

| 190 | ASPECTOS FUNDIÁRIOS DA POLÍTICA GOVERNAMENTAL PARA AS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO NAS DÉCADAS 1940 E 1950

Rute Imanishi Rodrigues

Resumo

O presente trabalho explora os vínculos entre as políticas governamentais para as favelas do Rio de Janeiro, então Distrito Federal, nas décadas de 1940 e 1950, notadamente seu componente fundiário, e o surgimento e/ou expansão de determinados núcleos de favelas na zona da Leopoldina. O texto apresenta os resultados de uma pesquisa em fontes primárias tais como: acervo de Victor Tavares Moura (principal idealizador do programa dos parques proletários provisórios), a imprensa periódica da época, e documentos publicados no Diário Oficial da União. A hipótese do trabalho é que, embora muitos núcleos de favelas nos subúrbios tenham surgido de forma espontânea, a consolidação e expansão de determinados núcleos foi fortemente influenciada pelo componente fundiário presente nas políticas para as favelas nas décadas de 1940 e 1950. Na zona da Leopoldina, há evidências da influência desta política na formação dos complexos da Penha, Manguinhos, Vigário Geral, e Morro do Alemão.

Palavras-chave: Favelas; subúrbios; Rio de Janeiro; política fundiária.

Introdução

A zona da Leopoldina reúne atualmente alguns dos grandes ‘complexos’ de favelas da cidade do Rio de Janeiro, tais como Morro do Alemão, Maré, Manguinhos, Penha e Vigário Geral. O processo de concentração de favelas nesta área da cidade deu-se ao longo das décadas de 1940 a 1960 e acompanhou o deslocamento das indústrias para os subúrbios, cuja implantação foi possibilitada por obras de infraestrutura urbana que aterraram os mangues e construíram as avenidas e viadutos que hoje compõem a região.

Até a década de 1930 as favelas do então Distrito Federal localizavam-se majoritariamente nas áreas centrais e nos bairros mais próximos do centro (Abreu, 1994; Silva, 2005). A literatura sobre a evolução histórica das favelas na cidade aponta uma correlação entre o deslocamento da indústria para os subúrbios e o crescimento das favelas nesta área (Abreu, 2008; Parisse, 1969). Alguns autores discutiram o programa dos ‘parques proletários provisórios’, dos anos 1940, assim como as chamadas políticas ‘populistas’ ou ‘clientelistas’ para as favelas dos anos 1950 (Leeds & Leeds, 1978; Parisse, 1969). Nestes estudos, entretanto, não foi enfatizada a relação entre as políticas governamentais para as favelas no período 1940-1950, e o surgimento de núcleos mais densos de favelas nos subúrbios.

O presente trabalho explora os vínculos entre as políticas governamentais para as favelas nas décadas de 1940 e 1950, notadamente seu componente fundiário, e o surgimento

e/ou expansão de determinados núcleos de favelas na zona da Leopoldina. O texto apresenta os resultados de uma pesquisa em fontes primárias tais como: acervo de Victor Tavares Moura (principal idealizador do programa dos parques proletários provisórios), a imprensa periódica da época, e documentos publicados no Diário Oficial da União.

As fontes examinadas mostram que, embora muitos núcleos de favelas nos subúrbios tenham surgido de forma espontânea, sua consolidação e expansão foi fortemente influenciada pelo componente fundiário presente nas políticas para as favelas nas décadas de 1940 e 1950. Na zona da Leopoldina, há evidências da influência desta política na formação dos complexos da Penha, Manguinhos, Vigário Geral, e Complexo do Alemão, como será visto a seguir.

I. O Programa dos Parques Proletários Provisórios (1940-1945)

Desenho do programa

O programa dos “Parques Proletários Provisórios” foi elaborado pela prefeitura do Distrito Federal no início dos anos 1940 e é conhecido como a primeira política governamental para as favelas da cidade (Cardoso, et al., 2007; Valladares, 2005; Burgos, 1999; Parisse, 1969). O programa fazia parte de um plano que visava introduzir melhorias urbanas em alguns morros já ocupados por favelas, assim como a construção de conjuntos habitacionais, principalmente nos subúrbios, como será visto mais adiante. De acordo com o programa, a população das favelas seria transferida provisoriamente para assentamentos denominados ‘parques proletários’ enquanto as ações de melhorias urbanas ou construção de habitações definitivas não estivessem concluídas.

Alguns autores analisaram o programa dos parques proletários destacando os aspectos relativos às ações de assistência social e sua adesão à política ‘populista-autoritária’ do Estado Novo (Leeds & Leeds, 1978; Burgos, 1999). Pouco foi estudado, entretanto, sobre os aspectos fundiários do programa.

