

# Entre o estatal e o filantrópico: reconstruindo a história das favelas e parques proletários do Rio de Janeiro

Rute Imanishi Rodrigues\*

**Resumo** Este trabalho discute a relação entre os planos e normas de remodelação urbana da cidade do Rio de Janeiro e os programas para as favelas, sobretudo no que diz respeito às ações governamentais de remoção e reassentamento, no período 1930-1964. Focaliza-se a transferência de moradores de favelas para assentamentos criados pela administração pública, notadamente em terrenos estatais nos subúrbios da cidade, que deveriam ser administrados através de parcerias entre a prefeitura e a igreja católica. O artigo evidencia a relação das remoções para tais assentamentos com a consolidação de alguns dos maiores complexos de favelas da cidade, tais como: Complexos da Penha, da Maré, Manguinhos e Vigário Geral.

*Palavras-chave:* favelas, parques proletários, Rio de Janeiro.

## Entre lo estatal y lo filantrópico: reconstruyendo la historia de las políticas para las favelas de Rio de Janeiro

**Resumen** Este artículo aborda la relación de los planes y normas de remodelación urbana en Río de Janeiro con los programas para las vilas misérias, principalmente a las acciones de desalojo y reasentamiento, en el período 1930-1964. Se centra en los traslados de habitantes de vilas misérias para asentamientos definidos por la administración pública, especialmente en terrenos estatales a las afueras de la ciudad, que deberían ser administrados a través de acciones conjuntas entre el Ayuntamiento y la Iglesia Católica. El artículo muestra la relación de los desalojos para los asentamientos con la consolidación de algunos de los mayores complejos de vilas misérias a las afueras de la zona de Leopoldina, tales como: Complejos de la Penha, de la Maré, Manguinhos y Vigário Geral.

*Palabras clave:* vilas misérias, historia de las vilas misérias, Rio de Janeiro.

## Between the state and the philanthropic: reconsidering the political history of the favelas of Rio de Janeiro

**Abstract** This paper discusses the relationship between plans and norms for urban remodeling in the city of Rio de Janeiro and programs for the favelas, especially regarding government actions of removal and resettlement in the period 1930-1964. It focuses on the transfer of slum dwellers to settlements created by the public administration, notably on state land in the suburbs, which should be administered through partnerships between the city hall and the Catholic Church. The article evidences that the removals to such settlements are related to the consolidation of some of the biggest complexes of Rio de Janeiro's favelas, such as: Complexes of Penha, Maré, Manguinhos and Vigário Geral.

*Keywords:* slums, favelas history, Rio de Janeiro.

**A** entrada do Rio de Janeiro, na zona norte, tem como paisagem os bairros que acompanham a linha férrea até o centro e formam o chamado “subúrbio da Leopoldina”. Em meio à cadeia montanhosa da Serra da Misericórdia, situam-se alguns dos maiores complexos de favelas da cidade. Aí se projeta a igreja da Penha, construída no século XVIII no alto de uma colina de pedra, entre milhares de casinhas esparramadas sobre os morros ao redor. Os morros são rodeados por bairros populares tradicionais, como Penha, Ramos, Olaria e Bonsucesso. Todavia, nas margens da Avenida Brasil, construídas sobre aterros, vê-se um mar de favelas entre conjuntos habitacionais, galpões e fábricas desativadas, povoando o caminho até o centro.

Boa parte desses aglomerados de favelas já tinha população significativa nas décadas de 1950 e 1960, como mostram os primeiros censos das favelas do IBGE. Mas, como se formaram essas favelas? Esta questão relaciona-se aos processos mais gerais de segregação espacial na cidade que, embora tenham como fundamento econômico a busca por terrenos baratos pela população de baixa renda, foram condicionados por outros fatores também relevantes. Entres estes, ressalta-se o papel dos planos e programas governamentais para as habitações populares, assim como as práticas sociais e políticas que concorreram para a formação das favelas. Assim, a reconstrução da história destas favelas contribui para a compreensão dos processos que levaram à separação da população e à diferenciação no espaço urbano habitado, tal como vemos hoje.

De acordo com o mapa produzido por Maria Laís Pereira da Silva (2005), até a década de 1930 as favelas mais populosas da cidade do Rio de Janeiro não estavam nos subúrbios, mas concentravam-se nas áreas que hoje correspondem à zona central, zona sul e início da zona norte (Tijuca e Engenho Novo). Baseada em ampla documentação, esta autora mostrou que muitas das favelas mais antigas da cidade não se originaram de “invasões”, e sim de práticas de aluguel de barracos ou mesmo “aluguel de chão”, assim como autorizações para construção por parte dos proprietários de terrenos. As narrativas de “invasões” teriam se generalizado, através da imprensa, apenas nos anos 1950. Silva mostrou também que houve tentativas de remoção de muitas destas favelas que, no entanto, resistiram através de movimentos organizados e permaneceram onde estavam.

Entre as décadas de 1930 e 1960, a distribuição da população no espaço urbano do Rio de Janeiro se alterou, assim como a população em favelas. Embora muitas favelas tenham permanecido nas áreas de povoamento mais antigo, o subúrbio passou a abrigar a maior parte da população em favelas do município, sobretudo na zona da Leopoldina. Segundo Maurício de Abreu (2008), o aumento da população na zona da Leopoldina esteve relacionado com o desenvolvimento da indústria, e o aumento mais que proporcional da população em favelas nesta zona da cidade teve, além disso, relação com os aterros realizados para a construção da Avenida Brasil, na década de 1940. Lucien Parisse (1969), também relacionou o forte crescimento da população

\* Rute Imanishi Rodrigues é Economista, técnica de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, ORCID <<https://orcid.org/0000-0003-0076-9314>>.

em favelas nesta zona da cidade entre 1950 e 1960, à disponibilidade de terrenos e à localização da indústria. Estes fatores teriam favorecido as práticas de “invasão” de terrenos e formação de favelas.

Os autores citados no parágrafo anterior revelaram aspectos importantes da expansão das favelas para os subúrbios entre 1940 e início dos anos 1960, mas não exploraram de forma suficiente a relação entre as intervenções urbanas *fora das áreas dos subúrbios* e seus efeitos sobre o deslocamento relativo das favelas. Com efeito, as obras viárias, as remodelações urbanas, e outras não diretamente relacionadas aos subúrbios acarretaram, frequentemente, a remoção de favelas e seu reassentamento em outro local, tanto neste como em outros períodos. Para o período pós-1964, as remoções de favelas da zona sul para os subúrbios foram documentadas, mas tais estudos referiram-se, principalmente, a reassentamentos para conjuntos habitacionais (Valladares, 1978).

Neste trabalho pretende-se discutir a relação dos planos de remodelação urbana da cidade do Rio de Janeiro com os programas para as favelas, sobretudo no que diz respeito às ações governamentais de remoção e reassentamento, no período 1930-1964. Mais especificamente, pretende-se discutir em que medida o aumento das favelas nos subúrbios da cidade, notadamente na zona da Leopoldina, pode ser compreendido como um resultado esperado dos programas governamentais para as favelas, e qual o grau de sintonia destes programas com os planos urbanísticos da cidade.

Como será mostrado ao longo deste artigo, as ações governamentais de remoção e reassentamento foram fundamentais para a formação ou expansão de determinados núcleos de favelas nos subúrbios. O governo local, por um lado, removia favelas de terrenos que passariam por reformas urbanas e, por outro lado, alojava as pessoas removidas em terrenos estatais, muitas vezes criados através de aterros na zona da Leopoldina, onde também estava localizada parte da indústria.

