

## **“SÃO AS ÁGUAS DE MARÇO FECHANDO O VERÃO...”**

### **CHUVAS E POLÍTICAS URBANAS NAS FAVELAS CARIOCAS**

## **“THE WATERS OF MARCH CLOSING THE SUMMER...”**

### **RAINS AND URBAN POLITICS IN THE CARIOCAS SLUMS**

**RAFAEL SOARES GONÇALVES** | Mestre e doutor em História e Civilização pela Universidade de Paris VII/Denis Diderot e pós-doutor no Laboratório de Antropologia da Escrita da École des Hautes Études en Sciences Sociales. Professor adjunto da PUC-Rio.

#### **RESUMO**

Se grandes enchentes aconteceram com frequência no decorrer do século XX, algumas tornaram-se uma referência na memória carioca. O presente artigo sublinha o papel das “chuvas de verão”, enquanto agente ambiental de impacto na cidade, analisando as chuvas de 1966/67, 1988 e 2010. A hipótese central repousa na ideia de que as chuvas, em diferentes ocasiões, suscitaram forte debate público, sobretudo em relação às favelas, mobilizando discursos e recursos, que impuseram mudanças no modo de agir dos poderes públicos nesses espaços, tanto em termos de formulação de políticas públicas, como de novas técnicas de intervenção nessas áreas.

*Palavras-chave: desastres; favelas; Rio de Janeiro – chuvas e enchentes.*

#### **ABSTRACT**

Great floods occurred frequently during the 20th century, some of which have become a reference in the memory of the city of Rio de Janeiro. This article emphasizes the role of the “summer rains” as a high-impact environmental agent in the city, analyzing in particular the rains of 1966/67, 1988 and 2010. The central hypothesis is the idea that the rains, in different occasions, have prompted strong public debate, especially in relation to slums, mobilizing resources and discourses, which resulted in changes in the interventions of the public authorities in these spaces, both in terms of public policy formulation and of new intervention techniques in these areas.

*Keywords: disaster; slums; Rio de Janeiro – rains and floods.*

#### **RESUMEN**

Si grandes inundaciones se produjeron con frecuencia durante el siglo XX, algunas se han convertido en una referencia en la memoria de la ciudad de Río de Janeiro. Este artículo pone de relieve el papel de las “lluvias de verano” como agente ambiental de impacto en la ciudad, analizando particularmente las lluvias de 1966, 1967, 1988 y 2010. La hipótesis central se basa en la idea de que las lluvias, en diferentes ocasiones, levantaron un fuerte debate público, sobre todo en relación a los barrios marginales, movilizand recursos y discursos, imponiendo cambios en el modo de acción de las autoridades en estas áreas, en términos de formulación de políticas públicas y de nuevas técnicas de intervención en estas áreas.

*Palabras clave: desastre; favelas; Río de Janeiro – lluvias y inundaciones.*

A água é um elemento vital para a sobrevivência humana. A localização das cidades se explica em grande medida pela oferta desse “precioso líquido”, conforme descreve Maurício de Abreu (1992) em relação às lutas pela água na formação da cidade do Rio de Janeiro. As águas tranquilas e seguras da baía de Guanabara e a abundância de córregos que descem a serra da Carioca em direção à baía e às lagoas da cidade permitiram a ocupação e expansão da cidade. Como analisam Maia e Sedrez (2011, p. 226), a grande questão urbano-ambiental da cidade, desde o século XIX, era a água. De um lado, faltava e, de outro, sobretudo no verão, havia em excesso.

Com a expansão da cidade, foi necessário buscar água em áreas cada vez mais distantes. A solução para o abastecimento da cidade foi, em parte, solucionada com a construção da adutora do rio Guandu pelo governador Carlos Lacerda (1960-1965), mas as chuvas continuavam a “castigar” a cidade. A reputação de excelente gestor de Lacerda se desmoronou, quando as chuvas de 1966 vieram. O sítio geográfico único, onde se encontra a cidade, e o acelerado processo de ocupação urbana explicam a incidência cada vez mais frequente de enchentes. Em períodos de chuvas, os rios que descem as serras da cidade em direção à baía de Guanabara, ao mar ou às lagoas extrapolam seus leitos irregulares e, o que não é absorvido pelo solo, escoam para os manguezais da cidade.

As chuvas intensas de verão são, assim, fundamentais para a reprodução do ecossistema local. A intensa urbanização da cidade, a partir do modelo modernista de extinção dos fluxos hídricos lentos, levou à retificação e canalização de rios, ao aterro de manguezais e à drástica impermeabilização do solo. Esse processo, aliado à ocupação intensa dos morros, intensificou os fenômenos de enchentes e deslizamentos. De certa forma, a diversidade das questões ambientais da cidade, conforme sublinha Galvão (1992, p. 22), pode ser sintetizada com bastante clareza em suas diferentes dimensões, através de um evento climático de grande significado na vida da cidade: as chuvas de verão. O presente artigo pretende, assim, sublinhar o papel das chuvas de verão, enquanto agente ambiental de grande impacto na cidade.

Se grandes enchentes aconteceram com frequência no decorrer do século XX, em períodos que variavam entre cinco a dez anos, as enchentes de 1966/67, conforme afirma Lise Sedrez (2008), se não foram as mais fortes, acabaram se fixando na memória da cidade, tornando-se uma referência histórica para as chuvas subsequentes. Além de analisar os impactos das chuvas desses anos, este artigo pretende analisar também as chuvas de 1988. Ambas são extremamente evocadas em contextos de novas chuvas, como foi o caso, por exemplo, da enxurrada de 2010. A hipótese central deste trabalho repousa sobre a ideia de que as chuvas, em diferentes ocasiões, suscitaram um forte debate público, sobretudo em relação às favelas, mobilizando discursos e recursos, que impuseram importantes mudanças no modo de agir dos poderes públicos nesses espaços, tanto em termos de formulação de políticas públicas, como na definição de novas técnicas de intervenção nessas áreas. Em primeiro lugar, serão debatidos, sucintamente, os conceitos de risco e de desastres, com o objetivo de se compreender, posteriormente, os casos das chuvas de 1966/67 e 1988 e, como conclusão, tais realidades serão brevemente comparadas com as recentes chuvas de 2010.

## POR UMA HISTÓRIA URBANA DOS DESASTRES

Christian Topalov (1997) descreve a evolução do pensamento urbanístico, analisando como a discussão sobre as expressões urbanas da questão social é paulatinamente absorvida por um discurso técnico sobre os problemas urbanos da cidade industrial. Tal discurso, nas últimas décadas, conforme analisa Topalov (1997), se reveste de fortes contornos ambientais. No contexto do surgimento e da consolidação do discurso ambiental, a noção de risco, sobretudo daqueles produzidos pela própria evolução da técnica, tornou-se um elemento frequentemente evocado para se compreender a sociedade atual, especialmente em relação à gestão e ao planejamento urbano (Beck, 2010). Apesar de defender que os riscos impactam de forma distinta a população, a “sociedade de risco” relativiza o papel central que as desigualdades sociais representam na compreensão da sociedade atual, já que, segundo Beck (2010, p. 27), os riscos da modernização contêm um “efeito bumerangue”, que atinge a todos, implodindo o esquema de classes.

Kenneth Gould (2004, p. 70), ao contrário, sublinha que os riscos e seus impactos refletem a estrutura da sociedade em que vivemos, já que existe uma distribuição desigual dos riscos, que favorece a segregação de classes, a partir das áreas residenciais. Em sua crítica às correntes de modernização ecológica e da sociedade de risco, Henri Acserald (2002) sustenta, a partir da perspectiva da justiça ambiental, que a compreensão dos riscos devem necessariamente levar em consideração que nossa sociedade é estruturada em classes. É nesse sentido que se posiciona, também, a reflexão de Marcelo Porto (2012) sobre a ecologia política dos riscos e a necessidade de se implantarem metodologias participativas em relação à gestão dos riscos, de forma a reverter os quadros de vulnerabilidade e injustiça ambiental.

O risco não é um dado pré-estabelecido, que pode ser mensurado de forma objetiva, a partir de questões técnicas quanto às dimensões naturais de um local, mas reflete aspectos políticos, quanto às formas de ocupação das áreas urbanas e às intervenções e/ou omissão das autoridades públicas. É preciso, assim, superar os discursos moralizadores que estigmatizam grupos e suas práticas. Assim, as diferentes leituras técnicas do risco podem estar associadas mais às concepções políticas subjacentes do que à dita “objetividade” técnica do fenômeno (Cardoso, 2006). A noção de risco não deve ser evocada como questão de ordem, já que pode se metamorfosear, por trás da fachada de um discurso técnico, em questões morais, de poder e de ‘decisionismos’ arbitrários e segregadores (Beck, 2010, p. 24). A pretensa objetividade técnica, conforme analisa Valencio (2012, p. 63) em relação a práticas de cartografia do risco, ressalta a hipocrisia de que a informação tecnicista sobre os riscos seria imparcial, como também protetiva dos pobres.

