de meados dos anos 1970, a cidade e o estado entrariam gradualmente em uma grave crise financeira e fiscal, que se desenvolveria até a decretação de falência do município pelo primeiro prefeito eleito da antiga capital, Saturnino Braga. Marly Motta e Ângela Santos entendem que a fusão muito contribuiu para esse fato. A crise do milagre atingiria em especial o estado por ele ser especializado na produção de produtos industriais voltados para o mercado interno. (SANTOS E MOTTA, 2003, p. 11-33) A economia fluminense ver-se-ia mais do que nunca ligada às estatais e ao estado, em especial à Petrobras e à produção de petróleo nos anos 1990. (LEVY, 1994, p. 255-71)

Esse processo remonta a certas decisões tomadas nos anos 1970. Nessa década, membros do governo Médici entenderam por bem esvaziar a antiga capital de funcionários e serviços públicos federais com o objetivo de diminuir o potencial político dos grupos sociais organizados do estado. Antes disso, ao longo da década de 1960, a metrópole de São Paulo havia ultrapassado a carioca em população (FONTES, p. 34-66) e desde o Plano de Metas de JK que os investimentos industriais principais, em especial os feitos pelas multinacionais, concentravam-se em São Paulo e não no Rio de Janeiro. (12) A fusão seria uma solução para confrontar o excessivo peso econômico de São Paulo, mas seu autoritarismo e falta de consulta popular acabaram por trazer mais problemas do que soluções.

Junto com a fusão, o II PND do governo Geisel previa um papel especial para a economia fluminense no seio da lógica econômica brasileira. O estado deveria abrigar a indústria de ponta brasileira e seria o núcleo da pesquisa científica e tecnológica do país. Contribuíam para esse projeto as seguintes decisões: a localização da Companhia Brasileira de Computadores (Cobra) no bairro de Jacarepaguá; a criação do maior programa de pós-graduação de engenharia do país, o COPPE-UFRJ; a reciclagem e modernização da Companhia Siderúrgica Nacional; o fortalecimento da indústria naval localizada no estado; a localização de uma indústria termelétrica em Sepetiba; a criação das usinas termonucleares e da Nuclebrás no estado; e, por fim, a reformulação e aparelhamento da Fiocruz, fazendo-o o maior laboratório da América Latina (LESSA, 2000, p. 345-412)

A crise econômica brasileira e a crise da política fiscal fizeram com que o II PND não fosse plenamente implementado e as políticas neoliberais dos anos 1990 pioraram ainda mais a situação da economia fluminense, fazendo com que a redemocratização do país coincidissem com um período de desindustrialização do estado e de profunda crise social vivida pela sua população tendo, dentre seus diversos efeitos, o mais emblemático e conhecido, o da violência urbana, que fez da cidade do Rio de Janeiro uma das mais violentas do mundo, desde os anos 1980 até os dias atuais.

## Conclusão

Esse artigo não pretendeu estabelecer respostas explicativas ou interpretações acabadas sobre os assuntos tratados, mas apenas apontar caminhos para a compreensão de certos fenômenos sociais. O caráter ainda incipiente da pesquisa de doutorado ora em desenvolvimento faz com que as possíveis conexões supostas entre os interesses e projetos das construtoras e agências de empresas da construção civil com as políticas públicas desenvolvidas pelo governo do estado da Guanabara e da prefeitura do Rio de Janeiro fique mais no campo da suposição do que da comprovação efetiva. Alguns indícios, no entanto, foram notados e pretende-se, a partir daqui, tentar comprovar ou não essas hipóteses de que os anseios de empresários da indústria da construção, no âmbito da sociedade civil, muitas vezes corresponderam às políticas públicas desenvolvidas pelas diferentes gestões estaduais e municipais, no nível da sociedade política.