Este estudo refere-se ao período entre 1930 e 1964, delimitado por anos de ruptura política, que pode ser considerado como uma fase do desenvolvimento institucional do país, na qual foram ampliadas as funções do Estado dando origem às políticas sociais, entre as quais a política de habitação (Bonduki, 1999). As favelas, embora fizessem parte da questão da habitação, receberam atenção principalmente dos governos locais de algumas cidades onde eram numerosas. No Rio de Janeiro, o Plano Agache, de 1930, o Código de Obras, de 1937, e o programa dos Parques Proletários Provisórios, da década de 1940, referiram-se às favelas e balizaram as ações do governo relativas a este tipo de habitação na maior parte do período considerado.

A pesquisa para a realização deste artigo concentrou-se na história das favelas dos subúrbios da Leopoldina, por dois motivos principais. Em primeiro lugar, porque esta foi a região da cidade onde as favelas mais cresceram no período em estudo (Abreu, 2008). Em segundo lugar, porque já existe um conjunto de trabalhos aprofundados sobre a história de favelas desta região, tais como nos casos de Vigário Geral (Araújo e Salles, 2008), Mangueiras (Fernandes e Costa, 2009), Jacarezinho (Pino, 2001), Complexo da Maré (Silva, 2006) e Complexo do Alemão (IPEA, 2012), que permitem estender a análise para alguns dos maiores complexos de favelas da região.

Além da bibliografia especializada, foram consultadas fontes primárias tais como o Plano Agache, o Código de Obras de 1937, e o acervo de Victor Tavares Moura, sobre o programa dos Parques Proletários Provisórios, organizado pela Fundação Casa de Oswaldo Cruz. Também foram consultados atos governamentais publicados no Diário Oficial da União (DOU); o histórico fundiário das favelas de Vigário Geral, Complexo da Penha e Complexo do Alemão, organizados pela Gerência de Terras e Reassentamentos da Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura do Rio de Janeiro. Além disso, realizou-se uma pesquisa sobre remoções/reassentamentos de favelas em periódicos do acervo da Biblioteca Nacional.

Este artigo está organizado nas seguintes seções, além desta introdução. Na seção 2 busca-se identificar o papel das políticas para as favelas no Plano Agache e no Código de Obras da cidade, e discutir em que medida este arcabouço urbanístico-institucional delimitou as práticas observadas na execução do programa dos Parques Proletários Provisórios. Na seção 3, documentam-se as ações governamentais de remoções de favelas para “parques ou vilas proletárias”, ou mesmo terrenos estatais nos subúrbios sem esta denominação, grosso modo, de acordo com cada gestão de governo local, a partir de 1947 até 1964. Na seção 4, tecem-se algumas considerações finais.

## Planos, normas e programas para as favelas

### Plano Agache:

No âmbito da prefeitura do Distrito Federal, a questão da provisão de habitações para a população em favelas foi tratada nos planos urbanísticos já na década de 1930. O plano de remodelação urbana da cidade do Rio de Janeiro foi encomendado pelo prefeito Antônio Prado Júnior, e elaborado por uma equipe dirigida pelo arquiteto francês Alfred Agache, entre 1928 e 1930.<sup>1</sup> Neste plano, considerado o primeiro plano diretor da cidade, as favelas foram apresentadas como um problema cuja solução dependia da disponibilidade de terrenos baratos para a construção de “imóveis salubres a preços módicos”, que tornariam viável a oferta de habitações para a “classe operária”.

A obra sugeria, então, a construção de “vilas jardins operárias” nos subúrbios do Rio de Janeiro, inspiradas no modelo criado pelo urbanista inglês Ebenezer Howard, que havia influenciado a construção de habitações nos subúrbios em diversas cidades da Europa. O Plano Agache, entretanto, não tratou do desenho de tais “vilas jardins operárias”, pois considerou o “preparo dos subúrbios operários” uma tarefa que só poderia ser executada através de “leis sociais” que ainda não existiam. Esta legislação foi tratada no apêndice da obra, onde foram sugeridos “projetos de leis sociais”. Aí, argumentava-se que, em diversas cidades europeias, os governos locais tinham adotado “políticas territoriais” que significaram a aquisição de grande proporção de seus respectivos territórios, permitindo “estabilizar o mercado de terras” para produzir casas baratas. Propunha-se, então, para o Rio de Janeiro, a constituição de um estoque de terras públicas e estímulos à formação de sociedades para a construção de casas para operários. Estas poderiam ser sociedades cooperativas ou “semi filantrópicas” de “habitações módicas”, porém, argumentava-se que a melhor forma de conseguir produzir habitações econômicas era através de empresas públicas, como as “Offices d’habitation a bon marché”, que haviam se desenvolvido na França.

<sup>1</sup> Segundo Valladares (2005), o Plano Agache reuniu um conjunto de projetos já existentes e elaborados por técnicos locais.

Na proposta de zoneamento da cidade pelo Plano Agache, as zonas residenciais eram divididas de acordo com as classes sociais. A zona da Leopoldina era a principal área reservada aos bairros operários, pois era vizinha da zona industrial, planejada para ser erguida sobre os aterros da área de Manguinhos. De acordo com o plano, os subúrbios operários seriam formados pelos bairros atravessados pela linha de ferro da Leopoldina (área principal), pela linha de ferro central do Brasil, como também o bairro de São Cristóvão, aos pés do morro do Telégrafo, e as várzeas dos rios Jacaré, Faria e Timbó, que deveriam ser saneadas (Distrito Federal, 1930, p. 188). Embora sem apresentar projetos detalhados para a remodelação dos subúrbios, o Plano Agache esboçou as linhas gerais do sistema viário e do saneamento dos bairros operários e sugeriu que houvesse reservas de áreas verdes e de lazer no seu entorno.

O plano, por outro lado, tratou em detalhes a remodelação dos bairros centrais, onde projetava-se um novo centro administrativo e comercial, e das zonas residenciais das classes “abastadas”, para os quais foram sugeridos projetos específicos. Este era o caso, por exemplo, da lagoa Rodrigo de Freitas, e dos bairros da orla sul. Nestes casos, as favelas eram apresentadas como uma “lepra [que] suja a vizinhança das praias e os bairros mais graciosamente dotados pela natureza” e deveriam ser derrubadas. A remodelação urbana destas áreas era prioritária e, por isso, seria necessário transferir os favelados para habitações provisórias, o que permitiria a liberação dos terrenos até então ocupados por favelas (Distrito Federal, 1930, p. 189-190).

O Plano Agache esboçou também a reorganização da rede viária da cidade, e propôs um conjunto de novas “artérias” viárias que posteriormente seriam desenvolvidas, como as avenidas Brasil e Presidente Vargas, além de túneis conectando a zona sul ao centro. Estas obras também acarretariam a remoção de habitações populares, como cortiços e favelas.

Assim, na lógica da remodelação urbana proposta no Plano Agache, a solução “definitiva” do problema das favelas era postergada para “após o preparo dos subúrbios operários”, que por sua vez dependia da adoção de “leis sociais”. As leis sociais referiam-se ao acúmulo de um estoque de terras pela prefeitura e a constituição de organizações, seja na forma de cooperativas privadas, ou filantrópicas, seja através de empresas públicas, para a construção de casas baratas. Estava subentendido que tais organizações deveriam gerir o estoque de habitação social. Porém, como não havia nem estoque de terras, nem organizações voltadas para a construção e gestão das habitações, admitia-se uma solução imediata, ainda que “provisória”, apenas para as comunidades que estavam situadas em locais que passariam por reforma. A questão habitacional da favela, portanto, não era prioritária, e sim a questão da sua localização, pois era *prioritário remover as favelas dos locais considerados inadequados, e era secundário detalhar os projetos habitacionais para os bairros operários*. Por isso o reassentamento era “provisório”, pois o plano não chegava a detalhar a solução definitiva.