Como veremos no decorrer deste artigo, a transformação paulatina da menção às favelas como áreas de risco não levou em consideração a história dessas áreas e a luta dos moradores para permanecer em suas moradias. Ademais, o conceito de áreas de risco, inicialmente voltado para o pretense risco geofísico, é aleatoriamente empregado também como referência aos problemas sociais ali encontrados, sobretudo em relação à violência urbana. Há, assim, uma inversão: não se trata do risco para os moradores das favelas, mas, ao contrário,

as próprias favelas e seus moradores são considerados um risco para o restante da sociedade. Isso se manifesta com contornos mais nítidos em contextos de grandes chuvas, quando o debate sobre o destino das favelas e seus moradores vem novamente à tona. O que fazer com as favelas? Urbanizá-las ou removê-las? A pretensa preocupação com os moradores das favelas torna-se uma excelente oportunidade de dar cabo a esses espaços, que estariam expondo ao perigo o conjunto da sociedade.

Para compreender o contexto das enxurradas na cidade, é preciso compreender também a natureza do fenômeno desastre. Valencio (2012) ressalta que três críticas podem ser feitas ao arcabouço discursivo evocado em relação aos desastres. Em primeiro lugar, há um esforço em circunscrever temporalmente o fenômeno ao dia específico do evento ameaçante, como, por exemplo, as fortes chuvas, sem levar em consideração as razões sociais e políticas que conduziram ao desastre. Em segundo lugar, o esforço discursivo de comprovar a volta à normalidade acaba desmobilizando a opinião pública sobre as causas estruturais dos desastres e oculta, de um lado, a realidade daqueles diretamente atingidos pelo evento e, de outro lado, a precária resposta dos poderes públicos ao problema. Para aqueles que perderam suas casas, por exemplo, o “desastre” continua por meses e/ou anos, apesar da tão anunciada “volta à normalidade”. Analisando uma série de reportagens sobre as chuvas de 1966/67, 1988 e 2010, constatamos que, apenas alguns dias após as chuvas, as reportagens sobre as enxurradas começaram a se tornar mais escassas. Isso não quer dizer que tudo tenha voltado à normalidade, muito pelo contrário, já que nos três episódios citados, os afetados ficaram meses e mesmo anos em abrigos provisórios.

Por fim, o uso do termo desastre natural, como defende Valencio (2012, p. 41), tende a ressaltar que os fatores de ameaça naturais seriam incontrolláveis, escamoteando o fato que parte dos impactos urbanos de tais ameaças se explica pelas enormes desigualdades socioambientais de nossas cidades. Os desastres, conforme analisa Quarantelli (1998), articulam fenômenos físicos e a organização política de determinada sociedade, refletindo, por exemplo, a ausência de medidas preventivas e as dificuldades da gestão de suas consequências. Assim, conforme analisa Quarantelli (2005) em um trabalho posterior, duas questões merecem ser sublinhadas na análise dos desastres: de um lado, trata-se de um fenômeno intrinsecamente social e, de outro, as fontes dos desastres estão enraizadas nas estruturas sociais. É preciso, assim, dissociar o conceito de desastre do azar, da fatalidade, ou seja, daquilo que não se pode prever. Ao contrário de se enfatizar a perspectiva física e natural, o desastre deve ser encarado como um problema social (Quarantelli, 2005).

A história recente das chuvas no Rio de Janeiro demonstra a evolução das representações sociais associadas a certas zonas da cidade, como as favelas, assim como das técnicas que foram sendo desenvolvidas para garantir a ocupação dessas áreas. Segundo Pádua (2010, p. 91), o grande desafio teórico da história ambiental é pensar o ser humano na totalidade tensa e complexa de suas dimensões biológicas e socioculturais. Pádua (2010, p. 94) afirma, ainda, que as pesquisas de campo e as transformações sociais contemporâneas convergem no sentido da busca de teorizações mais abertas, que articulem tais dimensões, já que se percebe, cada vez mais, a presença da história humana na constituição de

paisagens “naturais”. O Rio de Janeiro é um caso exemplar. Basta observar suas praias e florestas para compreender que muitas dessas paisagens são objetos diretos da intervenção humana. A aprovação do Comitê do Patrimônio Mundial da Unesco, em julho de 2012, para o ingresso do Rio de Janeiro na lista de patrimônio mundial reforça esse entendimento. A cidade entrou na categoria de paisagem cultural pelo seu cenário urbano excepcional, constituído por elementos naturais que moldam e inspiram o seu desenvolvimento (Gonçalves, 2013a, p. 196).

Se as fortes chuvas são um elemento central na ecologia da cidade, os discursos e as políticas em respostas às suas consequências no espaço urbano, sobretudo em relação às favelas, sofrem alterações no decorrer dos anos, revelando, como veremos, uma cada vez mais acentuada ambientalização das questões urbanas. Um dos elementos centrais desse processo de justificação ecológica (Thevenot; Lafaye, 1993, p. 500) se manifesta pelo esforço de afirmar que a solução de determinado conflito ambiental deve ultrapassar os interesses particulares, associando a ação e os diferentes interesses ao bem comum. Ademais, a comunidade de referência requisitada para a avaliação do bem comum se estende, segundo os autores (1993, p. 516), também aos não humanos: as espécies vegetais, as paisagens, as unidades de conservação e, mais amplamente, a própria noção abstrata de natureza são evocadas e atuam como atores dos conflitos. De certa forma, como veremos, as fortes chuvas se manifestam igualmente como um elemento não humano, exercendo um papel importante nos direcionamentos das políticas urbanas no Rio de Janeiro.

Finalmente, como sustenta Donald Woster (1991) sobre a história ambiental, é preciso rejeitar a premissa convencional de que a experiência humana se desenvolve sem restrições naturais. Quando lidamos, por exemplo, com os ciclos hidrológicos, estamos diante de energias relativamente autônomas que não derivam necessariamente de nós, mas que interferem diretamente na vida humana. Como veremos para o caso do Rio de Janeiro, as possíveis variações desses ciclos podem resultar em desastres, de acordo com as formas de constituição do urbano e de prevenção aí implantadas.

### **CHUVAS DE 1966/67: POR UMA SOLUÇÃO FINAL AO PROBLEMA DAS FAVELAS**

Antes de descrevermos as chuvas de 1966/67 e suas consequências, faz-se mister apresentar brevemente o contexto político do então estado da Guanabara nos anos que precederam as enxurradas. Como analisamos em um trabalho anterior (Gonçalves, 2013b), a política urbana da administração Carlos Lacerda foi bastante contraditória e modificou-se de forma apreciável a partir de 1962. Inicialmente, ainda em 1960, essa administração, sob a influência de José Arthur Rios, inaugurou a primeira iniciativa pública visando à urbanização em grande escala das favelas, através do estímulo aos mutirões. Diante da pressão do mercado imobiliário, o projeto de urbanização das favelas foi esquecido e José Arthur Rios foi destituído do cargo de coordenador de Serviços Sociais, e substituído por Sandra Cavalcanti, em 1962. Nesse novo contexto político, as verbas estadunidenses direcionadas para projetos habitacionais na América Latina foram alocadas, no Rio de Janeiro, para projetos de constru-

ção em grande escala de conjuntos habitacionais, o que permitiu que a administração Carlos Lacerda iniciasse uma política de remoção em massa de favelados.

O balanço final do governo Lacerda nessa área foi a remoção de cerca de 42 mil pessoas, a demolição de 8.078 barracos e a erradicação total ou parcial de 27 favelas, entre 1962 e 1965. Durante esse período, a Companhia de Habitação da Guanabara (Cohab-GB) construiu, em subúrbios distantes, vários grandes conjuntos habitacionais para abrigar a população removida.<sup>1</sup> Essa primeira fase da política de remoção esbarrou imediatamente em acirradas críticas, até mesmo por parte dos organismos financiadores.<sup>2</sup>

No contexto turbulento do golpe de 1964, o antigo prefeito do Distrito Federal, Negrão de Lima, candidato da oposição a Lacerda, venceu as eleições com forte apoio popular,<sup>3</sup> legitimado principalmente por seu discurso contra a política de erradicação das favelas. Como sublinha Motta (2000, p. 95), a esmagadora vitória de Negrão de Lima sobre o candidato de Lacerda, Flexa Ribeiro, sobretudo da “praça da Bandeira pra lá”, indica quem foi mais beneficiado pelo governo anterior.