Uma outra suposição parece ganhar sentido com as informações e os indícios trazidos no trabalho, o de que o processo de setorização da cidade em áreas de funções específicas, tal qual notava Engels no século XIX, ainda tem certa atualidade e se mostra sob a forma de um processo. Não foi com a reforma Pereira Passos/Rodrigues Alves que a cidade se tornou definitivamente setorizada, com um centro econômico não residencial altamente valorizado, circundado por bairros com elementos das classes dominantes e grupos dominantes nas regiões da Zona Sul e grande Tijuca, com um subúrbio barato habitado largamente por membros das classes populares. Essa setorização mostrou-se como fenômeno em processo, em curso ao longo de todo o século XX e visível em políticas como a remoção de favelas e com a criação de mais serviços públicos na região da Zona Sul, como o metrô, que encareceram o preço do terreno, funcionando como força que restringe ainda mais a habitação nessas regiões. O processo mostra-se ainda atual quando se vê o seguinte trecho de um panfleto, distribuído em abril de 2006: “Remoção da Favela da Vila Alice. Esta luta tão difícil, que encontrou tantos empecilhos, foi vencida pela força de vontade de Marcelo Maywald e Leila do Flamengo”(apud TRINDADE, 2006, p. 104).

## Notas

1) A tese de que o Rio era uma cidade escravista colonial foi desenvolvida de maneira mais pormenorizada no subcapítulo intitulado Uma cidade escravista colonial, de minha dissertação de mestrado (CAMPOS, 2007, p. 145-7).

2) Reflexão desenvolvida a partir da leitura de CARLOS (2004, p. 7-34; 47-66; 2001, p. 11-44; MARX, 1999, p. 39-46).

3) Os textos referidos são ENGELS (1988; s/d).

4) Maria Cecília Velasco e Cruz apresenta uma visão crítica da historiografia dos anos 1970 e 1980 sobre a remodelação do porto (1999).

5) Sobre a retirada dos membros das classes subalternas do centro da cidade e um painel sobre as reformas, ver em especial ROCHA (1995, p. 55-97); BENCHIMOL (1990, p. 192-315)

6) Sobre isso há uma extensa bibliografia. Alguns títulos são IANNI (1986); MENDONÇA (1985); OLIVEIRA (1977).

7) Letra da marchinha alternativa conseguida em entrevista com a médica Vera Lucia Pedreira Mesquita, em 21 de junho de 2008.

8) Disponível em <http://www.sinduscon-rio.com.br/>, acessado em 26 de julho de 2007.

O órgão foi criado inicialmente como Associação dos Construtores Cíveis do Rio de Janeiro e rebatizado em 1941 por conta da legislação corporativista do Estado Novo. Ver LOBO, CARVALHO E STANLEY, 1989); LOBO (1992).

9) Disponível em [www.ademi.webtexto.com.br](http://www.ademi.webtexto.com.br), acessada em 5 de abril de 2007.

10) Argumento desenvolvido por CAMPOS (2008, p. 1).

11) Ver ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. op. cit. p. 93-137; SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva;

MOTTA, Marly Silva da. O 'bota-abaiixo' revisitado: o Executivo municipal e as reformas urbanas no Rio de Janeiro, 1903-2003. In: *REVISTA Rio de Janeiro*. Dossiê: Reforma Pereira Passos. n.º 10. Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Rio de Janeiro/ Fórum do Rio de Janeiro / Laboratório de Políticas Públicas, maio-agosto, 2003. p. 11-33.

12) Ver LESSA (2000, p. 237-89). O autor destaca que, de 1956 a 1960, os investimentos industriais estrangeiros em São Paulo foram sete vezes maiores do que no Rio de Janeiro e antigo Distrito Federal juntos.

## Referências Bibliográficas

ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: IpanRio / Zahar, 1988. p. 13-33.

BENCHIMOL, Jayme Larry. *Pereira Passos, um Haussman Tropical: renovação urbana na cidade do Rio de Janeiro no início do século XX*. Coleção Biblioteca Carioca. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, 1990. p. 27-35.

BENCHIMOL, Jaime Larry. *Pereira Passos, um Haussman Tropical*. op. cit. p. 244-6.