O Plano Agache foi elaborado como um Plano Diretor, e teve influência sobre a legislação urbanística criada a partir de 1937 para o Distrito Federal e, embora tenha previsto, no caso das remoções de favelas, apenas assentamentos provisórios, o código de obras da cidade estabeleceu normas que permitiam a remoção de favelas e a transferência dos moradores para assentamentos permanentes, como veremos a seguir.

## Código de Obras

O Código de Obras da cidade (Decreto no 6.000/1937) definiu o zoneamento e as normas de construção do Distrito Federal seguindo, em muitos aspectos, as sugestões do Plano Agache.<sup>2</sup> Para as favelas, o Código de Obras estabeleceu um regulamento à parte que previa intervenção estatal no mercado de terras, ainda que marginal. Dois artigos deste código merecem destaque, pois definiram a formação de “núcleos de habitações de tipo mínimo” (Artigo 347) e a “extinção das habitações anti-higiênicas – Seção II - Favelas” (Artigo 349). Esses dois artigos eram complementares e tratavam da proibição tanto de novas favelas como da ampliação daquelas já existentes (Artigo 349), assim como da transformação das favelas em áreas especiais quanto ao padrão de urbanização e à propriedade fundiária (Artigo 347).

O Artigo 347 estabeleceu que a prefeitura providenciasse a “formação de núcleos de habitações baratas, de tipo mínimo, em substituição às favelas, à medida que essas forem sendo extintas”. Este artigo definiu o que seriam os “núcleos de habitações de tipo mínimo”. Estes deveriam ter habitações “dispostas em arruamentos convenientemente traçados” e com “boas condições de higiene”. O artigo detalhava os padrões mínimos de urbanização e as normas edilícias nos núcleos habitacionais, que eram menos exigentes que os adotados para as demais zonas da cidade.<sup>3</sup> Os núcleos de tipo mínimo poderiam ser construídos tanto em áreas já ocupadas por favelas quanto em terrenos vazios. Ou seja, a redação do código não distinguia ações de “reassentamento” de ações de “urbanização” de favelas, tratando ambas como criação de “núcleos habitacionais de tipo mínimo”.

A norma previa que a propriedade dos terrenos nos núcleos habitacionais seria do governo, seja por meio da desapropriação de terrenos privados, seja pela utilização de terrenos da União e da prefeitura (ocupados ou não por favelas). Em outras palavras, o Artigo 347 previa a “estatização” de algumas das favelas existentes para fins de urbanização, assim como a incorporação de novos terrenos, da União e da prefeitura, para criar novos núcleos habitacionais. As casas dos núcleos habitacionais seriam vendidas pela prefeitura a “pessoas reconhecidamente pobres”, que pagariam prestações mensais em valores módicos com base no valor da construção da casa (excetuando o valor do terreno e das benfeitorias urbanas) e teriam um estatuto especial de propriedade, pois não poderiam ser negociadas no mercado. O artigo estabelecia ainda que os compradores poderiam devolver as casas à prefeitura, recebendo de volta uma indenização pelos valores pagos, mas as casas não poderiam ser vendidas a terceiros.

O Artigo 347 estabelecia também que instituições particulares sem fins lucrativos poderiam “ajudar” com donativos e auxiliar os trabalhos de construção e administração dos núcleos de habitações de tipo mínimo, sob a fiscalização da prefeitura. Ou seja, o regulamento deixava aberta a possibilidade de tais núcleos serem administrados por instituições de caridade e/ou assistência social.

Além desses dois artigos direcionados às favelas, o Artigo 292 permitia a construção de “casas expeditas de madeira” na Zona Agrícola (ZR) e nos morros das Zonas Residenciais (ZRs) mais afastadas do centro e da orla sul (ZR2 e ZR3).<sup>4</sup>

<sup>2</sup>Foram delimitadas as seguintes zonas: comercial (ZC), portuária (ZP), industrial (ZI), residencial (ZR) e agrícola (ZA). A ZR era subdividida em três áreas: ZR1 (aproximadamente, os bairros da atual zona sul, exceto Ipanema, Leblon e Gávea, mais parte da Tijuca e Vila Isabel), ZR2 (aproximadamente, o restante da região da Tijuca, mais Ipanema, Leblon e Gávea) e ZR3 (aproximadamente, a região da Barra da Tijuca, Jacarepaguá e bairros da zona norte, exceto os bairros acima da Penha). A ZA compreendia, aproximadamente, os bairros da zona oeste, mais os bairros da zona norte não compreendidos na ZR3 (Brandão, 1959; Borges, 2007).

<sup>3</sup>Por exemplo, enquanto nos loteamentos proletários o lote mínimo era de 225m<sup>2</sup>, nos núcleos habitacionais de tipo mínimo o lote era de 41m<sup>2</sup> (Brandão, 1959).

<sup>4</sup>Na ZR2, ficavam ainda proibidas as casas de madeira nos morros de Santa Teresa, do Pasmado, da Babilônia, e nas vertentes do lado do mar dos morros de São João, da Saudade, dos Cabritos e do Cantagalo. No Plano Agache, havia uma sugestão muito similar nos ‘projetos de leis e regulamentos’, seção VI.

Assim, o código de obras da cidade trazia para a realidade local, através dos “núcleos habitacionais de tipo mínimo”, a proposta da criação de “habitações salubres a preços módicos”, construídos em terrenos estatais, porém abandonava qualquer alusão às “vilas jardins operárias” sugeridas no plano Agache como solução para as favelas. Pelo contrário, previa-se para estes núcleos um padrão habitacional inferior ao aceito em qualquer outro bairro da cidade. Saliente-se que a norma previa a urbanização de determinadas favelas, que então passariam a ser consideradas “núcleos habitacionais de tipo mínimo”. Os imóveis destes núcleos seriam estatais e por isso era preciso fazer a gestão dos mesmos, mas não estava claro como a prefeitura se organizaria para este fim. Ao mesmo tempo, sugeria-se que a gestão dos núcleos poderia ser feita por entidades filantrópicas.

Está além do escopo deste artigo examinar todas as ações governamentais para as favelas no período em estudo. Porém, a literatura mostra que prefeitura atuou em diversas favelas, inclusive com obras pontuais de melhorias como bicas de água, cabines de luz, construção de escadarias e etc., que envolveram entidades filantrópicas e, sobretudo parcerias com a igreja católica, através de arranjos institucionais diversos que se sucederam ao longo do período. Ao mesmo tempo, sabe-se que a prefeitura desapropriou terrenos de diversas favelas que passavam por conflitos fundiários (Silva, 2005; Gonçalves, 2006).

Neste trabalho, a despeito das limitações de seu escopo, trabalha-se com a hipótese de que, exceto no caso do programa dos parques proletários provisórios, o caráter filantrópico prevaleceu na implementação da política para as favelas, sobretudo no que diz respeito à gestão dos “núcleos de tipo mínimo”, e desta forma, as áreas de intervenção não se diferenciaram das áreas não cobertas por tais ações, não sendo possível distinguir tais núcleos de outras favelas. Como analisou Cunha (2005), a atuação da igreja católica nas favelas pautava-se pela utilização da mão de obra dos moradores para a realização das obras de infraestrutura, e dos recursos dos mesmos para a manutenção dos serviços básicos. A atuação governamental, nestes termos, pode ser entendida mais como apoio institucional à igreja católica para que esta realizasse ações filantrópicas nas favelas, do que como um programa de habitação popular estatal.