Nesse contexto político turbulento, vieram as chuvas de 1966. Segundo Lise Sedrez (2008), elas atingiram fortemente a cidade nos dias 10 e 11 de janeiro, provocando o total colapso do sistema de transporte e do fornecimento de energia elétrica. A opinião pública voltou suas críticas inicialmente ao ex-governador Carlos Lacerda. O jornal *Correio da Manhã*, de 11 de janeiro, afirmou que “as chuvas que caíram na noite de ontem mostraram a verdadeira face do novo Rio decantado na propaganda oficial como uma nova cidade à prova de inundações.” O mesmo jornal, em 13 de janeiro, voltava às críticas: “As chuvas também fizeram ruir toda uma concepção superficial de administração que se havia implantado na Guanabara. Nunca a precariedade e a miséria das favelas se tornaram tão evidentes. Nunca a ausência da infra-estrutura capacitada a suportar emergências se mostrou tão clara”.

Apesar das chuvas terem atingido toda a população, inclusive bairros da elite carioca, os setores mais duramente atingidos, conforme nos descreve o *Correio da Manhã*, de 15 de janeiro, “foram os dos moradores de favelas e vilas, isto é, os das classes menos favorecidas: trabalhadores, operários, domésticas, contínuos, soldados, biscateiros, etc.” Logo após as chuvas, o jornal *Última Hora*, de 20 de janeiro de 1966, afirmou que o governo da Guanabara já tinha plano de urbanização da favela do Jacarezinho e de melhoramento do Parque Proletário da Gávea (Maia; Sedrez, 2011, p. 243). No entanto, o mesmo jornal criticava a posição do governo de auxiliar os mutirões para reconstrução de casas nos morros e, segundo Maia e Sedrez (2011), várias manchetes de capa desse jornal afirmavam que o

---

1 Vila Kennedy (5.509 moradias), Vila Aliança (2.187 moradias), Vila Esperança (464 moradias). A administração Carlos Lacerda iniciou também a construção do conjunto da Cidade de Deus (6.658 moradias).

2 Tanto o programa estadunidense Aliança para o Progresso quanto a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) declararam, ainda no final da década de 1960, que seria mais interessante investir na urbanização do que na remoção de favelas (Gonçalves, 2013b).

3 A diferença de votos entre o candidato de Carlos Lacerda, Flexa Ribeiro, e o candidato Negrão de Lima foi maior justamente nas regiões onde existia o maior número de favelados ou de ex-favelados.

“governo fará ressurgir as favelas”. O escritor e líder católico Gustavo Corção manifestou-se assim sobre o problema:

Se necessário deve ser empregado a força para que o trabalho de caráter social tenha efeitos positivos. O importante é não se refazer a tolice de urbanizar. A tragédia que se abalou nos últimos dias sobre a cidade veio comprovar que remover os favelados é a melhor solução (Diário de Notícias, de 16 de janeiro de 1966).

A discussão em torno da urbanização ou erradicação entrou novamente no debate político, conforme demonstra o longo trecho a seguir, de um relato de um favelado, publicado no *Diário de Notícias* de 16 de janeiro de 1966, criticando a política de remoção do governo da Guanabara:

Neste instante, meu problema seria resolvido com algum material, com o qual subiria meu barraco dois metros, tornando-o livre da água. O problema dos favelados, em geral, porém somente será resolvido com a urbanização das favelas [...]. Tomemos, por exemplo, minha pessoa. Trabalho na Zona Sul e pouco serviço tenho no subúrbio. Perto de onde moro, no morro do Pinto, existem quatro escolas, dois hospitais e muita condução. Ontem à noite, minha filhinha passou mal e corremos, assustados, minha mulher e eu, à procura de um médico, que foi encontrado logo. Se fosse na Zona Norte, em Bangu ou Vila Kennedy, ficaríamos loucos de aflição. Moro na praia do Pinto há 32 anos e já conheço toda a redondeza. Fui aumentado, agora, no serviço para Cz\$ 76 mil e o dinheiro não dá. Minha filha menor, que ainda não tem um ano, gasta, por semana, uma lata e meia de leite em pó, a razão de Cz\$950 cada. Faço Cz\$17 mil por semana e, no domingo, já não há dinheiro para nada, tudo gasto em comida. Às vezes, venho andando para casa para economizar um pouco e comprar alguma roupa para a família. Se formos morar na Zona Norte, morreremos de fome, mas se urbanizarem as favelas teremos uma vida mais digna e humana, sem muito sacrifício.

A posição do governo Negrão de Lima era ambígua em relação às favelas, conforme demonstra, por um lado, a manchete do *Diário de Notícias* de 15 de janeiro de 1966: “Negrão insiste na velha tese: remoção não é solução, favela só com urbanização”. No entanto, no dia seguinte, o secretário de Economia da administração Negrão de Lima, Armando Mascarenhas, declara ao mesmo jornal que “a ideia de remover as favelas do sr. Carlos Lacerda é muito boa, e o governo Negrão de Lima vai adotá-la”.

É bem verdade que Negrão de Lima não retomou imediatamente as remoções. Uma de suas decisões políticas mais importantes, atribuída diretamente às chuvas, foi a criação pelo decreto n. 609, de 12 de maio de 1966, do Instituto de Geotécnica do Município do Rio de Janeiro (hoje Fundação Instituto Geotécnica (Geo-Rio)). O Instituto nasceu a partir de uma forte demanda popular diante dos impactos das chuvas e passou a exercer um papel central nas obras de contenção de encostas. O pioneirismo mundial deste órgão, aliado ao conheci-

mento e ao empreendedorismo de seu quadro técnico, levou, em pouco tempo, ao seu reconhecimento como órgão geotécnico de excelência mundial. Nas chuvas de fevereiro de 1967, já tinha executado, em poucos meses de existência, 39 obras de contenção. No final desse ano, o Instituto de Geotécnica já havia concluído mais de cinquenta obras de contenção.<sup>4</sup>

Como se não bastassem os impactos das chuvas de janeiro de 1966, conforme descreve Lise Sedrez (2008), novas chuvas, igualmente excepcionais em dimensões, causaram em fevereiro de 1967 mais de cem mortes no Rio de Janeiro. Quando as chuvas se repetem em 1967, vários jornais, como o *Jornal do Brasil*, usam as enchentes incessantemente para acusar o governador Negrão de Lima de incompetência (Sedrez, 2008). O *Correio da Manhã*, de 21 de fevereiro de 1967, descreve o cenário desolador da cidade, após as chuvas:

As chuvas voltaram a espalhar morte e destruição pela cidade, que teve todos os seus bairros atingidos por um temporal que durou sábado e domingo e repetiu, quase com a mesma intensidade, a tragédia de janeiro do ano passado. Novamente o Maracanazinho abriu seus portões para acolher uma multidão de flagelados: agora, são cinco mil pessoas, que perderam suas casas e todos os seus bens e muitos parentes e amigos.

A mesma reportagem afirmou que até o comércio se movimentava para o protesto e que “uma comissão das classes produtores está disposta a exigir do governo a retirada das favelas, com providências prioritárias para as que estão situadas nos morros. Por que a chuva não tem previsão”. A pressão midiática surtiu efeito, já que o *Correio da Manhã* do dia seguinte (22 de fevereiro) relatou que o governador Negrão de Lima

assinou decreto proibindo o licenciamento de obras nas encostas dos morros do Rio, sejam obras de edificação, terraplanagem, abertura de logradouros ou loteamentos. O decreto estabelece ainda que as licenças de obras naqueles locais só serão revalidadas mediante audiência prévia do Instituto de Geotécnica do Estado, que fica autorizado a embargá-las, em qualquer oportunidade, uma vez constatado o descumprimento de exigência técnica ou de fato que possa afetar a estabilidade dos edifícios ou a segurança pública.

O decreto estadual n. 1.454, de 21 de fevereiro de 1967, em seus considerandos afirmava “ser da competência do poder público a imediata repressão das influências danosas re-

---

4 Ver <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/141481/DLFE-3404.doc/HistoriadaGeoRio.doc>>. Acesso em: nov. 2014. Em entrevista realizada em março de 2014, o coronel Silva da reserva do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro, ainda um bombeiro de início de carreira nas chuvas de 1966, nos descreveu o impacto das chuvas na administração do Distrito Federal: “Foi muito importante. Tudo que vemos de contenção por aí foi aquele ‘boom’, porque foi muito sério, foi caracterizado como desastre pela ONU. Houve injeção do governo federal aqui de forma geral. Vocês não têm noção do que vimos, todos os morros da Guanabara ficaram sem vegetação. Caiu tudo, hoje você vê que a contenção é geral”. Ainda segundo o coronel Silva, o governador Negrão de Lima criou, em 1967, a Coordenadoria de Estado de Defesa Civil (Cedec).



sultantes de eventos dessa natureza, cumprindo-lhe promover o fortalecimento do sistema preventivo implantado com o objetivo de atenuar as consequências de tais eventos”.<sup>5</sup> No entanto, o próprio *Correio da Manhã* questionou, na edição do dia 23 de fevereiro, o perigo desse decreto promover uma remoção em massa. Segundo a reportagem, as habitações em favelas não poderiam ser “destruídas sob pena, inclusive, de se intensificar brutalmente o problema social da moradia, numa cidade onde sequer um quinto da população é formada por proprietários de imóveis”. A mesma reportagem defendeu a realização de uma série de obras nas favelas, que conduziriam, na prática, à sua urbanização:

Urge, pois, para prevenir novas catástrofes as obras públicas de tratamento dos morros e outras elevações, ou seja, emparedamento, remoções de pedras, reflorestamento, traçado de curso artificiais das águas das chuvas, eliminação de fendas, sustentação de barreiras, enfim, muita coisa a ser feita e em ritmo acelerado.