BRESCIANI, Maria Stella Martins. *Londres e Paris no Século XIX: o espetáculo da pobreza*. Coleção Tudo é História. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1998. *passim*.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *Nos Caminhos da Acumulação: negócios e poder no abastecimento de carnes verdes para a cidade do Rio de Janeiro, 1808-1835*. Dissertação de mestrado. Niterói: UFF/ ICHF/PPGHIS, 2007. p. 145-7.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. Origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras. In: *Diálogos & Aproximações: seminário dos pós-graduandos em História da UFRJ*. Rio de Janeiro: UFRJ/IFCS/PPGHIS, 2008. p. 1-1.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *Espaço-Tempo na Metrópole: a fragmentação da vida cotidiana*. São Paulo: Contexto, 2001. p. 11-44.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O Espaço Urbano: novos escritos sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2004. p. 7-34; 47-66.

CARVALHO, Carlos Delgado de. *História da Cidade do Rio de Janeiro*. 2ª ed. Coleção Biblioteca Carioca. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, 1994. p. 23-9

CRUZ, Maria Cecília Velasco e. O porto do Rio de Janeiro no século XIX: uma realidade de muitas faces. In: *Tempo*. n.º 8, agosto-dezembro de 1999, p. 123-147.

DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado*. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 1981. p. 231-53; 446-7.

ENDERS, Armelle. *A História do Rio de Janeiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Gryphus, 2008. p. 231-74.

ENGELS, Friederich. *A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra*. 2ª ed. São Paulo: Global, 1988 [1ª ed. em alemão de 1845]; *A Questão do Alojamento*. Porto: Coleção Textos políticos, s/d [1ª ed. de 1887].

FONTES, Virgínia Maria Gomes de Mattos. *Rupturas e Continuidades na Política Habitacional Brasileira, 1920-79*. Dissertação de mestrado. Niterói: UFF/ ICHF/PPGHIS, 1986. p. 120-8; 156-63

IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986. p. 151-9.

LESSA, Carlos. *O Rio de Todos os Brasis: uma reflexão em busca da autoestima*. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 27.

LEVY, Maria Bárbara. *A Indústria do Rio de Janeiro através de suas Sociedades Anônimas*. Coleção Biblioteca Carioca. Rio de Janeiro: EdUFRJ/Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro, 1994. p. 255-71.

- LOBO, Eulália M. Lahmeyer; CARVALHO, Lia Aquino de; STANLEY, Mayriam *Questão Habitacional e Movimento Operário*. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 1989, p. 104-24.
- LOBO, Eulália Maria Lahmeyer (org.). *Rio de Janeiro Operário: natureza do Estado, a conjuntura econômica, condições de vida e consciência de classe, 1930-70*. Rio de Janeiro: Access, 1992, p. 102-96.
- MANTEGA, Guido; MORAES, Maria. *Acumulação Monopolista*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991 p. 59-71.
- MARX, Karl. Introdução. In: IDEM. *Para a Crítica da Economia Política*. São Paulo: Nova Cultural, 1999. p. 39-46.
- MENDONÇA, Sônia Regina de. *Estado e Economia no Brasil: opções de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Graal, 1985. p. 39-59.
- OLIVEIRA, Francisco de. *A Economia da Dependência Imperfeita*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1977. p. 76-92.
- ROCHA, Oswaldo Porto. *A Era das Demolições: cidade do Rio de Janeiro, 1870-1920*. 2ª ed. Coleção Biblioteca Carioca. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro, 1995. p. 25-7.
- SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva; MOTTA, Marly Silva da. O 'bota-abaixo' revisitado: o Executivo municipal e as reformas urbanas no Rio de Janeiro, 1903-2003. In: *REVISTA Rio de Janeiro*. Dossiê: Reforma Pereira Passos. n.º 10. Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Rio de Janeiro/ Fórum do Rio de Janeiro / Laboratório de Políticas Públicas, maio-agosto, 2003. p. 11-33.
- SINGER, Paul Israel. *A Crise do "Milagre": interpretação crítica da economia brasileira*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. p. 50-60.
- TRINDADE, Claudia Peçanha da. *Entre a Favela e o Conjunto Habitacional: programa de remoção e habitação provisória (1960-1970)*. Dissertação de mestrado. Niterói: UFF/ICHF/PPGHIS, 2006. p. 16-53.