O Decreto no 6.000/1937, e suas modificações, vigorou na cidade do Rio de Janeiro até 1967, quando foi substituído pela Lei no 1.574/1967, que estabeleceu regras urbanas para o estado da Guanabara (Borges, 2007).

## **O programa dos Parques Proletários Provisórios**

Na gestão de Henrique Dodsworth como prefeito do Distrito Federal (1937-1945) foi reativada a comissão do Plano da Cidade, e diversas intervenções urbanas previstas no Plano Agache foram realizadas. Entre elas, a demolição de vários quarteirões no centro e a construção da Avenida Presidente Vargas, os aterros e a construção da Avenida Brasil, a retificação das margens da lagoa Rodrigo de Freitas, o saneamento das várzeas dos Rios Faria-timbó, entre outras (Abreu, 2008). Todas essas ações implicaram em grande número de desabrigados, seja de cortiços seja de favelas, que demandavam uma nova moradia.

O programa dos Parques Proletários Provisórios, conhecido como a primeira política governamental para as favelas da cidade, serviu ao propósito de viabilizar tais remoções. Em linhas gerais, o programa visava à transferência de moradores de favelas para alojamentos provisórios, onde receberiam assistência social, enquanto habitações definitivas seriam viabilizadas. O programa tinha forte componente de controle social (Leeds & Leeds, 1978) e foi dirigido pelo médico sanitário Victor Tavares Moura, que acompanhara a campanha contra os mocambos no Recife, e no Rio de Janeiro coordenava o Albergue da Boa Vontade (Acervo da Casa de Oswaldo Cruz, 2005).

O desenho do programa tinha a mesma lógica do Plano Agache, pois contava com duas etapas para a solução do problema das favelas. Além da etapa “provisória”, previa-se a desapropriação de terrenos ocupados por favelas para sua urbanização, assim como a utilização de terrenos estatais para a construção de habitações (Moura, 1940, p. 8). Disponibilizados os terrenos, o plano de ação previa que “casas provisórias e se possível definitivas, *pelo menos do tipo mínimo permitido pela lei*, serão imediatamente construídas e para elas transferidos os moradores dos casebres” (Moura, 1941, p. 2, grifo da autora).

Os resultados dessa política não seriam imediatos, mas esperados para o prazo de dez a quinze anos. Segundo Moura,

*A solução é complexa, mas pode encontrar-se começando por não destruir os casebres sem lhes dar substituto. Derrubem-se os barracões, mas imediatamente se localizem o favela em um meio que não lhe seja chocante (...). Deem-lhe o parque, onde possa pouco a pouco ir obtendo os benefícios de uma terapêutica espiritual (...). Atendendo ainda que a população aumenta, e os fatores que predominam para a existência do “processus” favelas continuam, o Estado cuidará de achar um meio de construção de grande escala de casas populares, principalmente nas zonas intermediárias das estações das estradas de ferro (...). Tudo isso levaria tempo (...) creio, porém, que ao termo de dez a quinze anos os resultados obtidos seriam extremamente favoráveis.* (Folha carioca, 1/7/1944 apud Parisse, 1969)

A ideia de Moura para o financiamento da construção de casas populares foi explicitada em um texto de 1957, que faz um retrospecto do programa dos parques proletários, no qual ele afirma ter defendido a construção de casas para aluguel para a população favelada no início dos anos 1940 (Moura, 1957). A construção dessas casas, imaginava Moura, seria financiada pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), ou então com recursos da venda de terrenos da prefeitura em áreas valorizadas.

O programa, tal como consta nos registros de Moura, no entanto, restringiu-se à construção e gestão de quatro parques provisórios. Dezessete favelas, na Lagoa e no Centro da cidade, foram extintas na gestão de Victor Tavares Moura no programa dos Parques Proletários (Acervo da Casa de Oswaldo Cruz, 2005). A primeira ação do programa foi a remoção de algumas favelas das margens da Lagoa Rodrigo de Freitas, sendo seus moradores removidos para o Parque Proletário Provisório número 1. Além do Parque Proletário número 1, na Gávea, a prefeitura construiu dois outros parques: Parque número 2, no Caju, e Parque número 3, no Leblon (ao lado da favela da Praia do Pinto, na Lagoa), entre 1941 e 1943.<sup>5</sup> Nos três casos, a prefeitura alocou terrenos para alojar pessoas removidas de favelas, onde foram construídos

<sup>5</sup> Os parques proletários da Gávea e do Leblon (Praia do Pinto) foram extintos até a década de 1970.

barracões de madeira como alojamento provisório. Os moradores deveriam pagar aluguel, ainda que em valores módicos, à administração dos parques. Nos três parques os terrenos eram de propriedade de órgãos públicos, ou arrendados pela prefeitura.

Os parques eram administrados pela secretaria de assistência social da prefeitura, até 1945, e contavam com os recursos dos aluguéis para sua manutenção. Os documentos do acervo de Victor Tavares Moura dão conta da precariedade das instalações e infraestrutura dos três parques com o passar dos anos (Acervo da Casa Oswaldo Cruz, 1943). Assim, eles acabaram sendo reconhecidos como favelas já nos censos realizados em 1948 (prefeitura) e 1950 (IBGE). Eram, entretanto, “favelas oficiais”, pois a prefeitura destinava funcionários e verbas esporádicas para a reforma das instalações dos parques, até meados da década de 1950, de acordo com registros do DOU.

Entre 1946 e 1947 foi criado mais um parque proletário provisório, o de número 4, localizado em Manguinhos: o Parque Amorim. Em 1947, a comissão encarregada do programa de extinção das favelas decidiu remover os moradores da favela do Jockey Club, localizada entre a Lagoa Rodrigo de Freitas e o muro da pista de corridas do Jockey, que, de acordo com o censo apurado pela comissão, contava com 521 casebres e 1.648 moradores (Acervo da Casa de Oswaldo Cruz, 1947a). Os moradores desta favela seriam removidos para o Parque Proletário Provisório número 4, onde a prefeitura construiria barracões provisórios. O parque possuía instalações coletivas, dois barracões de triagem com capacidade para sessenta famílias, além de 130 casas (Acervo da Casa de Oswaldo Cruz, 1947b).

As ações de remoções, entretanto, não se restringiram ao programa dos parques proletários dirigido por Moura. Na gestão do prefeito Henrique Dodsworth, a prefeitura acumulou um determinado estoque de terras, reunindo terrenos que já possuía ou foram adquiridos, e possivelmente terrenos arrendados ou cedidos, e organizou assentamentos permanentes. Artigos de periódicos da época relatam essa iniciativa. Em outubro de 1942, o diretor do departamento de construções proletárias da prefeitura, Duque Estrada, declarava que, seguindo ordens do prefeito, daria início à “nova fase” do programa dos parques proletários, e estava em busca de áreas devolutas (A Noite, 1/10/1942).

O próprio Henrique Dodsworth, fazendo um balanço de sua gestão na área das favelas, afirmou, em 1956, que o programa havia avançado com a aquisição de terrenos:

*O que importava fazer, e de fato foi feito, consistia na adoção de medidas provisórias, mas de cunho imediato, isto é, a extinção das favelas, pela remoção dos moradores para os Parques Proletários, e na adoção das providências para a solução definitiva, isto é, a construção ulterior de grandes conjuntos residenciais destinados a abrigar pessoas de trabalho certo, de família constituída, de boa conduta social, e de saúde devidamente atestada. Para esse efeito foi adquirido o imenso **terreno do antigo Jardim Zoológico, em Vila Isabel, a Prefeitura recebeu terreno doado pela Benemérita Irmandade da Penha, e foram considerados para a mesma utilização terrenos da União, da Prefeitura e dos Institutos de Previdência.** (Correio da Manhã, 28/3/1956, grifo nosso)*

O ex-prefeito, entretanto, não comentou que alguns destes terrenos foram utilizados para criar novos assentamentos na cidade, mesmo sem a construção dos aludidos conjuntos habitacionais.