Ao contrário de nosso entendimento inicial, quando começamos esta pesquisa – que as chuvas conduziram a formação de um discurso consensual pelas remoções –, constatamos que muitas personalidades utilizaram justamente as chuvas para criticar as remoções e advogar pela urbanização. Ainda no contexto das chuvas de 1966, por exemplo, o renomado arquiteto Sergio Bernardes afirmou que tinha “um plano de urbanização das favelas cariocas”, mas que seria impossível realizá-lo, “enquanto o governo estadual não levar água, luz, esgotos às favelas”. Disse, ainda, que é necessário que se aproveite “psicologicamente este momento, provocado pelo desabamento de barracos nos morros, devidos ao temporal, para agir, urbanizando as favelas, no próprio local onde se encontram, para evitar novas catástrofes no futuro”. Afirmou, por fim, não ser aconselhável remover moradores para locais distantes por causa da necessidade de se acessar o mercado de trabalho. Os desabamentos, segundo o arquiteto, acabariam com a urbanização das favelas, pois as curvas de nível que ali seriam implantadas os evitariam. Ainda segundo o arquiteto, os moradores vão acabar voltando para os mesmos locais em que moravam antes, “esperando por novas chuvas para desabar, até que o governo se lembre dum dia de urbanizar as favelas, com água, luz, esgoto, ruas e casas de concreto”.<sup>6</sup>

Da mesma forma, o relatório – organizado pela Sursan, com ajuda do Itamarati e de uma equipe de técnicos encarregados pela Unesco, “para estudar, opinar e apresentar soluções sobre a situação das encostas cariocas ante o estado em que ficaram depois das grandes chuvas que assolaram a cidade em 1966” (Sursan, 1966) – também se voltou para a solução da urbanização. Apoiando-se provavelmente na experiência iniciada por José Arthur Rios enquanto secretário de Serviços Sociais da Guanabara, o relatório afirmou que

---

5 *Correio da Manhã*, de 21 de fevereiro de 1967.

6 Para a manifestação do arquiteto Sergio Bernardes, ver *Correio da Manhã*, de 16 de janeiro de 1966.

a recuperação dos aglomerados do tipo favela é extremamente facilitada, sempre que for possível promover a sua urbanização local. Os germes da solidariedade vicinal deverão ser aproveitados pelo emprego das modernas técnicas de desenvolvimento de comunidades, de resultados surpreendentes. Entre essas técnicas avulta, no caso, a autoconstrução, realizada através de programas de ajuda própria e ajuda mútua dirigidas (Sursan, 1966, p. 19).

O relatório defende, assim, a urbanização das favelas, resguardando aquelas áreas, onde o risco geológico não pudesse ser evitado:

Se argumentos geológicos válidos condenarem globalmente as favelas de morro, não haverá como deixar de incluí-las, todas, entre aquelas que devem ser removidas. Acreditamos, no entanto, que assim como acontece em relação às muitas construções de pedra e cal que a classe média plantou nos morros cariocas, muitos casos aparecerão – quando completados os nossos estudos geotécnicos – em que, satisfeitas certas exigências, estarão asseguradas tranquilizadoras condições de estabilidade (Sursan, 1966, p. 20).

A remoção, como vimos, foi uma das razões do fracasso eleitoral de Carlos Lacerda nas eleições de outubro de 1965. Apesar das chuvas, Negrão de Lima chegou a propor a criação, em março de 1968, da Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (Codesco), cujo objetivo era promover a integração de favelas e aglomerações consideradas subnormais ao bairro do entorno. Apesar do impacto simbólico, a atuação da Codesco foi limitada e, das três favelas inicialmente escolhidas para serem urbanizadas (Brás de Pina, Mata Machado e Morro União), o projeto só avançou realmente na primeira delas. No entanto, em maio de 1968, ou seja, alguns meses apenas após a criação da Codesco, Brasília criou a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (Chisam), para relançar o projeto de erradicação das favelas no Rio de Janeiro.

O estado da Guanabara, apesar do discurso contrário às remoções, acabou apoiando os esforços do governo federal,<sup>7</sup> através da Secretaria dos Serviços Sociais, encarregada de elaborar os estudos socioeconômicos prévios às operações de remoção, e da Cohab-GB, encarregada não apenas de construir os conjuntos habitacionais, mas também de comercializar os novos apartamentos aos favelados (Valladares, 1978, p. 78). As chuvas já não eram mais evocadas sistematicamente para justificar as remoções em 1968. Um dos critérios que deveria ser atendido pelo programa de desfavelização da Chisam era o caso das famílias envolvidas habitando locais instáveis que pudessem oferecer riscos de segurança e de vida aos seus

---

<sup>7</sup> Durante as enchentes (1966-1967), foram removidas 6.685 pessoas. No restante do mandato de Negrão de Lima (maio/1968-março/1970), já com a intervenção da Chisam, foram removidos 63.910 pessoas (Valladares, 1978, p. 39).

ocupantes (Chisam, 1969). Tais locais foram, em sua maioria, na Zona Sul, onde os terrenos ocupados pelas favelas removidas eram posteriormente leiloados para a incorporação imobiliária. De acordo com a Cohab-GB (1969, p. 6): “Como resultado paralelo [das remoções], ter-se-á modificada a fisionomia da Zona Sul do Estado, onde a favela deverá, então, constituir exceção residual”. Se as chuvas saem temporariamente de cena, os desastres viriam com os incêndios, de autoria por certo duvidosa, que se tornariam práticas correntes nas favelas para acelerar as remoções.

### **CHUVAS DE 1988: É PRECISO AVANÇAR NA URBANIZAÇÃO DAS FAVELAS**

Entre essas duas enxurradas, várias chuvas de verão caíram na cidade, assim como muitas mudanças aconteceram nas políticas voltadas para as favelas. O projeto de erradicação de favelas foi paulatinamente substituído, com o processo de democratização, por iniciativas voltadas para a sua urbanização e consolidação. A cidade do Rio de Janeiro virou um grande laboratório de iniciativas de urbanização de favelas, que envolveram diferentes entes federativos.

O contexto político local, nos anos que precederam as chuvas de 1988, foi também turbulento. Saturnino Braga, após ter rompido com o PMDB, fora eleito prefeito nas eleições de 1985 pelo PDT, o que significou uma breve aproximação entre o PDT e grupos petistas, próximos ao seu vice, o ex-presidente da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (Famerj), Jó Resende, que entraram em dissidência com o PT (Freire, 2012, p. 272). No entanto, Saturnino rompe com o PDT dois anos depois. Grande parte do movimento favelado, representado sobretudo pela Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (Faferj), se isola, rompendo tanto com o governo municipal quanto com o estadual, após a vitória de Moreira Franco no final de 1986 (Brum, 2006, p. 136). Apesar do distanciamento da Faferj, a administração municipal, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) e seu secretário, Sergio Andrea, próximo do PT e da Famerj, procurara exercer, como veremos, uma forte presença nas favelas (Brum, 2006, p. 121).

A SMDS fora criada a partir da Secretaria de Turismo, através da lei municipal n. 110, de 23 de agosto de 1979, que criou também o Fundo-Rio. Esse fundo, vinculado à SMDS, deveria captar recursos financeiros destinados a promover o desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro. A SMDS, nas diferentes administrações municipais que se sucederam, se posicionou contrária às remoções, iniciando projetos de melhoria da infraestrutura urbana e programas sociais nas favelas. A missão da SMDS seria a de coordenar os esforços dos diferentes organismos públicos no sentido de levar a cabo os projetos de urbanização das favelas.