No principal documento sobre o desenho do programa, Victor Tavares Moura trata explicitamente das questões fundiárias relativas às favelas, como também das medidas que deveriam ser tomadas com relação à terra com vistas a ‘solucionar’ o problema (Moura, 1940).

Por um lado, Moura observava que havia favelas em terrenos de propriedade privada, em muitas das quais havia pagamento de aluguel, e relatava casos de ‘exploradores de favelas’, proprietários de terrenos que alugavam barracões auferindo lucros significativos. Moura propunha que o governo desapropriasse algumas dessas áreas para que pudessem

ser introduzidos serviços urbanos básicos e proibisse a cobrança de alugueis e a exploração dos barracos. Quanto às favelas em terrenos de propriedade pública, deveria haver melhorias urbanas, ou venda dos terrenos, nos casos das áreas valorizadas, para angariar fundos para a campanha das favelas. Para Moura,

“deverão ser estudados também, desde logo: a) os terrenos disponíveis e de fácil e econômica desapropriação, b) os terrenos pertencentes à Prefeitura e à União; c) os terrenos das áreas intersticiais da cidade e que sejam bem servidos de transporte (ver planta junto); d) os terrenos de morros ou não de onde deverão sair os barracões que serão substituídos por casas dos tipos que forem aprovados... (Moura, 1940, p. 8).”

Moura sugeria que as áreas ‘intersticiais da cidade’, que *“se caracterizam muito bem nas direções seguidas pelas duas estradas de ferro Central do Brasil e Leopoldina”* (Moura, 1943, p. 258), fossem escolhidas para localização de construções proletárias:

“Estas áreas aqui no Rio, são, a meu ver muito aproveitáveis para a construção de casas populares, porque estão em zonas em geral salubres com meio de transportes diversos, trem, bonde e ônibus. Nelas poderão ser localizadas milhares de casas sem que este fato venha a afetar de modo chocante o aspecto urbano da cidade (...).”
(Moura, 1940, p. 9)

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, onde ele afirma ter defendido a construção de casas para aluguel para a população favelada no início dos anos 1940 (Moura, 1957). Tais casas seriam financiadas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), ou então, com recursos da venda de terrenos da prefeitura em áreas valorizadas.

Na esfera do governo federal, sob o Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945), a política de habitação era um elemento importante da estratégia para a construção de um estado de bem estar social, que tinha como instituição central o Ministério do Trabalho. Subordinados a este ministério, estavam os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), cujas carteiras prediais financiaram, entre 1937 e 1964, a produção de conjuntos habitacionais, sobretudo para aluguel aos seus associados, e que representaram a primeira leva de habitações populares produzidas em grande escala no país através de órgãos estatais (Bonduki, 1999).

Embora o plano do governo do Distrito Federal para as favelas previsse a construção de conjuntos habitacionais, a questão do financiamento destas construções não estava equacionada. Com efeito, os Institutos de Previdência davam cobertura apenas para seus associados, o que excluía os trabalhadores rurais e, portanto, os recém chegados na cidade, e os trabalhadores por conta própria (ou biscateiros), que eram a maioria nas favelas. Assim, os moradores das favelas que poderiam pleitear as habitações produzidas pelos IAPs eram a minoria: somente aqueles que eram associados aos institutos e, além disso, com salários suficientes para arcar com as despesas dos contratos.

Porém, enquanto não encontrava solução para a construção de habitações baratas, o governo lançava mão da política fundiária para apaziguar os ânimos dos moradores de favelas, em meio a disputas com proprietários de terrenos que impetravam contra eles ações de despejo. Com efeito, o próprio presidente Getúlio Vargas assinou decretos doando terrenos da União no Distrito Federal, como no caso da Barreira do Vasco doado à Associação do Lar Proletário (Decreto-Lei 745, 24/09/1938) e um terreno no Caju doado para a Fundação Darci Vargas (Decreto-Lei 5440, 30/04/1943), em local posteriormente conhecido como Parque Darci Vargas, além de ter autorizado a desapropriação dos terrenos da favela do Jacarezinho, em 1945 (Pino, 2001).

A partir de 1941, as ações para montagem dos primeiros parques proletários provisórios também tinham como um de seus pilares a política fundiária. A Barreira do Vasco e o Parque Darci Vargas, inclusive, passaram a ser tratados pela imprensa sob a nomenclatura comum de 'parques proletários', que nada mais eram que assentamentos em áreas públicas 'administrados' pelo governo, direta ou indiretamente, através de instituições de assistência social.