Este é o caso da favela Vila Proletária Nossa Senhora da Penha. Reportagens da época relatam que a prefeitura “inaugurou” uma “vila proletária” no local onde já existia a “favelinha da Penha” (provavelmente Vila Cruzeiro).<sup>6</sup> Nesta área seriam construídas duas mil casas para abrigar “de oito a dez mil pobres” (A Noite, 1/4/1943; Diário da Noite, 2/4/1943; A Noite, 3/4/1943). A vila seria construída com material de demolição, e havia planos de serem cobrados aluguéis dos moradores. O terreno fora cedido para a prefeitura pela Irmandade Nossa Senhora da Penha alguns anos antes para a construção de um cemitério, obra que nunca ocorreu. A prefeitura realizou obras no terreno para o seu arruamento e instalação de infraestrutura, por meio do departamento de construções proletárias, da secretaria da viação e obras do Distrito Federal, que era também responsável pela construção dos parques proletários provisórios (Gazeta de Notícias, 12/4/1946). Segundo o engenheiro Duque Estrada, responsável pela obra:

*Dentro do Estado Nacional, em 5 anos de administração (...) o prefeito Henrique Dodsworth fez mais pela pobreza da cidade do que foi feito em 50 anos de República. Estes terrenos, que por sua ordem receberão, até julho, 2000 casinhas proletárias que abrigarão com relativo conforto e higiene de 8 a 10 mil pessoas pobres, são mais uma prova disso. Trata-se de magnífico terreno, local salubre, situado no entroncamento de várias linhas de bondes, ônibus e servido por duas estradas de ferro. (...) foi prevista para este local uma grande vila proletária, composta de 2 mil unidades residenciais, além das praças, avenidas e ruas e das casas destinadas ao comércio de primeira necessidade, um posto de polícia municipal e um ambulatório. (A Noite, 2/4/1943)*

Em 1943 o prefeito inaugurou o primeiro núcleo de 400 casas, batizado de Cecy Dodsworth (a primeira-dama). Deveriam ser entregues mais 1.600 casas. As declarações do prefeito na ocasião sugerem que a obra ainda não estava concluída, mas, a partir de então, seria conduzida pela Irmandade Nossa Senhora da Penha e não mais pela prefeitura (A Noite, 1/4/1943). Assim como no caso dos parques proletários, a Vila Proletária da Penha foi utilizada para abrigar os moradores removidos de outras favelas (O Estado de S. Paulo, 13/4/1960; Última Hora, 13/10/1954).

Assim, na gestão de Henrique Dodsworth, à medida que se dava a realização do plano de remodelação urbana, várias favelas eram removidas para parques proletários provisórios, ou vilas/parques que podemos chamar de definitivos. No primeiro caso, a prefeitura pretendia gerir os parques e controlar sua população, e mantinha registros sobre os mesmos. No segundo caso, o governo aparentemente transferia a instituições filantrópicas ou de assistência social, a gestão dos parques ou vilas, como no caso da Vila Proletária da Penha. Ambos os tipos de assentamentos perderiam, nas décadas seguintes, este vínculo direto ou indireto com a prefeitura, e seriam considerados simplesmente como favelas.

Neste sentido, as políticas governamentais para as favelas, embora mantivessem o espírito original do Plano Agache, ao prever duas etapas para a solução do problema (provisória e definitiva), na prática, assim como permitido pelo código de obras,

<sup>6</sup> A origem da Vila Cruzeiro é anterior a 1940, pois em 1933 já estavam registrados 140 casebres nas ruas que dão acesso à favela (Silva M. L., 2005).

criavam (ou ajudava a criar) assentamentos definitivos nos subúrbios com padrões de urbanização muito semelhantes às favelas. O que não estava previsto na norma é que estes assentamentos permaneceriam distantes do controle urbanístico governamental e que, a partir de determinado momento não seria sequer lembrado que fizeram parte de um programa governamental.

## A prática das remoções

### 1947-1951

Como foi tratado acima, o programa dos parques proletários provisórios permaneceu sob a direção de Victor Tavares Moura durante a gestão do ex-prefeito Hildebrando de Araújo Goes (fevereiro de 1946 a junho de 1947), quando foi criado o quarto parque proletário, em Manguinhos. Nesta gestão, as ações sociais do programa passaram a ser de responsabilidade da recém-criada Fundação Leão XIII, instituição da igreja católica, e abrangeram não apenas os parques proletários provisórios, mas também um conjunto de favelas.

Na gestão de Mendes de Moraes como prefeito da cidade (1947-1951), Victor Tavares Moura foi substituído do posto que ocupava no departamento de assistência social e, ao que parece, o programa dos parques proletários provisórios começou a ser esquecido. As remoções para assentamentos, entretanto, prosseguiram. Em 1948, a prefeitura divulgou um plano para a solução do problema das favelas que tinha como base a remoção de favelados para novos núcleos habitacionais em terrenos públicos. Diferentemente do plano de Victor Moura, entretanto, Mendes de Moraes pretendia atingir um grande número de favelas em tempo mínimo e, além disso, não fazia publicidade de onde seriam esses novos núcleos.

Redigido com linguagem militar, o plano teria a data de início no dia “D” e realizaria um “expurgo” de pessoas, assim como demoliria casebres, de acordo com determinados critérios (DOU, 15/7/1948). Os moradores remanescentes nas favelas, finalmente, seriam encaminhados para os novos “núcleos habitacionais” ou “parques proletários” a serem construídos pela prefeitura. As três primeiras favelas a serem extintas seriam o Cantagalo, a Praia do Pinto – que deveriam ser removidas – e a Mangueira, que deveria permanecer no local, sendo urbanizada.

Estudo sobre as favelas do Complexo de Manguinhos revelou que a implantação das comunidades atualmente situadas no terreno do Parque Amorim, ou em áreas contíguas, conhecidas como Parque João Goulart, Conjunto Habitacional Provisório 2 (CHP2) e Vila Turismo, ocorreu, sobretudo, a partir de remoções de favelas de outras áreas da cidade promovidas pela prefeitura, em parceria com a Fundação Leão XIII, a partir dos anos 1950 (Fernandes e Costa, 2009).

### 1951-1954

A primeira metade da década de 1950 foi bastante conturbada no Distrito Federal, devido à instabilidade política do governo Vargas, que assumiu em janeiro de 1951, e terminou com o suicídio do presidente em agosto de 1954. Entre 1951 e 1955, o Distrito Federal teve quatro prefeitos.

No plano local, em 1952, o prefeito João Carlos Vital criou o Serviço de Recuperação das Favelas, que adotou uma política de remoções de determinadas favelas e melhorias em algumas outras e tinha semelhanças com algumas ações praticadas na gestão anterior. Com efeito, a nova administração manteve a “seleção” prévia dos moradores das favelas, separando aqueles que poderiam ter algum auxílio dos que deveriam ser expurgados, além de prever obras de melhorias em algumas favelas e remoção de outras para locais “apropriados” (Diário de Notícias, 4/3/1952). Posteriormente, o prefeito encaminhou à Câmara um pedido de verba adicional para “melhorar as condições de vida, remoções e criação de parques de triagem” (Diário de Notícias, 10/9/1952).