No contexto dos esforços pela urbanização das favelas, foi criado, no bojo da SMDS, em 1982, o projeto Mutirão. A SMDS se encarregava de elaborar os projetos de urbanização e de executá-los com a mão de obra fornecida pelos próprios moradores. Apesar da precariedade de recursos e da dificuldade de se manter a mobilização social dos moradores em torno dos mutirões, o projeto evoluiu ao ponto de, a partir de 1985, a mão de obra começar a ser remunerada pelo Projeto de Urbanização Comunitária/Mutirão Remunerado. O projeto atingiu um conjunto importante de favelas da cidade, 26% do total (Fontes; Coelho, 1989,

p. 54), melhorando as condições de vida (instalação de esgotos e água encanada, melhoria nos acessos, obras de contenção de encostas) e instalando equipamentos coletivos, como quadras poliesportivas, postos de saúde e, sobretudo, creches (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2003, p. 53).

No entanto, o trabalho da SMDS também foi alvo de críticas. A despeito da importância da SMDS, esta se transformou em uma espécie de prefeitura das favelas, o que, de certa forma, acabava reproduzindo institucionalmente a exclusão que se queria justamente eliminar (Fontes; Coelho, 1989, p. 60). Oliveira (1993, p. 99) nos descreve que um dos frutos dessa política, além das obras realizadas, foi a cooptação de diversas lideranças, que se viram progressivamente numa situação de dependência, não mais de um ou outro político, mas dos órgãos públicos responsáveis pelas obras.

Ocorreram, ainda, problemas na fiscalização das obras e foram questionados os critérios, por vezes eleitoreiros, na escolha das favelas, privilegiando os locais de maior visibilidade e as favelas mais conhecidas da opinião pública, como aquelas da Zona Sul. Sergio Andrea (1988, p. 5), secretário de Desenvolvimento Social em 1987 e 1988, concordava com a constatação sobre os rumos que tinha tomado a SMDS, afirmando que a secretaria “havia se transformado em uma minisecretaria de obras com o reflexo do fisiologismo que envolve as políticas públicas, sempre cercadas muito mais de propaganda e publicidade do que, na prática, de um projeto para a efetiva melhoria das condições de vida da população pobre”. Por sua vez, Ricardo Bielschowsky (1988, p. 11), ex-diretor geral do Fundo-Rio, também criticou o funcionamento da SMDS, afirmando que se tratava de uma espécie de “balcão de demandas da fração mais organizada das comunidades carentes”.

O objetivo da SMDS, durante o mandato de Saturnino Braga, era investir 3% dos recursos de um ano do município em urbanização de favelas (Andrea, 1988, p. 6). Houve, por certo, um incremento do mutirão, com intervenções variadas: contenção de encostas, obras de drenagem, esgoto, reflorestamento, abertura de vias de acesso internas (para facilitar inclusive a coleta de lixo) e ambulatório. A maior intervenção da SMDS no período foi, sem dúvida, a expansão da rede de creches nas favelas. Se no início do governo Saturnino Braga eram trinta creches, no final já eram mais de trezentos, com 28 mil alunos matriculados (Andrea, 1988, p. 7).

Cesar Benjamin (1988, p. 37), ex-chefe de Gabinete da SMDS, também criticou o fato da SMDS ser considerada como uma “prefeitura dos pobres”. No entanto, ele reconheceu que a SMDS foi uma vitória parcial das favelas, pois “representou uma adaptação parcial da máquina administrativa, por muito tempo desaparelhada para atuar em áreas – densamente povoadas – onde não têm vigência códigos e rotinas aplicados na cidade formal”. Por fim, Benjamin (1988, p. 37) descreveu que uma das medidas da prefeitura antes das chuvas foi promulgar o decreto n. 6.436, de 12 de janeiro de 1987, criando a comissão especial de controle de áreas de risco. Segundo o autor, já tinham sido constatadas 145 situações limite na cidade, na época. Essas áreas já estavam sendo estudadas antes das chuvas de 1988.

Os esforços em mapear as áreas de risco não foram suficientes para evitar os impactos das chuvas de 20 de fevereiro de 1988. As descrições da cidade nos jornais nos dias seguintes

à enxurrada eram de um cenário de guerra,<sup>8</sup> conforme demonstra a reportagem do *Jornal do Brasil*, de 21 de fevereiro de 1988: “o Rio de Janeiro conheceu o seu definitivo Waterloo diante da conjugação de forças da natureza e da irresponsabilidade de sucessivos governos”. A dura crítica prosseguia com questionamentos à passividade da administração Saturnino Braga, afirmando que a

cidade foi mais uma vez humilhada, espezinhada ao ver-se impotente ante uma situação de emergência que, no entanto, era perfeitamente previsível: um grande centro urbano imprensado entre o mar e a montanha tem que estar equipado para as chuvas fortes, que descem para os vales com o impulso adquirido nas encostas.

O “pensamento conservador”, segundo Cesar Benjamin (1988, p. 42), tinha aproveitado as chuvas para difundir a ideia de que a favela e risco são uma só coisa, “apontando novamente a política de remoção como o único caminho racional e não demagógico, inclusive para preservar a própria população favelada”. A mesma reportagem do *Jornal do Brasil* evocou as enchentes de 1966/67, afirmando que, após as chuvas, os poderes públicos escoraram alguns morros, mas depois deixaram “a vida correr, no ritmo preguiçoso do dia a dia, enquanto os morros sempre suportavam uma carga sempre maior de construções ilegais, e a cobertura vegetal diminuía sempre na mesma proporção”.

No clamor do desastre, a justificativa pelo retorno das remoções se baseava, em grande parte, em dois elementos discursivos. O primeiro se voltava para os aspectos ecológicos da questão, inaugurando o grande protagonismo concedido ao discurso ambiental para justificar políticas públicas nas favelas cariocas. O *Jornal do Brasil*, de 6 de fevereiro de 1988, afirmou que a “favela em expansão é sinônimo de destruição do meio ambiente, de preparação de catástrofes, pois os morros simplesmente não suportam esse tipo de ocupação predatório”.

Essa mesma posição foi reforçada em um longo texto publicado no *Jornal do Brasil*, de 23 de fevereiro, da então deputada federal pelo PFL, Sandra Cavalcanti, intitulado “As favelas e a luta ecológica”. Segundo a deputada, o “problema não é político, nem ideológico, nem sociológico. O problema é ecológico”. O texto continua, trazendo a “natureza”, como novo sujeito central no debate público da cidade: “natureza tem suas leis, suas regras, suas razões, seus mistérios, e suas vinganças. As provas aí estão, marcando de tragédias a vida de tantas pessoas”. Por fim, ela sublinha que infelizmente a “luta pela ecologia desprezou, de início, alguns alvos urgentes e essenciais. É o caso das favelas”.

Além do discurso ambiental, o debate em prol da remoção retomou a velha temática da marginalidade das favelas e seus moradores. A teoria da marginalidade marcou os espa-

---

8 Uma das explicações populares à chuva incomum foi a alteração do feriado do patrono da cidade para segunda-feira. O *Jornal do Brasil*, de 23 de fevereiro de 1988, trouxe a fala de Renato Rodrigues, um dos voluntários no apoio às vítimas: “O que a gente pede é que as autoridades respeitem as crenças da gente simples e não mude mais o feriado de um santo católico”.

ços informais como patológicos. Autores, como Robert Redfield ou Oscar Lewis, utilizavam noções de “folk” e urbano para identificar que os valores rurais dos migrantes eram incompatíveis com a vida urbana na América Latina. A marginalidade significava esse processo de rompimento entre as estruturas rurais do migrante e a nova vida urbana, fazendo com que houvesse uma estagnação desses grupos (Fischer, 2014, p. 42). Segundo essa teoria, as favelas eram um dos sinais propriamente espaciais desse rompimento e deveriam desaparecer para permitir a integração plena dos migrantes ao modo de vida urbana.

No mesmo texto citado de Sandra Cavalcanti (*Jornal do Brasil*, de 23 de fevereiro de 1988), a deputada afirmou que não se pode urbanizar favelas. Ao contrário, é preciso urbanizar os favelados:

Ele é que deixa de ser um habitante à margem das leis e se incorpora ao quadro humano. Fora disso, é demagogia. Demagogia criminosa, quando, a título de urbanização, a autoridade delinquente fixa o morador naquelas condições. Permite que ele more sem habite-se. Permite-se que ele não pague impostos. Permite que ele fique sem serviço de limpeza de ruas, varrição. Permite que ele se instale sem rede de esgotos, ou mesmo, de fossas sépticas. Permite que ele não tenha galerias pluviais, nem ruas pavimentadas. Permite que ele não tenha lixo coletado. Permite que ele não tenha água encanada. Permite... Permite... Permite...

Sandra Cavalcanti prossegue em suas críticas aos projetos de urbanização, afirmando que “nessas horas, as encostas geologicamente condenadas serão reflorestadas e os pobres terão o direito de ser urbanizados. Eles serão urbanizados. Eles subirão de 'status'. Eles terão direitos e deveres”. Alguns dias antes, o *Jornal do Brasil*, de 21 de fevereiro, trouxe uma descrição extremamente negativa das favelas e afirmou que elas eram uma espécie de doença urbana, retomando discursos de cunho higienistas, muito comuns no início do século XX:

A favela não tem lei, não tem escola, não paga impostos, não tem coleta de lixo, cresce de tal maneira sobre a cidade “legal”, devastando as encostas, que já ultrapassou em muito o pitoresco, o ocasional, para transformar-se em fenômeno de massa que faz do Rio de Janeiro literalmente uma cidade de pernas para o ar. [...]. Onde estão os projetos de remanejamento, de criação de novas zonas urbanizadas? Onde está o mínimo de fiscalização que impeça a contínua expansão desse câncer que vai estrangulando o Rio?

Assim como aconteceu em 1966/67, poderosos grupos econômicos voltaram seus esforços para a retomada das remoções. A Associação Comercial sugeriu o adiantamento do IPTU e a criação de um banco de materiais de construção para viabilizar recursos e estruturas para a prefeitura providenciar a remoção de moradores em favelas de alto risco para locais seguros (*Jornal do Brasil*, de 23 de fevereiro de 1988). Francisco das Chagas Machado, em artigo escrito no *Boletim da Associação Brasileira de Administradoras de Imóveis* (Abadi), afirmou que

para se evitarem novas “hecatombes, só há um remédio eficaz, a erradicação das favelas dos morros e das encostas”. Segundo o autor:

Não existem as mínimas condições de habitabilidade e segurança para a construção desordenada de barracos ou mesmo de pequenas casas de alvenaria nesses locais. A permissividade, a tolerância ou mesmo o incentivo de certos políticos que advogam a urbanização de favelas, constituem crime contra essa enorme massa de trabalhadores.<sup>9</sup>

As chuvas e seus impactos trouxeram um questionamento às profundas mudanças estruturais que ocorriam às favelas durante a década de 1980. Além do questionamento das intervenções públicas voltadas para urbanizá-las, a proliferação de construções em alvenaria foi evocada como um elemento que reforçaria o risco nas favelas. Assim como o trecho citado do *Boletim Abadi*, o artigo de Sandra Cavalcanti mencionado anteriormente também fazia alusão a essa questão: “Fecha os olhos [o poder público] para casas precárias, alvenaria, com lajes e sobrados, que vão subindo dia a dia, acabando com a cobertura vegetal” (*Jornal do Brasil*, 23 de fevereiro de 1988).<sup>10</sup> Esse novo cenário foi objeto de fortes críticas de outra reportagem do *Jornal do Brasil*, do dia 24 de fevereiro, sobre as chuvas:

O cenário vinha sendo montado há anos e anos, desde que se interrompeu a ideia e a prática da remoção de favelados em nome de uma alegada urbanização que não passava de embuste. Como é possível urbanizar, isto é, tornar cidade, um amontoado que desafia ao mesmo tempo a geologia e a gravidade? Não se pode considerar moradia um precário amontoado de tábuas ou mesmo de alvenaria, numa inclinação de terrenos instável e sujeito a deslizamentos. A própria construção de favelas solapa as suas bases: a água da chuva que penetra na terra acelera os riscos. A falta de esgotos inviabiliza a vida, em condições sanitárias normais. Tudo é risco numa favela.

Por fim, a mesma reportagem (*Jornal do Brasil*, 24 de fevereiro) associa que o risco da consolidação das favelas não se volta somente aos moradores, mas à própria democracia:

Quanto ao Rio, como governo e sociedade, além da relocação dos desalojados como primeiro passo em nível habitacional, terá que se responsabilizar pela definição de uma política que tenha a coragem de declarar as favelas incompatíveis com a cidade e a

---

9 Ver Francisco das Chagas Machado, *Boletim ABADI*, n. 72, ano 8, março de 1988 (anexo ao *Jornal do Brasil*, de 4 de março de 1988).

10 Em manifestação ao *Jornal do Brasil*, de 23 de fevereiro de 1988, o então pe. Olinto Pegoraro, muito atuante no morro do Borel, culpou as autoridades por não fiscalizarem as construções em áreas de risco e admitiu que seria dali em diante mais cuidadoso quando providenciasse material de construção para os moradores, verificando se as casas seriam construídas em áreas de risco.

democracia. E partir, portanto, para uma irreversível política de remoção, sem medo de palavras e de preconceitos ideológicos que geraram toda essa tragédia.

Se o discurso pela remoção ganhou força em um contexto de elaboração da nova Constituição, em que as garantias jurídicas dos favelados ainda eram frágeis, a administração municipal, representada, sobretudo, pela SMDS, manteve-se coerente com as medidas que vinham sendo aplicadas às favelas. Sergio Andrea, ex-secretário da SMDS, relatou-nos que a secretaria solicitou ajuda do Exército logo após as chuvas. A SMDS se esforçou em socorrer os desabrigados, promovendo o cadastramento dos afetados e levantando os terrenos livres disponíveis para reassentá-los. Andrea relatou, ainda, que nos locais onde aconteceram os mutirões, os impactos das chuvas foram sensivelmente menores, ficando patente a necessidade de se avançar na urbanização das favelas. Após as chuvas, foram reforçados também, segundo Andrea, os projetos de gari comunitário e o reflorestamento comunitário.<sup>11</sup> A posição de César Benjamin vai ao encontro da opinião do ex-secretário, afirmando que, para “além das leituras ideológicas, a calamidade mostrou que onde houvera implantação dos serviços públicos (principalmente esgoto, drenagem, coleta de lixo e reflorestamento), as favelas resistiram melhor às chuvas do que certas áreas consideradas plenamente integradas à malha urbana”.

Luiz Alfredo Salomão, ex-secretário estadual de obras e meio ambiente e, no momento das chuvas, deputado federal pelo PDT, reforçou essa posição em um artigo publicado no *Jornal do Brasil*, de 17 de março de 1988, em que sublinha o falso dilema sobre a urbanização de favelas. Segundo o ex-secretário, “algumas favelas podem ser urbanizadas. Outras simplesmente não são viáveis do ponto de vista econômico e de engenharia”. Ele comentou que o projeto de regularização fundiária do governo Brizola, *Cada família um lote*, deveria vir junto com a urbanização, mas, segundo Salomão, o projeto foi boicotado pelo governo federal e se resumiu a entrega de títulos de lotes de zonas já ocupadas. Sobre as chuvas e as críticas às políticas de urbanização, Salomão defendeu a importância das intervenções nas favelas:

A retomada do programa de urbanização das áreas consolidadas das favelas existentes contribuirá para amenizar o problema, minimizando o risco de repetição das catástrofes de fevereiro passado. A desgraça do morro da Formiga e do Sumaré seria muito maior, se essas favelas não tivessem alguma infraestrutura. Outras comunidades, igualmente semiurbanizadas, foram castigadas por chuvas intensas e não enfrentaram maiores dificuldades, o que recomenda a continuidade do programa.

O *Jornal do Brasil*, de um mês antes (25 de fevereiro), já havia indicado essa questão com a constatação de que as favelas que melhor resistiram, como as do Salgueiro e da Formiga, foram exatamente as que tiveram um programa de reflorestamento com base em apoio co-

---

11 Entrevista de Sergio Andrea, outubro de 2014.



munitário. As consequências políticas diretas das chuvas foram, de um lado, a ampliação do programa de contenção de encostas e eliminação de riscos (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2003, p. 57) e, de outro lado, o estímulo ao prosseguimento do projeto Reflorestamento comunitário; uma das iniciativas mais longevas e exitosas da prefeitura do Rio de Janeiro. Tal iniciativa nascera em 1986, na SMDS, com a função de recompor a cobertura vegetal e aumentar a oferta de mão de obra. Serve, ainda, para estabelecer um limite à expansão das favelas para áreas consideradas de risco.<sup>12</sup> Além da delimitação da expansão da ocupação, o projeto permite, assim, a contenção e estabilização das encostas e promove a recuperação das nascentes e dos mananciais (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2003, p. 54)

Apesar das críticas às políticas de urbanização das favelas, o fato das favelas em processo de urbanização terem sofrido muito menos impactos com a enxurrada reforçou a certeza da necessidade de se avançar com a política de urbanização, através de projetos que não fossem tão pontuais e fragmentados. Apesar de propostas que não tiveram maiores êxitos – como o Programa Municipal de Regularização de Favelas (Profavelas), instituído pela lei n. 1.421, de 18 de julho de 1989, já sob o mandato de Marcelo Alencar –, o entendimento de que as favelas tinham que ser urbanizadas se consolidou, sobretudo após a promulgação do Plano Diretor de 1992. Com a transferência das equipes do Mutirão para a nova Secretaria Extraordinária de Habitação e com a experiência adquirida na SMDS, surge, finalmente, em 1994, o renomado projeto Favela Bairro.