Assim, a proposta de Moura era o aproveitamento do patrimônio fundiário da prefeitura onde deveriam ser construídos conjuntos habitacionais com recursos dos IAPs, ou então, a venda dos terrenos em áreas valorizadas para angariar fundos para o programa. Como veremos a seguir, a proposta foi parcialmente aproveitada, pois a prefeitura designou alguns terrenos para o programa, assim como negociou com a União e com os Institutos de Aposentadorias e Pensões a utilização de terras destes últimos para os assentamentos proletários. No entanto, enquanto Moura esteve à frente do programa não houve construção de conjuntos habitacionais para substituir os parques provisórios.

Ações realizadas

Em 1941, o prefeito Henrique Dodsworth oficializou o plano de ação para as favelas criando uma “Comissão das Favelas” que daria início à construção dos parques proletários provisórios. A primeira ação prática do programa foi a remoção de determinadas favelas da área da Lagoa Rodrigo de Freitas, onde segundo Moura, *“a proliferação de casebres se acentua cada vez mais, criando chocante contraste com os bairros mais novos e elegantes da cidade”* (Moura, 1943, p. 264). O prefeito da cidade, inclusive, participou do início da destruição da favela do Largo da Memória, sendo seus moradores removidos para o parque proletário provisório número 1 (Valladares, 2005). Outras favelas, na Lagoa e no Centro da cidade, foram destruídas na gestão do prefeito Dodsworth.¹

Além do Parque Proletário Número 1, na Gávea, a prefeitura construiu 2 outros parques: Parque Número 2, no Caju, e Parque Número 3, no Leblon (ao lado da favela da Praia do Pinto), entre 1941 e 1943. Nos três casos, a prefeitura alocou terrenos para alojar pessoas removidas de favelas, onde foram construídos 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 número 1, 2 e 3 eram administrados pela secretaria de assistência social da prefeitura, até 1945, e contavam com os recursos dos alugueis para sua manutenção. Os documentos do acervo de Moura dão conta da precariedade das instalações e infraestrutura dos três parques com o passar dos anos.² Com efeito, os Parques proletários Provisórios abrigavam número de pessoas cada vez maior repetindo os processos de crescimento desordenado das favelas e saturação das infraestruturas instaladas. Assim, os parques proletários provisórios 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 reforma das instalações dos parques, até meados da década de 1950, de acordo com registros do Diário Oficial da União.

Fato pouco documentado sobre o programa, entretanto, é que ele não se restringiu a construção destes três parques provisórios. Na gestão do prefeito Henrique Dodsworth (1937-1945), a prefeitura acumulou um determinado ‘estoque de terras’, reunindo terrenos que já possuía ou foram adquiridos, e possivelmente terrenos arrendados ou cedidos, visando a ‘solução do problema das favelas’. 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, com a construção de “parques definitivos”:

*“Vim receber ordens do chefe. Ele quer que o Departamento de construções proletárias entre imediatamente na sua nova fase administrativa iniciando a construção dos Parques Proletários. Vou daqui mobilizar meu pessoal e começar pela procura de áreas devolutas e próprias para este fim. A prefeitura possui algumas cujas plantas vou reunir para apresentar ao prefeito”.*³

E Duque Estrada prossegue pedindo o auxílio daquele jornal

*“convidando a todos os que possuem áreas devolutas próximo a estações de estradas de ferro ou em pontos de fácil ligação aos centros de irradiação para os núcleos de trabalho e que estão dispostos a doá-las ou cedê-las à Prefeitura mediante venda ou arrendamento a longo prazo, mínimo de 10 anos pelo menos, para apresentarem suas propostas na sede do Departamento de Construções Proletárias (...)”.*⁴

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 e 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 (grifos nossos).”*⁵

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. Com efeito, reportagens da época relatam que a prefeitura planejou e ‘inaugurou’ uma ‘vila proletária definitiva’, na nomenclatura do programa dos parques proletários, no local onde já existia a

“favelinha da Penha” (provavelmente Vila Cruzeiro).⁶ Para aquela área o governo planejou a implantação de uma ‘vila proletária’ com duas mil casas para abrigar ‘seis mil pobres’, dentro do programa dos parques proletários.⁷ A vila seria construída com material de demolição, e havia planos de serem cobrados alugueis 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, através do departamento de construções proletárias, da secretaria da viação e obras do Distrito Federal, que era também responsável pela construção dos Parques Proletários Provisórios.⁸

Assim como no caso dos Parques Proletários, a Vila Proletária da Penha foi utilizada para abrigar os moradores removidos de outras favelas.⁹ A imagem 1 retrata a Vila Proletária da Penha em 1954 com barracões de madeira similares aos barracões levantados nos Parques Proletários Provisórios.