A atuação do Serviço de Recuperação das Favelas prosseguiu com a remoção de determinadas favelas da cidade, transferindo os moradores para alguns dos antigos parques proletários e também para o conjunto habitacional Areal do IAPC, em Coelho Neto, além de outras favelas, como o Grotão da Penha (Diário de Notícias, 29/4/1952; 1/5/1952; 6/5/1952; 4/6/1952; 6/12/1952).

Em janeiro de 1953, o novo prefeito Dulcídio Cardoso criou uma nova comissão de favelas que deveria propor um plano de execução para a solução do problema e afirmando que nenhuma favela poderia ser removida até que se providenciasse sua instalação em outro local (Diário de Notícias, 31/1/1953).

## 1955-1960

As políticas governamentais para as favelas do Distrito Federal, na segunda metade da década de 1950, foram marcadas pela atuação da Cruzada São Sebastião, criada em 1955, e do Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA), criado em 1956.

Durante a realização do 36º Congresso Eucarístico Internacional, em 1955, foi lançada a ideia de doar a madeira utilizada para as instalações do congresso para construir casas para os favelados (Diário de Notícias, 23/4/1955). A Cruzada São Sebastião foi uma instituição liderada pelo então bispo auxiliar da Arquidiocese do Rio de Janeiro, Dom Helder Câmara, e começou a ser organizada ao final daquele congresso. Segundo reportagens da época, o presidente da República, Café Filho, ofereceu uma verba à Cruzada para promover ações visando às favelas. Dom Helder pretendia a solução do problema das favelas em um prazo de doze anos, que coincidiria com o quarto centenário da cidade, quando todas as favelas deveriam estar urbanizadas. O programa de urbanização começaria pela favela da Praia do Pinto, sendo seus moradores transferidos para um novo conjunto habitacional (Cruzada São Sebastião, no Leblon), que seria construído em tempo recorde, como um exemplo da campanha.

Além disso, o discurso da Cruzada focava o êxodo rural como o problema de fundo da questão das favelas e propunha medidas para contê-lo. Dom Helder também enfatizava as questões fundiárias das favelas e buscava terrenos para novos assentamentos. Dom Helder se reuniu com “todos os presidentes dos IAPs” para a formação de “convênios a serem assinados entre as referidas instituições e a Cruzada São Sebastião no tocante à cessão de terrenos de propriedade dos IAPs”, sendo na ocasião assinado convênio para a cessão de terreno no Morro Azul, em Botafogo, onde a Cruzada construiria um bloco de apartamentos (Diário de Notícias, 10/4/1956).

Ainda em 1956, na gestão de Negrão de Lima, a prefeitura do Distrito Federal instituiu o Serviço para a Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA), que teria atribuições compatíveis com o plano geral estabelecido pela Cruzada São Sebastião (Decreto no 13.304, 28 de agosto de 1956). No mês seguinte à criação do SERFHA foi promulgada pelo ex-presidente Juscelino Kubitschek a chamada “Lei das Favelas” (Lei no 2.875, de 19 de setembro de 1956), que destinava verba de Cr\$ 50 milhões à Cruzada São Sebastião para promover a urbanização das favelas do Distrito Federal, assim como verbas com o mesmo fim para as cidades de Recife, Vitória e São Paulo. No caso do Distrito Federal, proibia-se remoções de favelas por um período de dois anos, assim como a destruição de casas de pessoas que não fossem contempladas pelos projetos habitacionais apoiados por essa mesma lei.

Durante a vigência da proibição das remoções e despejos parece ter havido um aumento do número de invasões, assim como uma mudança na forma de invadir novas áreas (Correio da Manhã, 8/9/1957). Em carta publicada no Correio da Manhã (8/9/1957), o prefeito da cidade, Negrão de Lima, afirmava que:

*Ultimamente tem assumido extraordinária rapidez o método de construção de favelas. Escolhido o local, os favelados levam seus móveis para ali e em torno destes constroem o barraco, tudo isso, geralmente, em grupos, em menos de duas horas e especialmente à noite ou de madrugada. Isto feito, o que acontece é sempre a mesma coisa. Se o Serviço toma uma atitude e manda demolir o barraco, toda a imprensa clama com violência. Mas se não remove esse mesmo barraco, a imprensa clama igualmente.*

O prefeito afirmava que a prefeitura estava apoiando a Cruzada São Sebastião e a Fundação Leão XIII em ações de remoções de favelas e transferência dos moradores para novos assentamentos.

*Quanto a remover as favelas e instalá-las num terreno próprio, sendo que neste terreno, já arruado, os favelados devem encontrar escola, assistência social, segurança e orientação, é realmente a solução, e o governo, com este propósito, vem auxiliando e prestigiando a Cruzada São Sebastião e a Fundação Leão XIII (...). (Correio da Manhã, 8/9/1957)*

De fato, as ações do SERFHA, em conjunto com a Cruzada e/ou a Fundação Leão XIII, naqueles anos, foram tanto no sentido de criar novos assentamentos ou parques proletários nos subúrbios para alojar moradores de favelas removidas quanto realizar acordos em determinadas áreas ocupadas estimulando a organização de comissões para melhoramentos das favelas, com o apoio da Fundação Leão XIII.

No caso do Parque Proletário de Vigário Geral, o livro de Araújo e Salles (2008) revela que a origem da favela foi a remoção de moradores das favelas Cidade Alta, Aterro da Glória e Morro de Santo Antônio, pela prefeitura, para Vigário Geral na década de 1950. Os moradores foram transferidos para a área de Vigário Geral e a prefeitura forneceu madeira para a construção dos barracos e designou esta área como parque proletário. Segundo relatos de moradores, havia um “guarda da prefeitura” que tomava conta da área, loteava os terrenos e “autorizava” a construção de barracos. Alguns moradores guardaram o documento emitido pelo SERFHA autorizando sua

mudança da favela do Morro de Santo Antônio e a construção de um barraco em Vigário Geral, em 1958. A maior parte da favela está situada em aterros da marinha e terrenos do extinto Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes de Cargas (IAPETEC).

A imprensa da época noticiou também a transferência de favelas de Santa Teresa para o subúrbio, nos bairros de Ramos e Engenho de Dentro, onde o SERFHA havia construído habitações provisórias, de madeira, para alojar os removidos (Correio da Manhã, 28/10/1958; Diário de Notícias, 9/12/1958).

No caso da favela de Nova Brasília, no Complexo do Alemão, a imprensa local noticiou a ocupação de um terreno de propriedade do IAPC, em 1957 (Correio da Manhã, 25/8/1957). O primeiro presidente da associação de moradores daquela favela, que participou da ocupação, relata que o SERFHA esteve na favela na ocasião e fez um acordo com os moradores, criando uma “comissão pró-melhoramentos”, que posteriormente se converteria na Associação de Moradores de Nova Brasília (IPEA, 2012).

## 1961-1964

A gestão de Carlos Lacerda como primeiro governador do estado da Guanabara inaugurou um período de remoções de favelas e transferência dos moradores para conjuntos habitacionais construídos pelo governo, através da companhia estadual de habitação (Cehab-GB), em grande escala, sendo os primeiros Vila Kennedy e Vila Aliança, nos bairros de Bangu e Senador Camará, respectivamente. Não obstante, durante seu governo, também foram criados “Conjuntos Habitacionais Provisórios” (CHPs), ou unidades de triagem, onde os moradores de favelas removidas eram abrigados provisoriamente em casas de madeira. Entre estes, destacam-se o de Manguinhos, que já tinha sido criado como parque proletário número 4 e então mudou de nome para CHP2 (Fernandes e Costa, 2009), e o de Nova Holanda, na favela da Maré.