## **E MAIS UMA VEZ AS CHUVAS FAZEM HISTÓRIA**

O presente artigo procurou iniciar uma discussão sobre os impactos das chuvas de 1966-67 e 1988 em relação às políticas urbanas referentes às favelas. Não se pretende, aqui, analisar detalhadamente as últimas grandes chuvas que caíram na cidade, em 2010, mas compará-las brevemente com as duas chuvas evocadas anteriormente neste artigo. Em relação às primeiras chuvas mencionadas, apesar da perspectiva de mudanças políticas com a eleição do governador Negrão de Lima, os desastres provocados pelas chuvas de 1966/67 contribuíram para críticas às mudanças que estavam sendo formuladas pelo novo governador. Por outro lado, as chuvas permitiram também a constituição de novos órgãos técnicos, capazes de responder e mitigar os riscos geotécnicos da cidade e de responder com mais eficácia aos desastres.

As chuvas de 1988, por sua vez, suscitaram um questionamento da política de urbanização das favelas, que se consolidara no Rio de Janeiro desde o final da década de 1970. A maior segurança jurídica dos moradores, com o fim das remoções, como analisamos, trouxe

---

12 Ver <<http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/2C87C7CF/SeminAPPConamaMarcelo.pdf>>. Segundo reportagem da revista *Vejario*, de 25 de novembro de 2013, o programa já tinha reflorestado mais de 2.200 hectares em cerca de 140 pontos da cidade, tendo atuado em mais de 150 favelas, contando com um contingente de oitocentos trabalhadores. Disponível em: <<http://vejario.abril.com.br/materia/cidade/projeto-reflorestamento-rj/>>. Acesso em: nov. 2013.

também uma mudança significativa na paisagem das favelas: casas construídas com materiais precários deram paulatinamente lugar a casas e prédios em alvenaria, ou seja, a favela se consolidava. Esse processo foi objeto de fortes críticas após as chuvas, mas também foi amplamente evocado o fato de que as favelas parcialmente urbanizadas tinham sido consideravelmente menos impactadas pelas chuvas.

As favelas tornaram-se, uma vez mais, o principal problema público (Gusfield, 1981) do Rio de Janeiro após as chuvas da noite de 5 de abril de 2010, que atingiram fortemente a metrópole carioca. A maré alta, a forte precipitação e o ineficaz sistema de escoamento das águas pluviais pararam a cidade. Como nas chuvas anteriores, os morros da cidade foram os mais castigados pela enxurrada. O balanço no dia seguinte à tempestade era desanimador: quase trezentos mortos e centenas de desabrigados. A opinião pública voltou-se contra as favelas e seus habitantes, fazendo destes os grandes responsáveis pela amplitude do drama. E, mais uma vez, evocava-se as chuvas anteriores para justificar o retorno das remoções:

a tragédia de 2010 tem de ser o marco zero de uma política séria de remoções de moradores de áreas de risco e de pequenas favelas, ainda em condições de ser erradicadas. Não há mais por que manter o preconceito contra remoções, quando é possível fazê-las sem os erros do passado [...]. A ficar como está, a próxima catástrofe será maior que a atual, por sua vez mais extensa que as da década de 60, e assim sucessivamente. O drama se agravará ao ritmo da favelização. É inexorável (*O Globo*, de 9 de abril de 2010).

O discurso pelas remoções se explica, antes de tudo, em razão da desqualificação de toda e qualquer iniciativa voltada para a urbanização. *O Globo*, de 10 de abril de 2010, afirmou que as recentes chuvas desafiavam o princípio da urbanização das favelas, especialmente devido ao fato de que certos desabamentos ocorreram em áreas que já haviam sido reabilitadas pela prefeitura, inclusive com obras de contenção de encostas. Todavia, o jornal não mencionou que os investimentos municipais contra deslizamentos no Rio de Janeiro vinham diminuindo há alguns anos, e que os últimos trabalhos em grande escala de urbanização de favelas – o projeto Favela Bairro – ocorreram durante os anos 1990 e, desde então, pouco foi feito na conservação e manutenção dessas intervenções.

É bem verdade que as chuvas de 2010 forçaram paulatinamente o retorno de investimentos da prefeitura em contenção de encostas e permitiram a construção do moderno Centro de Operações Rio, no final desse ano, para monitoramento do cotidiano da cidade. Da mesma forma, as chuvas estimularam a instalação de sirenes de alerta nas favelas da cidade para evacuar os moradores de áreas consideradas de risco, quando a precipitação das chuvas for elevada. Infelizmente, o novo projeto de urbanização da prefeitura, *Morar carioca*, pouco avançou e as intervenções se revestem novamente de um caráter fragmentado e pontual.

Assim, mais do que trazer consensos, as chuvas contribuíram para revelar conflitos. A grande aporia carioca – urbanizar ou remover favelas – se manifestou com força em contextos de desastres. Cabe sublinhar a importância que a questão ambiental foi adquirindo nesse debate: se o discurso ecológico ainda era pouco acionado nas chuvas de 1966/67, ele

ganhou forte centralidade a partir das chuvas de 1988 e tornou-se, finalmente, elemento incontornável nos dias atuais, conforme demonstra, por exemplo, o trecho a seguir de reportagem do jornal *O Globo*, de 19 de abril de 2010: “há comunidades inteiras vivendo sob risco, à parte os agravos ao meio ambiente decorrentes da degradação de áreas preserváveis. [...]. O combate ao problema pressupõe ações de desfavelização de áreas já ocupadas. É política a ser elaborada urgentemente, para prevenir a repetição do drama atual”.

Como observamos no decorrer do artigo, as chuvas estimularam uma reflexão técnica de intervenção em áreas de favelas, com a constituição de organismos e projetos para essas áreas. No entanto, o que constatamos é que, no plano político, mais do que inaugurar novas medidas, as chuvas reforçaram dinâmicas que já estavam em marcha. O impacto de fenômenos naturais deve ser compreendido no contexto social e político da realidade onde acontecem. Em relação às chuvas de 1966/67, as remoções já estavam ocorrendo desde 1962, e, apesar da pequena pausa na política de erradicação de favelas nos primeiros anos do governo Negrão de Lima, setores da construção civil e do mercado imobiliário tinham forte interesse em expandir e consolidar tais medidas. Se as remoções atingiram quase 140 mil pessoas entre 1962 e 1975, o período de maior remoção foi justamente durante o governo de Negrão de Lima. Esse número só foi possível por causa da presença do governo federal, mas não se pode negligenciar o papel ativo do governo do estado da Guanabara.

Em relação às chuvas de 1988, já estava bem consolidada a política de urbanização de favelas. As chuvas trouxeram certamente um questionamento a tais medidas, mas não foram suficientes para reverter o cenário político. Aliás, muito pelo contrário, como observamos, as chuvas mostraram a necessidade de se avançar na urbanização das favelas, a fim de adequar o ambiente construído das favelas à nova dimensão de seu tecido urbano, com construções sólidas e cada vez mais altas.

As chuvas de 2010, por sua vez, vieram logo após o Rio de Janeiro ter sido escolhido como sede de inúmeros eventos internacionais. Nesse contexto, é notório que a cidade entrou em uma nova fase de remoção de favelas antes mesmos das primeiras gotas de chuva. Um dos objetivos abertamente anunciados pelo plano estratégico do município de 2009 visava reduzir o espaço ocupado por favelas em 3,5% até o ano de 2016, a partir dos dados de 2008. Essa meta já tinha sido aumentada para 5% no plano estratégico de 2013.<sup>13</sup> As chuvas e o uso da noção do risco colaboraram para o esforço de se alcançar tal objetivo. Logo após as chuvas de abril de 2010, a prefeitura anunciou a intenção de remover integralmente quase duas centenas de favelas com dezenas de milhares de habitantes. Houve uma forte mobilização popular contrária a tais medidas, o que “limitou” esse número, em dados de 2012, a 17.400 moradias, representando, de qualquer forma,

---

13 Ver Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2009-2012: Pós 2016/Rio mais integrado e competitivo. Disponível em: <[http://www.riocomovamos.org.br/arq/planejamento\\_estrategico.pdf](http://www.riocomovamos.org.br/arq/planejamento_estrategico.pdf)>. Acesso em: dez. 2014; e Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2013-2016: Pós 2016/Rio mais integrado e competitivo. Disponível em: <[http://www.conselhodacidade.com/v3/pdf/planejamento\\_estrategico\\_13-16.pdf](http://www.conselhodacidade.com/v3/pdf/planejamento_estrategico_13-16.pdf)>. Acesso em: dez. 2014.

segundo o jornal *O Globo*, de 20 de maio de 2012, uma diminuição de 2% do espaço urbano ocupado por favelas.<sup>14</sup>

Ao contrário do contexto político das chuvas anteriores, a legislação local e federal atual assegura o princípio da não remoção de favelas, exceto quando apresentarem risco de vida aos seus moradores. O relatório técnico que define as condições físicas do terreno em que se situa uma ocupação irregular é, então, importante para a remoção ou a permanência da população. O problema, segundo constata Compans (2007, p. 88), é que a avaliação dos riscos geológicos, assim como o estudo da possibilidade de implementação de obras, visando à estabilização do terreno, depende, no Rio de Janeiro, somente de um órgão integrado à administração municipal: a Geo-Rio.

O controle deste conhecimento técnico dificulta os moradores das favelas contestarem os relatórios produzidos pelos técnicos desse órgão. Em suma, os que controlam o poder de nomear e identificar o risco detêm um enorme poder. É mais simples ampliar a noção técnica de risco na esfera técnico-administrativa do que empreender uma revogação da lei visando ampliar as possibilidades de remoção das favelas. Foi justamente o que ocorreu após os eventos de abril de 2010. Se a Geo-Rio, criada após as chuvas de 1966, tornou-se uma referência mundial no tratamento de encostas, observa-se infelizmente um uso político da noção de risco nos dias atuais, ao ponto de se observar, em nosso contato com os moradores de diferentes favelas ameaçadas de remoção da cidade, certa desconfiança quanto à atuação da prefeitura em situações de riscos geológicos. A impressão que temos é que o pior impacto das chuvas é a perda da legitimidade dos poderes públicos nessas áreas.

Enfim, é um desafio compreender as articulações entre os fenômenos naturais e suas repercussões sociais. As chuvas de verão do Rio de Janeiro são certamente um campo privilegiado para estudar tais articulações. Os impactos causados pelas chuvas mobilizam a opinião pública e forçam o surgimento de órgãos, projetos e novas técnicas de intervenção nas favelas. No entanto, apesar da frequência das chuvas, as respostas dos poderes públicos ainda são fragmentadas e ineficientes, provavelmente pelo fato de atingirem, sobretudo, a população mais pobre. A memória das enxurradas jaz adormecida quando tudo “volta à normalidade”, até que novas chuvas voltem a cair na cidade e façam reviver histórias e relatos das tempestades anteriores. É preciso repensar, no Rio de Janeiro, a relação por vezes conturbada entre o seu ambiente construído e as forças da natureza, que revela a forte injustiça de cunho ambiental da cidade. Mais do que justificar remoções generalizadas, que a memória das chuvas de verão possa contribuir na luta por um Rio de Janeiro ambiental e socialmente mais justo.

---

14 É difícil afirmar que esse número se limita somente às remoções motivadas pelo discurso de risco. É provável que nesse número estejam também as famílias removidas no contexto de preparação da cidade para a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos. Esse número certamente aumentou nos últimos anos.

## Referências bibliográficas

- ABREU, Maurício de Almeida. A cidade, a montanha e a floresta. In: \_\_\_\_\_ (org.). *Natureza e sociedade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, 1992, p. 54-103.
- ACSERALD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 5, 2002.
- ANDREA, Sergio. E a luta continua... In: PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. *Pensar e fazer*. Rio de Janeiro: SMDS/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1988, p. 5-10.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2010.
- BENJAMIN, Cesar. A questão fundiária e as áreas de risco. In: PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. *Pensar e fazer*. Rio de Janeiro: SMDS/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1988, p. 37-48.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Programa plurianual de urbanização de favelas e loteamentos de baixa renda. In: PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. *Pensar e fazer*. Rio de Janeiro: SMDS/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1988, p. 11-18.
- BRUM, Mario Sergio Ignacio. *O povo acredita na gente: rupturas e continuidades do movimento comunitário das favelas cariocas das décadas de 1980 e 1990*. 2006. Dissertação (Mestrado em História), Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 2006.
- CARDOSO, Adauto Lucio. Risco urbano e moradia: a construção social do risco em uma favela do Rio de Janeiro. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, v. 20, n. 1, p. 27-48, 2006.
- COHAB. *Um programa que está sendo cumprido*. Guanabara: COHAB, 1969.
- COMPANS, Rose. A cidade contra a favela: a nova ameaça ambiental. *Estudos urbanos e regionais*, n. 1, p. 83-99, 2007.
- COORDENAÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DA ÁREA METROPOLITANA DO GRANDE RIO (Chisam). *Origem, objetivos, programas, metas*. Rio de Janeiro: Ministério do Interior; BNH, 1969.
- FISCHER, Brodwyn. A century in the recent tense: crises, politics, and the intellectual history of Brazil's informal cities. In: FISCHER, Brodwyn; MCCAN, Bryan; AUYERO, Javier. *Cities from scratch: poverty and informality in urban Latin America*. London: Duke University Press, 2014.
- FONTES, A.; COELHO, F. Urbanização de favelas e o projeto mutirão: solução ou problema? *Revista de administração municipal*, Rio de Janeiro, n. 192, 1989.
- FREIRE, Américo. *Sinais trocados: o Rio de Janeiro e a República brasileira*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2012.
- GALVÃO, Maria do Carmo Correa. Focos sobre a questão ambiental no Rio de Janeiro. In: ABREU, Maurício de Almeida (org.). *Natureza e sociedade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, 1992, p. 13-26.
- GONÇALVES, Rafael Soares. O espetáculo da paisagem carioca: novas configurações urbanas e seus impactos sociais. In: GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques et al. (org.). *Renovação urbana, mercantilização da cidade e desigualdades socioespaciais*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013a, p. 193-208.
- \_\_\_\_\_. *As favelas do Rio de Janeiro: história e direito*. Rio de Janeiro: PUC-Rio; Pallas, 2013b.
- GOULD, Kenneth. Classe social, justiça ambiental e conflito político. In: ACSELRAD, Henri; HER-

CULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (orgs.). *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

GUSFIELD, Joseph R. *The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order*. Chicago: University of Chicago Press, 1981.

MAIA, Andréa Casa Nova; SEDREZ, Lise. Narrativas de um dilúvio carioca: memória e natureza na grande enchente de 1966. *História Oral*, v. 14, n. 2, p. 221-254, 2011.

MOTTA, Marly Silva da. *Saudades da Guanabara: o campo político da cidade do Rio de Janeiro (1960-75)*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

PÁDUA, José Augusto. As bases teóricas da história ambiental. *Estudos Avançados*, n. 24, p. 81-101, 2010.

PORTO, Marcelo Firpo de Souza. *Uma ecologia política dos riscos: princípios para integrarmos o local e o global na promoção da saúde e da justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

OLIVEIRA, Anazir Maria de et al. *Favelas e as organizações comunitárias*. Petrópolis: Vozes, 1993.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. *Das remoções à célula urbana: evolução urbano-social das favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: s.n., 2003.

QUARANTELLI, Enrico. Introduction: the basic question, its importance, and how it is addressed in this volume. In: \_\_\_\_\_. *What is a disaster? Perspective on the question*. London; New York: Routledge, 1988, p. 1-8.

\_\_\_\_\_. A social science research agenda for the disaster of the 21<sup>st</sup> century: theoretical, methodological and empirical issues and their professional implementation. In: PERRY, Ronald W.; QUARANTELLI, Enrico. *What is a disaster? New answers to an old question*. Washington: XLibris, 2005, p. 326-396.

SEDREZ, Lise. Cidade alagada: chuvas de verão, classe e estado no Rio de Janeiro, 1966-1967. *Maquinações*, n. 2, 2008. Disponível em: <[http://www.uel.br/prograd/maquinacoes/art\\_5.html](http://www.uel.br/prograd/maquinacoes/art_5.html)>.

SURSAN (Superintendência de Urbanização e Saneamento). *Aguaceiros e as encostas da Guanabara*. Guanabara: s.l., Sursan, 1966.

THEVENOT, Laurent; LAFAYE, Claudete. Une justification écologique? Conflits dans l'aménagement de la nature. *Revue Française de Sociologie*, n. 34, p. 495-524, 1993.

TOPALOV, Christian. Do planejamento à ecologia: nascimento de um novo paradigma da ação sobre a cidade e o habitat? *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, v. 11, n. 1-2, p. 19-42, jan./dez.1997.

VALENCIO, Norma. *Para além do "dia do desastre": o caso brasileiro*. São Carlos (SP): Appris, 2012.

VALLADARES, Lícia. *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

WOSTER, Donald. Para fazer história ambiental. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n. 8, 1991.