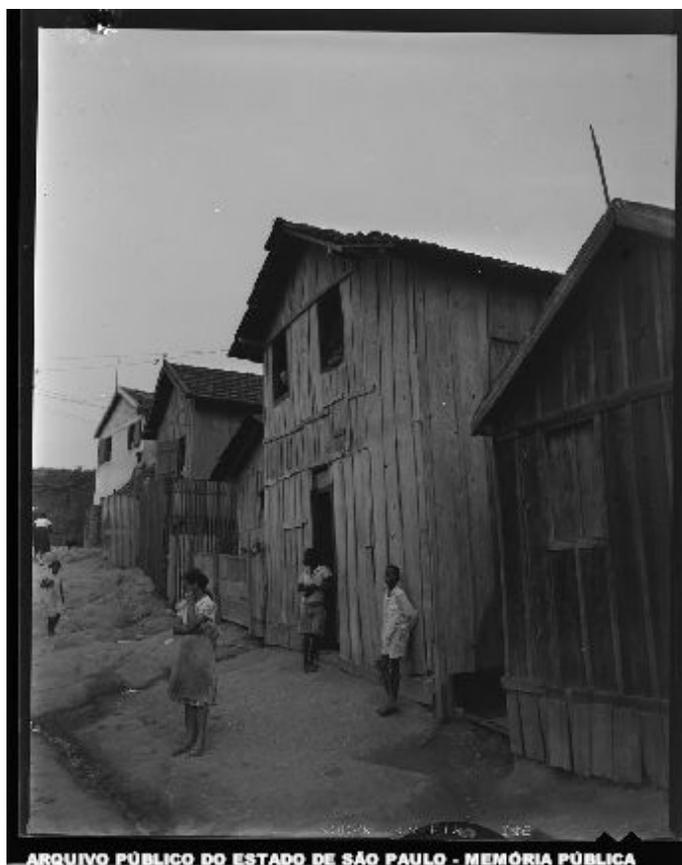


Imagem 1. Vila Proletária da Penha. Arquivo Público do Estado de São Paulo, Acervo do jornal Última Hora, 06/10/1954.

Também no caso do terreno do antigo Jardim Zoológico em Vila Isabel, citado por Dodsworth, o governo chegou a anunciar a construção de um parque proletário, inclusive para abrigar algumas favelas do entorno.¹⁰

Já em 1941, a imprensa noticiava que, com a concordância do presidente Getúlio Vargas, os Institutos de Aposentadorias e Pensões faziam parte do programa para construir casas para os favelados (Parisse, 1969).¹¹ Note-se que os IAPs tinham uma política de formação de estoque de terras urbanas (Bonduki, 1999). Alguns dos terrenos dos IAPs foram adquiridos em áreas contíguas à ‘núcleos iniciais de favelas’ como, por exemplo, o terreno do IAPC adquirido em 1941, em área que hoje pertence ao Complexo do Alemão (Rodrigues & Couto, 2012).

II. O plano de extinção das favelas e a criação de ‘núcleos residenciais’ (1947-1951)

O programa dos parques proletários prosseguiu mesmo com o fim da gestão do prefeito Henrique Dodsworth, em outubro de 1945, embora com mudanças importantes. As ações sociais do programa mudaram de forma com a entrada em cena da Fundação Leão XIII, criada em 1947, e passaram a abranger não apenas os parques proletários provisórios, mas um conjunto de favelas. Na gestão do prefeito Mendes de Moraes foi criado mais um parque proletário provisório ‘oficial’, o de número 4, localizado em Manguinhos: o Parque Amorim. O terreno do Parque Amorim originou-se do aterro da antiga Praia Pequena de Amorim pela prefeitura, obra que iniciara-se anos antes e que ainda estava em andamento.¹²

Apesar de ser um parque proletário oficial, o parque do Amorim não contava, como os anteriores, com ações de assistência social que obtivessem grande publicidade. O parque contava com dois ‘barracões de triagem com capacidade para 60 famílias’, além de 130 casas.¹³ Ou seja, boa parte da população do parque estava em alojamentos coletivos.

A documentação sobre a criação deste parque revela aspectos importantes do processo de remoção dos moradores, tais como a dispersão de famílias para ‘locais diversos’ e ‘acordos’ com representantes dos IAPs para alojar algumas famílias. De acordo com o relatório do ‘serviço de extinção das favelas’, de outubro de 1947, as 537 famílias moradoras da favela do Jockey (parcialmente removida) haviam sido alojadas da seguinte maneira: 165 no aterro do Amorim (Parque número 4); 38 na Rua Bela (Barreira do Vasco); 70 no Parque Proletário Número 3 (Praia do Pinto); 139 para lugares diversos e 125 permanecendo na favela.¹⁴

O relatório revela também que o administrador buscava alojamento para os removidos em conjuntos habitacionais do Instituto dos Comerciantes, mas isso dependia da ‘capacidade de pagamento’ dos inquilinos:

*“Devo ainda informar que me entendi com a direção do Instituto dos Comerciários afim de obter que o mesmo desse preferência aos comerciários moradores dos Parques Proletários, na locação dos prédios que estão sendo construídos para renda em Coelho Neto e na Avenida Suburbana, estando o assunto em estudos dependendo principalmente da capacidade pagadora desses comerciários”.*¹⁵

Estudo recente sobre as favelas do Complexo de Manguinhos revela que a implantação das comunidades atualmente situadas no terreno do Parque Amorim, ou áreas contíguas, conhecidas como Parque João Goulart, CHP-2 e Vila Turismo formaram-se, sobretudo a partir de remoções de favelas de outras áreas da cidade promovidas pela prefeitura, com ações conjuntas com a Fundação Leão XIII, nos anos 1950.

“A implantação destas comunidades está relacionada às ações da Fundação Leão XIII, que foi bastante marcante na área. Esta instituição se responsabilizava pelo deslocamento e assentamento das favelas de áreas centrais e mais valorizadas da cidade (...) para outros locais, com base nas propostas governamentais de habitações provisórias” (Fernandes & Costa, 2009, p. 120).

As ações da prefeitura não se limitaram à construção do Parque Número 4. Em 1948, a prefeitura divulgou um “plano para a solução do problema das favelas” que tinha como base, similarmente ao plano de Victor Tavares Moura, a remoção de favelados para ‘novos núcleos habitacionais’ que seriam ‘construídos’ em terrenos públicos, ou terrenos desapropriados pela administração.¹⁶ Diferentemente do plano de Moura, entretanto, o prefeito Mendes de Moraes pretendia atingir um grande número de favelas em tempo mínimo e, além disso, não fazia publicidade de onde seriam os novos núcleos habitacionais.

De acordo com o plano, para os novos núcleos habitacionais seriam buscados terrenos públicos, da União e da Municipalidade, além de outros órgãos estatais. Redigido em linguagem militar, a data de início da fase de execução do plano seria no dia “D”, e realizaria uma ‘seleção’ e ‘expurgo’ para reduzir o número de favelados, seja enviando ‘criminosos’ para a polícia, seja encaminhando ao Ministério do Trabalho os filiados aos órgãos de previdência, IAPs, entre outros critérios. Os moradores que ‘sobrassem’, 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 e a Mangueira, sendo que esta última deveria permanecer no local, sendo urbanizada.¹⁷

A proposta do prefeito foi encaminhada à Câmara dos Vereadores e aprovada, porém, recebeu parecer contrário do relator, que afirmou que o plano do prefeito era “*na verdade uma operação policial, tanto mais que não existiam locais próprios para abrigar os favelados*” e que “*o que ele quer, sem mesmo atender às possibilidades, é deslocar as favelas da vista da cidade*”.¹⁸

É importante registrar que o maior número de conjuntos habitacionais populares produzidos pelos IAPs ocorreu durante o governo do presidente Dutra (Bonduki, 1999). Alguns destes conjuntos destinaram-se aos moradores de favelas, como a Vila Portuária Presidente Dutra (ao lado do morro da Providência), o conjunto residencial construído no Parque Proletário da Gávea, o conjunto do IAPI na área da favela Vila do Vintém, em Realengo, o conjunto habitacional Dona Castorina, na Gávea, o conjunto Areal, em Coelho Neto.

Por outro lado, há indicações de que alguns terrenos dos IAPs atualmente em áreas de favelas foram ocupados, ainda que de forma rarefeita, neste período. Neste caso incluem-se as ocupações ‘autorizadas’ por funcionários dos IAPs em terrenos dos institutos relatadas por moradores de algumas favelas, como no caso da favela de Nova Brasília, no Complexo do Alemão, situada em terrenos do IAPC (Rodrigues & Couto, 2012).

III. Remoções e desapropriações: (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 4 prefeitos, o que dificultou a execução de programas governamentais com continuidade na cidade.

No âmbito do governo federal o problema das favelas passou a ser discutido dentro da então criada Comissão de Bem Estar Social, órgão do Ministério do Trabalho, que realizou seminários nacionais sobre o tema, tendo como uma de suas conclusões que o problema assumia escala nacional. Entre as medidas a serem adotadas sobre as favelas a comissão de bem estar sugeria melhorias sanitárias em determinadas favelas, ao mesmo tempo em que previa o ‘*encaminhamento dos que se encontram em favelas para zonas previamente selecionadas*’, e estudos para o financiamento de programas tais como ‘*a construção de cidades satélites e moradias populares*’.¹⁹