*Nesse processo de erradicação de favelas, os Centros de Habitação Provisória tiveram um papel fundamental. Na verdade, ao longo do desenvolvimento da política de Lacerda, esses centros foram desvirtuados de sua função original, para se tornarem verdadeiros depósitos de favelados removidos. O maior dos CHP foi construído justamente na Maré, e foi batizado com o nome de Nova Holanda. O Projeto Nova Holanda consistiu na realização de aterros de uma grande área da Marinha, na erradicação de palafitas e na construção de casas de madeira, para abrigar provisoriamente os moradores de favelas de outras áreas da cidade em processo de remoção: Favela do Esqueleto, da Praia do Pinto, do Morro do Querosene e de Macedo Sobrinho. (Silva, 2006, p. 92)*

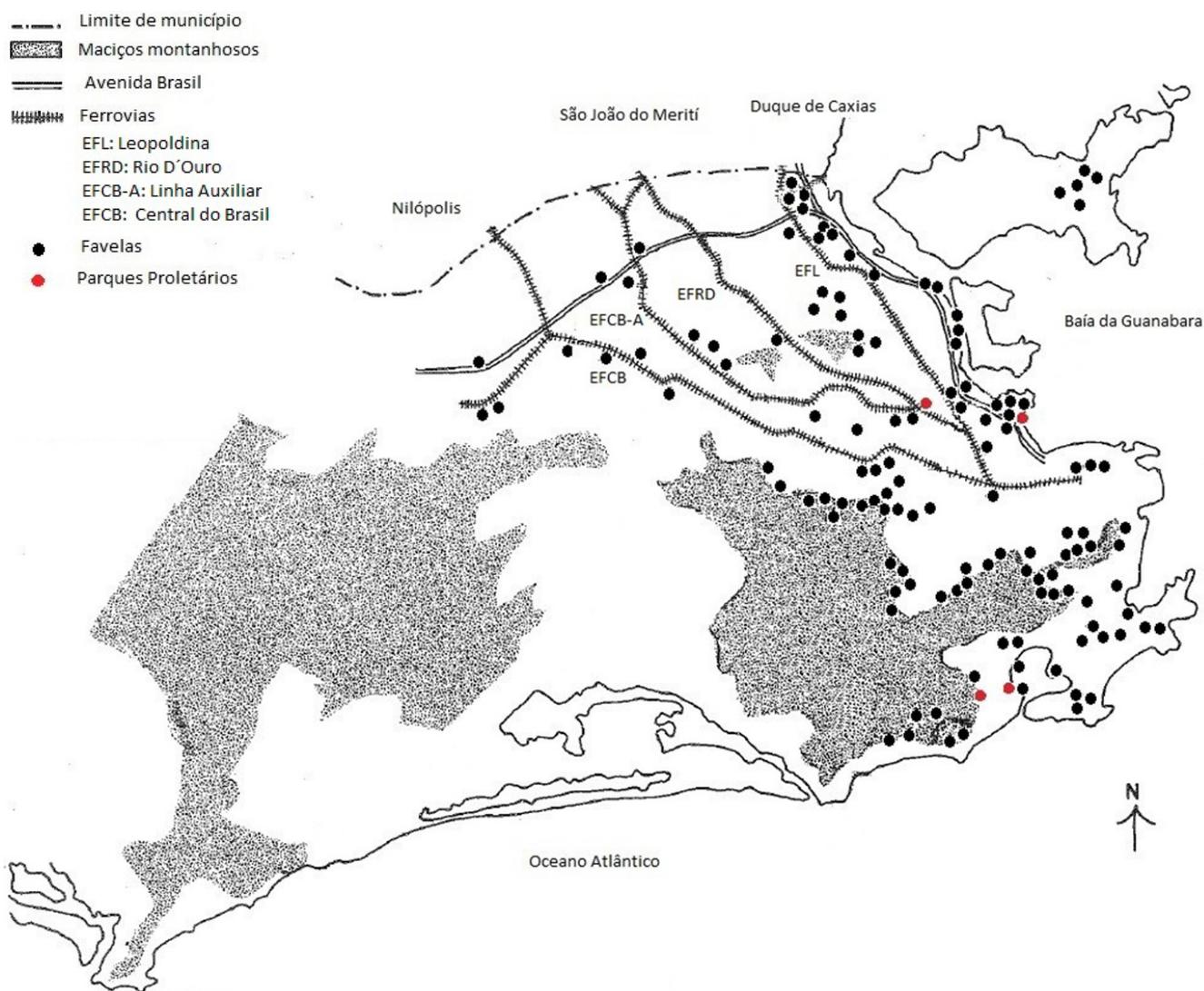
Carlos Lacerda também apoiou a ocupação de terrenos dos IAPs por favelados, como pode ser constatado no trecho abaixo.

*Convido as pessoas ou firmas que têm terrenos invadidos por favelas para entrarem imediatamente em acordo com o Estado, a fim de recuperar uma parte e entregar outra parte; assim evitaremos ter de desapropriar a totalidade do terreno. **Quanto aos terrenos federais, especialmente os dos Institutos de Previdência, se não nos forem cedidos, serão ocupados pelos favelados, sob a orientação e a***

**proteção do Estado, sempre que pudermos fazer projetos de urbanização e utilização adequada desses terrenos que a Previdência Social conserva sem qualquer utilização.** (Lacerda, 1964, p. 110, grifo nosso)

Embora os anos de 1961 a 1964 tenham representado um momento de mudança na orientação dos programas para as favelas, ainda não havia um novo arcabouço urbanístico-institucional, o que apenas ocorreu após o golpe militar de 1964. Assim, pode se dizer que o governo Lacerda, foi um período de transição entre uma era marcada pela remoção de favelas e seu reassentamento em terrenos estatais, para uma nova fase da política para as favelas, em que o foco das ações estava na remoção de favelas para conjuntos habitacionais, que se consolidaria após 1964, com a instituição do Banco Nacional de Habitação e o sistema de Companhias estaduais de habitação.

**Figura 1:** Localização das Favelas e Parques Proletários no município do Rio de Janeiro em 1960. Fonte: Parrisse (1969), apud Abreu (2008). Adaptação da autora.



zonas e circunscrições censitárias	População	Proporção	zonas e circunscrições censitárias	População	Proporção
<b>Zona do Litoral</b>	<b>54783</b>	<b>16,4%</b>	<b>Zona do Meier</b>	<b>43294</b>	<b>12,9%</b>
Copacabana	7093	2,1%	Encantado	1101	0,3%
Gávea	8531	2,5%	Engenho da Rainha	1768	0,5%
Ipanema	3228	1,0%	Engenho Novo	8014	2,4%
Lagoa	5723	1,7%	Inhaúma	303	0,1%
Leblon	9263	2,8%	jacarezinho	22714	6,8%
Leme	3437	1,0%	Lins de Vasconcelos	9394	2,8%
Niemeyer	17508	5,2%			
<b>Zona da Tijuca</b>	<b>63525</b>	<b>19,0%</b>	<b>Zona de Madureira</b>	<b>6492</b>	<b>1,9%</b>
Alto da Boa Vista	688	0,2%	Bento Ribeiro	1464	0,4%
Andaraí	7437	2,2%	Madureira	2451	0,7%
Grajaú	535	0,2%	Oswaldo Cruz	385	0,1%
Maracanã	10703	3,2%	Quintino Bocaiuva	747	0,2%
Rio Comprido	22484	6,7%	Rocha Miranda	1445	0,4%
Tijuca	16748	5,0%			
Vila Isabel	4930	1,5%			
<b>Zona da Baía de Guanabara</b>	<b>134388</b>	<b>40,1%</b>	<b>Zona de Campo Grande</b>	<b>14277</b>	<b>4,3%</b>
<b>Centro</b>	<b>11920</b>	<b>3,6%</b>	Bangu	1965	0,6%
Gamboa	4883	1,5%	Cosmos	1665	0,5%
Santa Teresa	7037	2,1%	Magalhães Bastos	1614	0,5%
			Realengo	9033	2,7%
<b>Sul</b>	<b>11127</b>	<b>3,3%</b>			
Botafogo	9087	2,7%			
Catete	494	0,1%	<b>Zona de Irajá</b>	<b>8869</b>	<b>2,6%</b>
Laranjeiras	1546	0,5%			
			Coelho Neto	3860	1,2%
<b>Norte</b>	<b>111341</b>	<b>33,2%</b>	Vicente de Carvalho	5009	1,5%
Benfica	5580	1,7%			
Bonsucesso	29457	8,8%	<b>Zona de Anchieta</b>	<b>3072</b>	<b>0,9%</b>
Brás de Pina	7304	2,2%			
Caju	9105	2,7%	Barros Filho	3072	0,9%
Cordovil	2499	0,7%			
Higienópolis	2196	0,7%	<b>Ilhas</b>	<b>6363</b>	<b>1,9%</b>
Olaria	395	0,1%			
Penha	15575	4,6%	Governador	6363	1,9%
Ramos	12342	3,7%			
São Cristóvão	17688	5,3%			
Vigário Geral	9200	2,7%	<b>Total Rio de Janeiro</b>	<b>335063</b>	<b>100,0%</b>

**Tabela 1:** População em Favelas por Zonas e Bairros, 1960. Fonte: IBGE Censo 1960 – Favelas do Estado da Guanabara.

## Considerações gerais

No período de 1930 a 1964, as transformações na forma urbana do Rio de Janeiro capitaneadas pela administração pública acarretaram diversas remoções de favelas e seu reassentamento em outro local. Este artigo reuniu evidências de que, a partir da década de 1940 e até meados da década de 1960, a administração da prefeitura do Rio de Janeiro (ou estado da Guanabara) tomou a iniciativa de reassentar os favelados removidos em terrenos estatais, principalmente nos subúrbios, amparada pela legislação urbanística então vigente. Tudo indica que as ações de remoção e reassentamento contribuíram para o crescimento e consolidação de alguns dos maiores complexos de favelas da zona da Leopoldina.

Ao contrário do previsto nas normas urbanísticas, entretanto, a ação governamental não foi capaz de regular o processo de ocupação, tampouco garantir os padrões, ainda que mínimos, de urbanização nos assentamentos criados. Tais assentamentos funcionaram, praticamente, como depósitos favelados. Os moradores de favelas eram removidos de áreas que passariam por reforma e valorização, e eram esquecidos (ou escondidos) em locais para os quais não havia projeto urbanístico algum, e sim a mera disposição de recursos mínimos de sobrevivência como bicas de água e cabines de luz. Em parte, este resultado relaciona-se à indefinição quanto aos direitos dos moradores lá fixados e às características filantrópicas do aparato institucional que tinha a incumbência de gerir os assentamentos e promover ações de urbanização. Por outro lado, a própria administração municipal promoveu forte adensamento populacional destes locais. Além disso, o êxodo rural no período de 1940 a 1960 trouxe milhares de novos moradores para a cidade e para as favelas, exercendo forte pressão populacional sobre estas áreas.

A reconstituição do histórico fundiário de algumas das maiores favelas do Rio de Janeiro indica que as práticas de ocupação de terrenos urbanos, que permanecem até os dias atuais, ao contrário de terem se formado a partir de decisões isoladas de grupos de “invasores”, se proliferaram dentro de um quadro institucional onde a própria administração pública, através de suas práticas, contribuiu para sedimentar o caminho em direção à favela.

## Referências bibliográficas

- ABREU, M. A. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro. *Espaço & debates*, v. 37, p. 34-46, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. 4 ed. Rio de Janeiro: IPP, 2008.
- ACERVO DA CASA DE OSWALDO CRUZ. *Notas e sugestões sobre os parques proletários apresentadas ao dr. Jesuíno Albuquerque - VT/MS/19390207*. Rio de Janeiro: [s.n.], 1943.
- \_\_\_\_\_. *Censo e informações sobre a favela do Jockey Club*. Rio de Janeiro: [s.n.], 1947a.
- \_\_\_\_\_. *Relatório e balancete dos trabalhos executados pelo serviço de extinção das favelas até 4-10-47*. Rio de Janeiro: [s.n.], 1947b.
- \_\_\_\_\_. *Processo 1066641/50 - VT/MS/19390207*. [s.l.: s.n.], 1953.
- \_\_\_\_\_. *Fundo Victor Tavares de Moura – inventário analítico*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2005.

- ARAUJO, M. P.; SALLES, E. *História e memória de Vigário Geral*. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2008.
- BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 1999.
- BORGES, M. V. Zoneamento na cidade do Rio de Janeiro, gênese, evolução e aplicação. *Dissertação (Mestrado)* – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.
- BRANDÃO, A. C. *Código de Obras e Legislação Complementar*. Decreto 6.000, de 1-7-1937. 3. ed. Rio de Janeiro: Coelho Branco Filho, 1959.
- CARDOSO, A. L.; ARAUJO, R. L. A política de urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro. In: CARDOSO, A. L. (Ed.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC, 2007. p. 273-323.
- Cunha, M. B. Nos Desencontros e fronteiras: os trabalhadores sociais nas favelas do município do Rio de Janeiro. Niterói: UFF, 2005.
- DISTRITO FEDERAL. Prefeitura do Distrito Federal. *Cidade do Rio de Janeiro: extensão, remodelação, embelezamento*. [s.l.]: Foyer Bresilien, 1930.
- FERNANDES, T. M.; COSTA, R. G. R. *História de pessoas e lugares: memória das comunidades de Manguinhos*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.
- FRIDMAN, F. *As propriedades públicas na cidade do Rio de Janeiro*. Belo Horizonte: ANPUR, 1995.
- LACERDA, C. *O poder das idéias*. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 1964.
- MOURA, V. T. *Esboço de um plano para estudo e solução do problema das favelas*. Rio de Janeiro: DAD/COC, 1940.
- \_\_\_\_\_. *VT/MS/19390207*. Rio de Janeiro: DAD/COC, 1941.
- \_\_\_\_\_. *Favelas do Distrito Federal*. Rio de Janeiro: Academia Carioca de Letras, 1943. p. 255-272.
- \_\_\_\_\_. *Aspectos da favela*. Rio de Janeiro: DAD/COC, 1957. p. 12.
- PARISSE, L. *Favelas do Rio de Janeiro: evolução-sentido*. Rio de Janeiro: CENPHA, 1969.
- PINO, J. C. *Jacarezinho: political history of a Rio de Janeiro favela*. 2001. Disponível em: <[http://www.brazilmax.com/news.cfm/tborigem/pl\\_southcentral/id/3](http://www.brazilmax.com/news.cfm/tborigem/pl_southcentral/id/3)>. Acesso em: 30 out. 2012.
- IPEA. *História das favelas do Complexo do Morro do Alemão*. Relatório final de pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea/FAPERJ, 2012.
- SILVA, C. R. R. *Maré: a invenção de um bairro*. Dissertação (Mestrado) – Escola de Ciências Sociais, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2006.
- SILVA, M. L. P. *Favelas cariocas 1930-1964*. 1. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- VALLADARES, L. P. *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- \_\_\_\_\_. *A invenção da favela: do mito de origem a favela.com*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

Recebido [Jan. 22, 2018]

Aprovado [Jan. 27, 2019]