No plano local, em 1952 o prefeito João Carlos Vital criou o Serviço para a Recuperação de Favelas que adotou uma política de remoções de determinadas favelas e melhorias em algumas outras e tinha semelhanças com algumas ações adotadas na gestão

anterior. Com efeito, a nova administração manteve a ‘seleção’ prévia dos moradores das favelas, separando aqueles que poderiam ter algum auxílio dos institutos de previdência, assim como os ‘maus elementos’, que deveriam ser expurgados, além de prever obras de melhorias nas favelas e remoção de outras para locais ‘apropriados’. Com efeito, ao assumir a presidência do órgão, Guilherme Romano afirmou à imprensa que a orientação do Serviço de Recuperação das Favelas era:

*“entregar aos respectivos órgãos de previdência, assistência, etc os problemas que formos levantando relativos aos respectivos contribuintes e associados; garantir água, luz, esgoto, ordem e higiene dentro das condições de vida dos trabalhadores favelados; expurgar os elementos indesejáveis, inclusive os exploradores das favelas (...); não vamos destruir as favelas sem antes construirmos coisa melhor que as substitua. A pior das favelas é melhor do que nada. Trataremos de assegurar aos favelados, o melhor possível, moradia em zona próxima ao seu local de trabalho”.*²⁰

Posteriormente, o prefeito encaminhou à Câmara um pedido de verba adicional para ‘melhorar as condições de vida, remoções e criação de parques de triagem’.²¹

Quanto aos acordos com os institutos de previdência, Guilherme Romano realizou algumas reuniões com os respectivos presidentes dos institutos em busca de apoio para a ‘solução’ do problema das favelas.²²

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”.²³

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 ordenou que:

*“nenhuma favela será removida sem que tenha sido convenientemente providenciada sua instalação em outro local (...); nenhuma construção será permitida nas favelas existentes, devendo a policia de vigilância fiscalizar rigorosamente e demolir imediatamente qualquer construção que se venha a fazer nas referidas favelas, bem assim como impedir a construção de novas”.*²⁴

Segundo Silva, o ano de 1954 foi fundamental para as mobilizações dos favelados, notadamente em mobilizações contra ações de despejo, ou pressões para a desapropriação dos terrenos onde situavam-se as favelas (Silva, 2005). Durante os anos de 1953 e 1954 os favelados ocuparam, em diversas ocasiões, as galerias da câmara dos vereadores realizando manifestações para aprovar projetos de desapropriação de terrenos, obtendo sucesso em muitos casos.²⁵

IV. Cruzada São Sebastião e SERFHA: 1955-1960

As políticas governamentais para as favelas 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.

A Cruzada São Sebastião foi uma instituição liderada pelo então bispo auxiliar da Arquidiocese do Rio de Janeiro, Dom Helder Câmara. O discurso de Dom Helder pregava a ‘solução’ do problema das favelas em um prazo de 12 anos, que coincidiria com o 4º centenário da cidade, quando todas as favelas da cidade deveriam estar ‘urbanizadas’. O programa de urbanização começaria pela favela da Praia do Pinto, que seria transferida para um conjunto habitacional no Leblon a ser construído em tempo recorde, como um exemplo da campanha.

Além disso, o discurso de Dom Helder focava o êxodo rural como o problema de fundo da questão das favelas e propunha medidas para contê-lo. Com efeito, segundo Dom Helder em entrevista na época,

“A igreja e o governo, em perfeita concordância estão articulando esforços de entidades oficiais e particulares no sentido de fazer surgir ou ampliar nos Estados mais atingidos pelo êxodo rural centros de atração e fixação dos migrantes nacionais assim como estender ao longo do Rio São Francisco e da estrada Rio-Bahia, barreiras de contenção, com núcleos de colonização (...)”.²⁶

Dom Helder também enfatizava as questões fundiárias das favelas e buscava terrenos para novos assentamentos. Reportagens da época registram que a Cruzada dedicava-se a estudar a ‘situação jurídica’ dos terrenos das favelas, assim como havia acordos com os IAPs para a cessão de terrenos. Com efeito, Dom Helder também 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 cessão de terreno no Morro Azul, em Botafogo, onde a Cruzada construiria um bloco de apartamentos.²⁷

A Cruzada São Sebastião também recebeu terras da União. O presidente Juscelino Kubitschek, doou uma área no limite norte do Distrito Federal (entre os Rios Irajá e Meriti), às margens da Avenida Brasil, para a Cruzada São Sebastião, cujos terrenos seriam aterrados e posteriormente vendidos, como forma de angariar fundos para a campanha das favelas (Decreto 39835, de 19/07/1956). Posteriormente, em 1957, a Cruzada inaugurou o Centro Municipal de Abastecimento (CEMA), em parte deste terreno.

Ainda em 1956, na gestão de Negrão de Lima, a prefeitura do Distrito Federal instituiu o Serviço Especial de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas, SERFHA, que teria atribuições compatíveis com o plano geral estabelecido pela Cruzada São Sebastião (Decreto 13304, 28/08/1956). De acordo com o decreto, o SERFHA propunha-se, a criar *‘centros de acolhida’* na periferia do Distrito Federal para o *‘controle e orientação das populações migrantes’*, assim como *‘estudo e acordos para a criação de colônias agrícolas na região geo-econômica em que se situa o Distrito Federal’*. Além disso, o SERFHA orientava-se *‘no sentido de assegurar às favelas condições mínimas de urbanização e assistência médico-social e policial permanente’*. No tocante à assistência social, o SERFHA determinava prioridade para a atuação da Fundação Leão XIII.

No que diz respeito às remoções de favelas, o SERFHA faria uma *‘classificação das favelas existentes de acordo com o critério de possibilidade de sua remoção’*. As ações de *‘urbanização’* propriamente ditas, seriam *‘apoiadas e estimuladas’* pelo SERFHA que promoveria *“o controle e estímulo à iniciativa privada no campo da assistência social, beneficente ou previdenciária, ligada aos problemas habitacionais facultando-lhe assistência técnica e auxílio financeiro”*. O SERFHA apoiaria também as cooperativas de construção.

No mês seguinte à criação da SERFHA foi promulgada pelo presidente Juscelino Kubitschek a chamada “Lei das favelas” (Lei 2875, de 19/09/1956), que destinou verba de 50 milhões de cruzeiros 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, devido a uma emenda de um deputado, a Lei proibiu 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 através da referida 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. Em carta publicada no Correio da Manhã, 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”.²⁸

O prefeito afirmava também, na mesma carta, que a prefeitura apoiava 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 (...)”.²⁹

De fato, as ações da 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 invadidas estimulando a organização de ‘comissões para melhoramentos’ das favelas, com apoio da Fundação Leão XIII.

No caso do Parque Proletário de Vigário Geral, estudo recente 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 no final da década de 1950 (Araujo & Salles, 2008). Os moradores foram transferidos para a área de Vigário Geral e a prefeitura forneceu madeira para a construção dos barracos e a designou como Parque Proletário. Segundo relatos de moradores, havia um ‘guarda da prefeitura’ que tomava conta da área, loteava os terrenos e a ‘autorizava’ a construção de barracos. Alguns moradores, inclusive, guardaram um documento da SERFHA autorizando a transferência de seus barracos no Morro de Santo Antônio, que estava sendo demolido, para Vigário Geral, em 1958.

A imprensa da época noticiou também a transferência de favelas pequenas 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.³⁰

No caso da favela de Nova Brasília, no Complexo do Alemão, a imprensa local noticiou a ‘invasão’ de um terreno de propriedade do IAPC, em 1957, no método ‘rápido’ descrito pelo prefeito Negrão de Lima e citado anteriormente neste texto.³¹ Relato do primeiro presidente da associação de moradores daquela favela, que participou da invasão, conta 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 (Rodrigues & Couto, 2012).

Considerações Finais

Os resultados da pesquisa mostram que as ações da política fundiária governamental foram importantes para a localização de determinados núcleos de favelas nos subúrbios, notadamente na zona da Leopoldina, durante as décadas de 1940-1950. Posteriormente, esses núcleos expandiram-se e hoje formam parte de alguns dos grandes complexos de favelas daquela zona, como os ‘complexos’ da Penha, Vigário Geral, e Manguinhos.

Por outro lado, os Institutos de Aposentadorias e Pensões sempre estiveram presentes nas discussões para a formulação de políticas para as favelas. Consta-se hoje que um número expressivo de favelas encontra-se em terrenos que foram dos extintos IAPs (Fridman, 1995). Em algumas destas favelas o processo de ocupação se deu entre os anos 1940-1950, o que fortalece a hipótese segundo a qual tais institutos participaram das políticas de então para as favelas através da cessão de terrenos para criação de ‘parques proletários’, ou similares.

¹ Diário de Notícias, 27/03/1941; Acervo da Casa de Oswaldo Cruz, Departamento de Documentação, “Favelas do Rio”, código VT/MS/19390207.

² Acervo da Casa de Oswaldo Cruz, Departamento de Documentação, “Notas e sugestões sobre os parques proletários apresentadas ao Dr. Jesuíno de Albuquerque”, Rio de Janeiro, 04/04/1943, Código VT/MS/19390207.

³ A Noite, 01-10-1942.

⁴ Idem.

⁵ Correio da Manhã, 28/3/56.

⁶ Correio da Manhã, 03/04/1941.

⁷ A Noite, 01/04/1943; Diário da Noite, 02/04/1943; A Noite 03/04/1943.

⁸ Gazeta de Notícias, 12/04/1943.

⁹ O Estado de São Paulo, 13/04/1960, “Suplemento Especial - Aspectos humanos da favela carioca”; Última Hora, 13/10/1954.

¹⁰ A Noite, 10-01-1944.

-
- ¹¹ Correio da Manhã, 22-07-1941.
- ¹² Acervo da Casa de Oswaldo Cruz, Departamento de Documentação, "Processo 1066641/50", 19/10/1953, código VT/MS/19390207.
- ¹³ Acervo da Casa de Oswaldo Cruz, Departamento de Documentação, "Relatório e balancete dos trabalhos executados pelo serviço de extinção das favelas até 04-10-47", código VT/MS/19390207.
- ¹⁴ Idem, pag.2.
- ¹⁵ Idem, pag. 3.
- ¹⁶ Diário Oficial da União, 15/07/1948, seção II, pp. 4824.
- ¹⁷ Idem.
- ¹⁸ Correio da Manhã, 18/02/1949.
- ¹⁹ Diário de Notícias, 25/03/1952.
- ²⁰ Diário de Notícias, 04/03/1952.
- ²¹ Diário de Notícias, 10/09/1952.
- ²² Diário de Notícias, 11/07/1952.
- ²³ Diário de Notícias, 29/04/1952, 01/05/1952, 06/05/1952, 04/06/1952, 06/12/1952.
- ²⁴ Diário de Notícias 31/01/1953.
- ²⁵ Diário de Notícias 22/06/1954; 29/06/1954;02/07/1954;06/07/1954.
- ²⁶ Diário de Notícias, 08/11/1955.
- ²⁷ Diário de Notícias, 10/04/1956.
- ²⁸ Correio da Manhã, 08-09-1957.
- ²⁹ Idem.
- ³⁰ Correio da Manhã, 28/10/1958; Diário de Notícias, 09/12/1958.
- ³¹ Correio da Manhã, 25/08/1957.

Bibliografia

- ABREU, M. A., 1994. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro. *Espaço & Debates*, Volume 37, pp. 34-46.
- ABREU, M. A., 2008. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. 4 ed. Rio de Janeiro: IPP.
- ARAUJO, M. P. & SALLES, E., 2008. *História e memória de Vigário Geral*. Rio de Janeiro: Aeroplano.
- BONDUKI, N., 1999. *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. 2 ed. São Paulo: Estação Liberdade .
- BURGOS, M. B., 1999. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: A. Zaluar & M. Alvito, eds. *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 372.
- CARDOSO, A. L. & ARAUJO, R. L., 2007. A política de urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro. In: A. L. Cardoso, 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, pp. 273-323.
- CARDOSO, A. L., ARAUJO, R. L. & COELHO, W. R., 2007. Habitação Social na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: A. L. Cardoso, 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, pp. 42-81.
- FERNANDES, T. M. & COSTA, R. G.-R., 2009. *História de Pessoas e Lugares: memória das comunidades de Mangueiras*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- FRIDMAN, F., 1995. *As propriedades públicas na cidade do Rio de Janeiro*. Belo Horizonte, ANPUR.
- LEEDS, A. & LEEDS, E., 1978. *A sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- MOURA, V. T., 1940. *Esboço de um plano para estudo e solução do problema das favelas*. Rio de Janeiro: Acervo da Casa de Oswaldo Cruz, Departamento de Arquivo e Documentação, Código VT/MS19390207.
- MOURA, V. T., 1943. *Favelas do Distrito Federal*. Rio de Janeiro, Academia Carioca de Letras, pp. 255-272.
- MOURA, V. T., 1957. *Aspectos da Favela*. Rio e Janeiro, Acervo da Casa de Oswaldo Cruz, Departamento de Documentação, VT/PI/19570108, p. 12.
- PARISSE, L., 1969. *Favelas do Rio de Janeiro evolução-sentido*. Rio de Janeiro: CENPHA.

- PINO, J. C., 2001. *Jacarezinho: Political History of a Rio de Janeiro Favela*. [Online]
Disponível em: http://www.brazilmax.com/news.cfm/tborigem/pl_southcentral/id/3
[Acesso em 30 10 2012].
- RODRIGUES, R. I. & COUTO, P. B., 2012. *História das favelas do Complexo do Morro do Alemão, Relatório Parcial de Pesquisa*. Rio de Janeiro: mimeo.
- SILVA, M. L. P., 2005. *Favelas Cariocas 1930-1964*. 1 ed. Rio de Janeiro: Contraponto.
- VALLADARES, L. P., 2005. *A invenção da favela - do mito de origem a favela.com*. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV.