

Rodrigues, Rute Imanishi

**Working Paper**

## Os parques proletários e os subúrbios do Rio de Janeiro: Aspectos da política governamental para as favelas entre as décadas de 1930 e 1960

Texto para Discussão, No. 2016

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Rodrigues, Rute Imanishi (2014) : Os parques proletários e os subúrbios do Rio de Janeiro: Aspectos da política governamental para as favelas entre as décadas de 1930 e 1960, Texto para Discussão, No. 2016, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121676>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 2016

TEXTO PARA DISCUSSÃO

## OS PARQUES PROLETÁRIOS E OS SUBÚRBIOS DO RIO DE JANEIRO: ASPECTOS DA POLÍTICA GOVERNAMENTAL PARA AS FAVELAS ENTRE AS DÉCADAS DE 1930 E 1960

Rute Imanishi Rodrigues





# 2016

## TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, dezembro de 2014

### **OS PARQUES PROLETÁRIOS E OS SUBÚRBIOS DO RIO DE JANEIRO: ASPECTOS DA POLÍTICA GOVERNAMENTAL PARA AS FAVELAS ENTRE AS DÉCADAS DE 1930 E 1960**

Rute Imanishi Rodrigues<sup>1</sup>

---

1. Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

## Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
**Ministro** Marcelo Côrtes Neri

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Sergei Suarez Dillon Soares

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Rogério Boueri Miranda

### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto**

Carlos Henrique Leite Corseuil

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Renato Coelho Baumann das Neves

### **Chefe de Gabinete**

Bernardo Abreu de Medeiros

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica  
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

|                                                                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 INTRODUÇÃO .....                                                                                                                   | 7  |
| 2 POLÍTICAS, PLANOS E INSTRUMENTOS DE AÇÃO GOVERNAMENTAL PARA AS FAVELAS (1930-1940).....                                            | 11 |
| 3 O PROGRAMA DOS PARQUES PROLETÁRIOS PROVISÓRIOS: REFERENCIAL TEÓRICO PARA A POLÍTICA PARA AS FAVELAS ATÉ A DÉCADA DE 1960 .....     | 15 |
| 4 PARQUES PROLETÁRIOS E NÚCLEOS HABITACIONAIS (1947-1951).....                                                                       | 25 |
| 5 A INSTABILIDADE POLÍTICA E AS FAVELAS (1951-1954) .....                                                                            | 28 |
| 6 A CRUZADA SÃO SEBASTIÃO E O SERVIÇO ESPECIAL DE RECUPERAÇÃO DAS FAVELAS E HABITAÇÕES ANTI-HIGIÊNICAS (SERFHA) (1955-1960).....     | 30 |
| 7 CONSTRUÇÃO DE CONJUNTOS HABITACIONAIS, CENTROS DE HABITAÇÃO PROVISÓRIA E APOIO ÀS INVASÕES DOS TERRENOS DOS IAPs (1961-1965) ..... | 34 |
| 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....                                                                                                         | 35 |
| REFERÊNCIAS .....                                                                                                                    | 37 |
| BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....                                                                                                       | 38 |
| ANEXO A.....                                                                                                                         | 39 |



## SINOPSE

Este trabalho explora os vínculos entre as políticas governamentais para as favelas do Rio de Janeiro, então Distrito Federal, entre as décadas de 1930 e 1960, notadamente seu componente fundiário, e o surgimento e/ou expansão de determinados núcleos de favelas no subúrbio da cidade. O texto apresenta os resultados de uma pesquisa em fontes primárias, tais como: o 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* (DOU).

A hipótese do trabalho é que, embora muitos núcleos de favelas nos subúrbios tenham surgido de forma espontânea, determinadas ações governamentais atuaram no sentido de consolidar e expandir uma parte desses núcleos. Na zona da Leopoldina, há evidências de que estas ações foram importantes para a formação dos complexos da Penha, Manguinhos, Vigário Geral, Maré e Morro do Alemão.

**Palavras-chave:** favelas; subúrbio do Rio de Janeiro; historiografia das favelas.

## ABSTRACT

The present paper explores the links between governmental policies towards Rio de Janeiro's favelas, between the 1930's and 1960's, focusing on actions related to the land, and the beginning or enlargement of determined nucleus of favelas in the city suburbs. The paper presents the results of a research in primary sources, such as: Victor Tavares Moura collection (mentor of Parques Proletários Provisórios program), newspapers of the time, and documents published in *Diário oficial da União* (DOU).

According to that research, even though many favelas nucleuses have begun spontaneously, some governmental actions led to their consolidation and expansion. In the Leopoldina Zone there is evidence that such actions were important to the beginning of large slums like Penha, Manguinhos, Vigário Geral, Maré e Morro do Alemão.

**Keywords:** favelas; slums; Rio de Janeiro.





## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo aborda as políticas governamentais para as favelas do Rio de Janeiro, entre as décadas de 1930 e 1960, com ênfase em aspectos fundiários. Entre os instrumentos da política fundiária utilizados neste período podem-se citar a desapropriação de terrenos privados ocupados por favelas, a remoção de favelas para liberar determinados terrenos (públicos ou privados), a cessão de terrenos estatais para a criação de assentamentos para alojar favelados, assim como as negociações intermediadas pelo governo sobre os conflitos fundiários em áreas públicas ou privadas ocupadas por favelas. As ações da política fundiária relacionam-se com a propriedade dos terrenos e seu processo de ocupação e, por isso, remetem a questões relativas à origem das favelas.

Embora o componente de controle social seja fundamental para a análise sociológica da política governamental para as favelas no período considerado, este artigo não o enfatiza, pois pretende destacar um aspecto pouco discutido na literatura sobre o tema, que são as ações da política fundiária adotada para as favelas.

A historiografia mostra que as primeiras favelas da cidade surgiram entre a segunda metade do século XIX e o início do século XX. Segundo Abreu (1994) e Vaz (2002), a origem das favelas está relacionada com as campanhas higienistas e as reformas urbanas que demoliram um grande número de cortiços e estalagens no centro da cidade, notadamente no período do então prefeito Pereira Passos (1902-1906), e levaram à ocupação de morros dos arredores pela população desabrigada. Há registros de “ocupações autorizadas” em morros pertencentes à União, para abrigar soldados, e autorizações para a construção de barracões para os operários nos arredores de algumas fábricas (Silva, 2005). Há também favelas surgidas em terrenos alagados, em áreas da Marinha, como no caso da Lagoa Rodrigo de Freitas (Moura, 1943; Distrito Federal, 1930).

Um número expressivo de registros refere-se a favelas criadas por empreendedores privados, muitas vezes proprietários de terrenos, que alugavam barracos ou mesmo o “chão” (Silva, 2005; Moura, 1943; Ipea, 2012). Como mostrou Silva (2005), a partir de meados da década de 1950, a identificação das favelas como “invasões”, pela imprensa, intensificou-se e praticamente se generalizou. Porém, até então, as favelas eram frequentemente associadas a “negócios” explorados por proprietários de terrenos privados, ou mesmo grileiros de terras, que eram chamados pela imprensa de “tubarões das favelas” (*op. cit.*).

Segundo o mapa produzido por Silva (2005), na década de 1930, as favelas mais populosas da cidade concentravam-se nas áreas que hoje correspondem a zona central, zona sul e início da zona norte (Tijuca e Engenho Novo). Nos subúrbios da cidade, que acompanham as linhas de ferro Central do Brasil e da Leopoldina, havia apenas núcleos iniciais de casebres, com exceção de algumas favelas mais densas na Serra dos Pretos Forros (*op. cit.*). Embora não exista um inventário completo da situação fundiária das favelas existentes na década de 1930, um número significativo destas encontrava-se nas situações descritas nos parágrafos anteriores.<sup>1</sup>

Até a década de 1930, não há indicações de haver um plano governamental para as favelas, embora já existissem normas relativas à construção de casas de madeira, que eram admitidas apenas nos morros e nas zonas mais distantes do centro da cidade (Gonçalves, 2006). Neste período já havia ações de remoção de favelas ordenadas pela prefeitura, mas aparentemente sem haver um local para abrigar os removidos, o que acarretava apenas a mudança da favela de lugar, como mostrou Abreu (1994), referindo-se à “dança das favelas”.<sup>2</sup>

A partir da década de 1930, o “problema das favelas” passou a fazer parte dos documentos governamentais relativos ao planejamento e à regulação urbanística da cidade (Abreu, 1994; Silva, 2005; Valladares, 2005). Nesta década surgiram os primeiros traços de uma política governamental para as favelas, inscritos no Plano Agache e no Código de Obras da cidade.

O programa dos Parques Proletários Provisórios, elaborado no início dos anos 1940, foi apresentado como o *esboço de um plano* de ação governamental para as favelas do Rio de Janeiro. O programa propunha a transferência dos moradores de favelas para alojamentos provisórios em áreas do entorno, enquanto seriam construídas habitações definitivas, preferencialmente nos subúrbios da cidade, utilizando terrenos estatais. O programa contava ainda com um forte componente de controle social, analisado por alguns autores dentro do contexto populista e autoritário do Estado Novo (Leeds e Leeds, 1978). Segundo Parisse (1969), ao longo das décadas de 1940 e 1950, todas as gestões

---

1. Ver outras hipóteses para o surgimento das favelas em Campos (2007).

2. Pereira Passos chegou a construir vilas operárias, por exemplo, no bairro Estácio (Parisse, 1969).

do governo local sugeriram propostas que já haviam sido delineadas no programa dos parques proletários provisórios para fazer frente ao “problema das favelas”.

A literatura sobre as favelas mostrou que, ao longo das décadas de 1930 a 1950, as mobilizações dos favelados tiveram como centro a questão da propriedade fundiária, frequentemente como reação a ameaças de despejo e disputas judiciais com proprietários privados.<sup>3</sup> Estas mobilizações populares, muitas vezes em aliança com setores do Legislativo, conseguiram levar o governo local a utilizar o recurso da “desapropriação por utilidade pública” (Decreto-Lei nº 3.365/1941) de terrenos ocupados por favelas.<sup>4</sup> Assim, premidos pelos movimentos populares, os governos locais passaram a alterar a propriedade dos terrenos de algumas favelas por meio da desapropriação, neutralizando os conflitos com os proprietários privados. Estas ações, entretanto, foram contingentes e se, por um lado, viabilizaram a consolidação das favelas, por outro, não significaram a regularização fundiária destas.

Ao analisar a evolução das favelas entre 1950 e 1960, Parisse (1969) constatou haver um forte crescimento da população em favelas da orla norte da Baía de Guanabara, notadamente na zona da Leopoldina, superior ao crescimento da população total residente nestas áreas. Este movimento, segundo o autor, estava relacionado à disponibilidade de terrenos, assim como à localização da indústria. Segundo Abreu (2008), o aumento da população em favelas na zona da Leopoldina também relacionava-se com os aterros realizados para a construção da Avenida Brasil na década de 1940.

Os autores citados no parágrafo anterior revelaram aspectos importantes da expansão das favelas entre 1930 e meados dos anos 1960, mas não exploraram de forma suficiente a relação entre o componente fundiário das políticas governamentais para as favelas e seus efeitos sobre o deslocamento relativo e o crescimento das favelas nos subúrbios. Como será visto ao longo deste artigo, as ações governamentais relativas à terra foram fundamentais para a formação ou expansão de núcleos de favelas nos subúrbios da cidade. O governo local, por um lado, removia favelas de terrenos em áreas valorizadas ou áreas que passariam por reformas urbanas (notadamente obras viárias) e, por outro, utilizava

---

3. Em muitos casos os proprietários haviam criado a favela por meio do aluguel de barracos ou do “chão”, e os moradores mantinham recibos ou “papéis” comprovando um vínculo de aluguel formal (Silva, 2005).

4. Em muitos casos estas ações não levaram a mudanças nos registros cartoriais de propriedade (Silva, 2005).

terrenos estatais para alojar as pessoas removidas de favelas. Os primeiros assentamentos deste tipo foram os três parques proletários provisórios “oficiais” construídos no início da década de 1940 na Gávea, no Leblon (Praia do Pinto) e no Caju.<sup>5</sup> Estes parques estavam localizados no entorno de áreas favelizadas e deveriam ser provisórios, mas tornaram-se permanentes.<sup>6</sup>

A construção desses três parques, entretanto, é apenas uma parte da história. Como será visto nas seções seguintes, a transferência de pessoas removidas de favelas para terrenos estatais, principalmente nos subúrbios, foi frequentemente realizada pelos governos locais. Estas ações já estavam previstas no programa dos parques proletários provisórios e eram permitidas pelo código de obras da cidade.

A pesquisa para a realização deste artigo concentrou-se na história das favelas dos subúrbios da Leopoldina, para os quais foram consultados os estudos de caso sobre Vigário Geral (Araújo e Salles, 2008), Manguinhos (Fernandes e Costa, 2009), Jacarezinho (Pino, 2001), Complexo da Maré (Silva, 2006) e Complexo do Alemão (Ipea, 2012). Além disso, realizou-se uma pesquisa em periódicos da época, principalmente das décadas de 1940 e 1950, por meio do acervo da Biblioteca Nacional. Consultou-se também o acervo de Victor Tavares Moura, principal idealizador do programa dos Parques Proletários Provisórios, organizado pela Fundação Casa de Oswaldo Cruz. Também foram consultados os atos governamentais publicados no *Diário oficial da União* (DOU); os acervos iconográficos sobre as favelas – Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro (AGCRJ), Museu da Imagem e do Som (MIS) e Arquivo Nacional (AN); e os dados do 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 (SMH) da Prefeitura do Rio de Janeiro.

---

5. A Gávea e o Leblon localizavam-se na zona residencial 3 (ZR3), de acordo com o Decreto nº 6.000/1937. Ver nota de rodapé 12.

6. Os parques proletários da Gávea e do Leblon (Praia do Pinto) foram extintos até a década de 1970.

## **2 POLÍTICAS, PLANOS E INSTRUMENTOS DE AÇÃO GOVERNAMENTAL PARA AS FAVELAS (1930-1940)**

O governo federal teve atuação importante na área da habitação entre as décadas de 1930 e 1960, principalmente por meio da Lei do Inquilinato e dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) (Silva, 2005; Bonduki, 1999). Os IAPs eram subordinados ao Ministério do Trabalho e financiaram, entre 1937 e 1964, a produção de conjuntos habitacionais, sobretudo para aluguel aos seus associados, que representaram a primeira leva de habitações populares produzidas em grande escala no país por intermédio de órgãos estatais (Bonduki, 1999).

As operações dos IAPs, entretanto, tinham regras atuariais e, portanto, limites mínimos de renda para os interessados na locação, compra ou tomada de empréstimos. Assim, embora tenham construído um grande número de conjuntos habitacionais populares no Rio de Janeiro, esta oferta de habitações não era, necessariamente, destinada aos mais pobres.

Os IAPs, no entanto, acumularam grande estoque de terras urbanas, em diferentes pontos do país, “constituindo um patrimônio que ultrapassava em muito sua capacidade de edificação”, dentro de uma estratégia de valorização de ativos em um período de forte valorização imobiliária (Bonduki, 1999, p. 107). Muitos desses terrenos eram visados pelos governos locais para programas voltados para as favelas e há indicações de que alguns deles foram cedidos para esses programas entre os anos 1940 e 1960.<sup>7</sup> No que diz respeito às favelas do Distrito Federal, há indicações de que o governo federal atuou por meio da cessão de terrenos de sua propriedade, assim como promovendo parcerias entre os IAPs e a prefeitura.

No caso do Rio de Janeiro, os terrenos dos IAPs estiveram na mesa de negociações sobre os programas governamentais para as favelas em praticamente todas as gestões do governo local, entre as décadas de 1940 e 1960. A participação dos IAPs nos programas para as favelas, entretanto, foi errática. Em alguns casos, terrenos foram cedidos à prefeitura para a construção de conjuntos habitacionais para alojar favelados. Em outros casos, os governos locais exerceram pressão sobre os institutos para que estes arrandassem abrigo

---

7. Sobre a participação dos IAPs na campanha contra os mocambos do Recife, ver Pontual (2001). Sobre iniciativas similares às dos parques proletários em São Paulo, em terrenos dos IAPs, ver Bonduki (1999, p. 262-263).

para seus associados moradores de favelas. Ocorreram também invasões dos terrenos dos IAPs, que foram “toleradas” por meio de negociações intermediadas por órgãos de governo, assim como, em determinados momentos, houve apoio governamental explícito para as invasões de terras dos institutos.<sup>8</sup>

No âmbito do governo local, a questão da provisão de habitações para a população em favelas foi tratada nos planos urbanísticos, já na década de 1930. No plano de remodelação urbana da cidade do Rio de Janeiro, encomendado pelo então prefeito Antônio Prado Júnior, e elaborado por Alfred Agache entre 1928 e 1930, sugeriu-se a criação de bairros proletários em substituição às favelas.<sup>9</sup> Formulado como um Plano Diretor para a cidade, o problema das favelas foi apresentado no Plano Agache como um tema mais geral do desenvolvimento urbano, e não como uma questão isolada. Assim, a “solução” para o problema das favelas era relacionada ao “preparo dos subúrbios operários” para a construção de “imóveis salubres a preços módicos”, o qual, por sua vez, era relacionado à disponibilidade de terrenos baratos, que tornassem viável a oferta de habitações para as classes proletárias. Esta solução, que em última instância dependia da disponibilidade de terrenos baratos, foi tratada apenas no apêndice da obra de Agache. Ali, ele comentava o exemplo de diversas cidades europeias onde os governos locais tinham adotado políticas territoriais que significaram a aquisição de grande proporção de seus respectivos territórios, permitindo “estabilizar o mercado de terras”. Agache sugeria, então, a construção de “vilas jardins operárias” nos subúrbios do Rio de Janeiro, inspirado no modelo de cidades-satélites criado pelo urbanista inglês Ebenezer Howard.<sup>10</sup>

O Plano Agache, entretanto, não tratou detalhadamente da construção de tais cidades-jardins no Rio de Janeiro. Foi tratada com muito mais destaque na obra a remodelação urbana dos bairros centrais e das áreas mais valorizadas, para os quais foram sugeridos projetos específicos. Nestes casos, as favelas eram apresentadas como uma

---

8. Exemplos destes casos serão mostrados ao longo do texto.

9. Para uma discussão sobre a elaboração do Plano Agache e as influências nos planos de trabalho de diversos especialistas locais, ver Valladares (2005).

10. De acordo com Agache, a primeira cidade-jardim foi criada nos arredores de Londres, construída em terreno rural obtido por intermédio de uma sociedade por ações, sobre o qual foi planejada uma cidade completa. O terreno fora então dado pela sociedade em aluguel por longuíssimo prazo, mediante certa contribuição anual, para particulares. A cidade-jardim deveria manter boas extensões de parques e jardins para garantir a qualidade de vida da população (Distrito Federal, 1930, p. 23 e 24).

“lepra [que] suja a vizinhança das praias e os bairros mais graciosamente dotados pela natureza” e deveriam ser destruídas. Assim, o plano propunha a destruição das favelas nas áreas centrais e nas áreas mais valorizadas da cidade, que seriam destinadas a outros fins. A remodelação urbana das áreas mais valorizadas era prioritária e, por isso, seria necessário transferir os favelados para habitações provisórias, o que permitiria a remodelação dos terrenos até então ocupados por favelas, enquanto não estivessem construídas as “vilas operárias” nos subúrbios (Distrito Federal, 1930, p. 189-190). Além disso, deveria ser proibida qualquer construção “estável e definitiva” nas favelas, pois o fato de serem construções provisórias permitia a sua fácil destruição.

O Plano Agache não foi institucionalizado como Plano Diretor, mas teve influência sobre a legislação urbana criada a partir de 1937 para o Distrito Federal. O Código de Obras da cidade (Decreto nº 6.000/1937) definiu o zoneamento e as normas de construção do Distrito Federal seguindo, em alguns aspectos, as sugestões do Plano Agache.<sup>11</sup> As “habitações proletárias de tipo econômico” (Artigo 346), por exemplo, deveriam ser construídas nas zonas suburbana (ZR3) e rural (ZA) e pagariam taxa mínima de licenciamento.

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” (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).<sup>12</sup> A redação do código não distinguia ações de “remoção” de ações de “urbanização” de favelas, tratando ambas como criação de “núcleos habitacionais de tipo mínimo”.<sup>13</sup>

---

11. 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 (atual Área de Planejamento 5), mais os bairros da zona norte não compreendidos na ZR3 (Brandão, 1959; Borges, 2007).

12. Ver a reprodução da maior parte dos dois artigos no anexo A.

13. O tratamento indistinto das remoções de favelas e da urbanização prosseguiu na regulamentação e discurso dos gestores públicos até o início da década de 1960. Ver Machado da Silva *apud* Cardoso e Araujo (2007).



O Artigo 348 do Código de Obras definiu os cortiços e as favelas como “habitações anti-higiênicas” e proibiu a execução de obras ou acréscimos nos já existentes, assim como a criação de novos cortiços ou favelas, determinando a demolição de qualquer nova construção nesses espaços. O artigo proibiu também a cobrança de aluguéis em favelas e estabeleceu multas para os proprietários de terrenos ocupados por favelas que desrespeitassem o código. Assim, a norma colocou na ilegalidade as favelas exploradas por proprietários privados que alugavam casebres ou o “chão”. Ainda, visou deter o crescimento espontâneo das favelas em terras públicas ou devolutas, ameaçando o despejo dos moradores e a demolição de qualquer novo barraco construído. Finalmente, o artigo estabeleceu que a prefeitura providenciasse a “extinção das favelas e a formação, para substituí-las, de núcleos de habitação de tipo mínimo”.

De acordo com o Artigo 347 a prefeitura providenciaria “a formação de núcleos de habitações baratas, de tipo mínimo”, que deveriam ser “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>14</sup>

Quanto à localização dos núcleos habitacionais de tipo mínimo, o Artigo 347 definia que estes seriam construídos tanto em áreas já ocupadas por favelas quanto em outros terrenos. Ou seja, a “extinção das favelas” significava tanto a sua urbanização – sua transformação em um núcleo habitacional de tipo mínimo – quanto a sua remoção para outra área – um novo núcleo habitacional. Além disso, 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” das favelas existentes para fins de urbanização, assim como a incorporação de novos terrenos, da União e da prefeitura,

---

14. Com efeito, os loteamentos nas ZRs teriam tamanho mínimo de 360 m<sup>2</sup> (construção de até 50% a 70% do lote, dependendo da zona), enquanto nos loteamentos proletários o lote mínimo era de 225 m<sup>2</sup> (construção de 60 m<sup>2</sup>), e nos núcleos habitacionais de tipo mínimo o lote poderia ser de 41 m<sup>2</sup> (26 m<sup>2</sup> de construção e 15 m<sup>2</sup> de área livre). Os logradouros deveriam ter, no mínimo, 6 m de caixa de rolamento e 1,5 m de meio-fio, em todas as zonas, enquanto nos núcleos de tipo mínimo os logradouros deveriam ter 6 m, sem tamanho mínimo para o meio-fio. Quanto ao saneamento básico, no caso de a área não ser atendida pela rede de esgotos existente, exigia-se a construção de galerias para o escoamento das fossas sépticas nos logradouros comuns, enquanto nos núcleos de tipo mínimo essa exigência era relativa apenas ao escoamento das águas pluviais.

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.<sup>15</sup>

Além desses dois artigos direcionados às favelas, o Artigo 292 permitia a construção de “casas expeditas de madeira” na ZA e nos morros das ZRs mais afastadas do centro e da orla sul (ZR2 e ZR3).<sup>16</sup>

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).

### **3 O PROGRAMA DOS PARQUES PROLETÁRIOS PROVISÓRIOS: REFERENCIAL TEÓRICO PARA A POLÍTICA PARA AS FAVELAS ATÉ A DÉCADA DE 1960**

O programa dos Parques Proletários Provisórios, reconhecido como a primeira política governamental para as favelas da cidade, foi encomendado pelo prefeito Henrique Dodsworth (1937-1945) ao médico sanitarista Victor Tavares Moura, que acompanhara

---

15. Sobre as ações de instituições de assistência social nas favelas do Distrito Federal no período Vargas, ver Honorato (2012).

16. 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.

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).

Victor Tavares Moura diagnosticava entre as causas do surgimento e multiplicação das favelas o grande número de imigrantes que chegava à cidade em condições miseráveis. No principal documento sobre o programa, Moura (1940) tratou explicitamente das questões fundiárias relativas às favelas, como também das medidas que deveriam ser tomadas com relação à terra visando “solucionar” o problema. Ele 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 aluguéis 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.

As favelas vão surgindo muitas vezes em terrenos particulares sem que seus proprietários protestem e que, até pelo contrário, ajudem a construir o barracão e ainda mais atraem novos moradores. É uma maneira fácil de não pagar impostos de qualquer maneira e de ter grande renda. Enquanto isso, os terrenos vão se valorizando, sem necessidade de outro auxílio, senão o fator tempo. Há também um bom número de favelas que se levantaram e que permanecem em terrenos pertencentes à Prefeitura e à própria União. Estão neste caso, entre outros, os terrenos da Gávea, à margem da Lagoa Rodrigo de Freitas e de alguns morros, como os da Mangueira, da Providência e outros, que com fácil instalação de água, luz, esgoto, acesso a demais serviços públicos se tornariam bons para localização de talvez alguns milhares de casas acessíveis às classes mais modestas. Por outro lado, o beneficiamento e loteação de muitos desses terrenos melhor localizados significariam sua imediata valorização e o resultado de sua venda a pessoas mais abastadas seria com certeza a soma de alguns milhares de contos de réis, que poderiam ser aplicados na campanha benemérita que V. Exa., em boa hora, patriótica e corajosamente quer iniciar e concluir, ou pelo menos colocar em tal ponto de adiantamento que não permita o recuo dos que vierem (Moura, 1940, p. 3).

Moura propunha, então, em primeiro lugar, um estudo das características da favela e dos terrenos aproveitáveis para a construção de vilas proletárias e, posteriormente, a elaboração de um plano de ação. As medidas necessárias, notadamente quanto às desapropriações de terrenos e estímulos para as construções de habitações, deveriam

ser tomadas pelo prefeito e pelo presidente da República. De acordo com o plano de Moura (1940, p. 8),

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 (...).

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 nosso).

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, grifo nosso).

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 seria financiada pelos IAPs, ou então com recursos da venda de terrenos da prefeitura em áreas valorizadas.

Embora o plano do governo do Distrito Federal para as favelas previsse a construção de conjuntos habitacionais, a questão do financiamento destas habitações para a população de mais baixa renda não estava equacionada. Com efeito, os institutos de previdência

tinham um plano de construção de conjuntos habitacionais populares para venda ou aluguel, mas apenas para seus associados, o que excluía os trabalhadores rurais, portanto, os recém-chegados na cidade, e os trabalhadores sem carteira assinada.

### 3.1 Ações do programa

Em 1941, o então 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 do programa foi a remoção de algumas favelas das margens da Lagoa Rodrigo de Freitas, onde segundo Moura (1943, p. 264), “a proliferação de casebres se acentua cada vez mais, criando chocante contraste com os bairros mais novos e elegantes da cidade”. 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).<sup>17</sup>

Além do Parque Proletário Provisório 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), entre 1941 e 1943.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup>

Nos parques da Gávea e do Caju, chegaram a ser construídos alguns equipamentos públicos, como posto de saúde e escola. A imprensa local deu ampla cobertura às ações desenvolvidas nos parques proletários, sobretudo no parque da Gávea, que era constantemente visitado por autoridades e funcionava como uma “vitrine” para ações governamentais para os pobres, principalmente ações de assistência social, em conjunto com a Igreja Católica (figura 1).

---

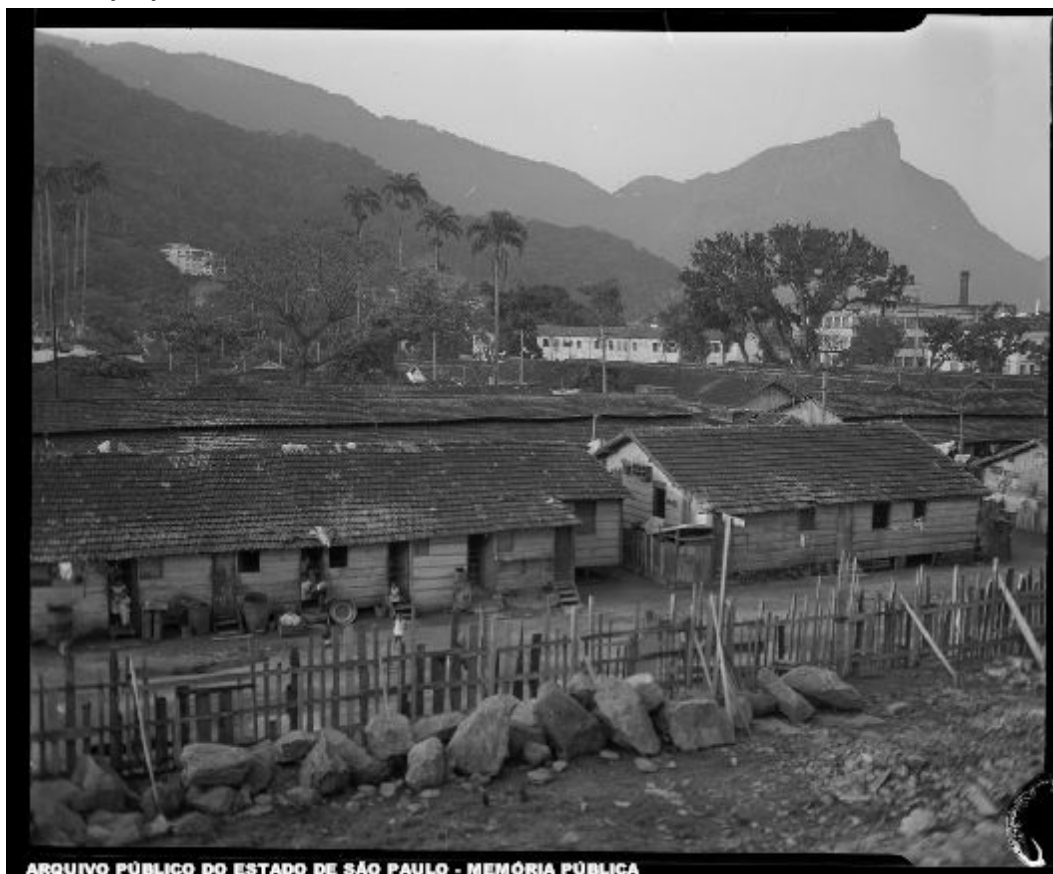
17. Dezesete favelas, na Lagoa e no Centro da cidade, foram destruídas na gestão de Victor Tavares Moura no programa dos parques proletários (Acervo da Casa de Oswaldo Cruz, 2005, p. 81).

18. De acordo com Borges (2007), a Gávea e o Leblon estavam localizados na ZR2.

19. Eram terrenos dos IAPs, da prefeitura, da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA), e um terreno arrendado de particular (metade da área do parque proletário da Gávea). Ver documentos do acervo de Victor Tavares Moura.

FIGURA 1

**Parque proletário da Gávea**



ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - MEMÓRIA PÚBLICA

Fonte: Arquivo Público do estado de São Paulo (jornal *Última hora*, 15/10/1954).

Os parques números 1, 2 e 3 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). Com o tempo os parques proletários provisórios abrigavam um número de pessoas cada vez maior, repetindo os processos de crescimento das favelas e saturação das infraestruturas instaladas. Assim, eles acabaram sendo reconhecidos como favelas já nos censos realizados em 1948 (prefeitura) e 1950 – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (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.

Fato pouco documentado sobre o programa, entretanto, é que ele não se restringiu à 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 à 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 (*A noite*, 1/10/1942).

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 à 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 (...) (*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 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). 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, 2005). Em 1941, este núcleo apresentava o seguinte aspecto, segundo artigo do *Correio da manhã* (3/4/1941, grifo nosso):

No alto, sobre a imensa mole de pedra, a igreja da Penha. (...) de lá de cima (...) vê-se um grande grupo de casas que constituem a Vila Cascatinha, e talvez um quilômetro para adiante uma série de barracas cobertas com folhas de flandres na cobertura, ao lado de habitações de pau-a-pique como no interior do país. Vale a pena descer, contornar o morro da Penha e chegar até a Estrada do Sacco, onde localizam-se aquelas barracas *legítimo tipo favela*.

A figura 2 registra a imagem da favela naquele momento.

FIGURA 2  
**Favelinha da Penha**



Fonte: Arquivo Nacional (*Correio da manhã*, 3/4/1941).



O artigo do *Correio da manhã* cita a existência de aproximadamente quinhentos casebres na “favelinha da Penha” em 1941.

Ao lado daquela área o governo planejou a implantação de uma vila proletária com 2 mil casas para abrigar “de oito a dez mil pobres”, dentro do programa dos parques proletários (*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. Pela primeira vez a Prefeitura está utilizando para seus serviços materiais de demolições, que representam medida inteligente, do maior alcance econômico. (...) 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.

O engenheiro forneceu detalhes das construções das casas e usou termos que indicam que estas seriam construídas como casas do “tipo mínimo”, previstas no Código de Obras, Artigo 347:

As construções são todas embasadas em alvenaria de pedra, elevadas no mínimo 30 cm do solo. Os socos cheios e batidos. Pisos em cerâmica de cor manipulada no local. Paredes ½ vez de tijolo, rebocadas e caiadas (...). Serão isoladas, conjugadas e em série, não havendo em hipótese alguma série de mais de 8 casas (...).

Em 1943 foi inaugurado o primeiro núcleo de quatrocentas casas, batizado de Cecy Dodsworth (a primeira-dama), evento ao qual compareceu o prefeito Henrique

Dodsworth. Deveriam ser entregues ainda 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. Segundo o jornal *A noite* (1/4/1943), o prefeito teria dito que “a obra tinha sido bem iniciada e, sob as vistas daquela instituição (a irmandade Nossa Senhora da Penha), ela prosseguiria e seria concluída, para o bem-estar de uma grande e laboriosa classe”.

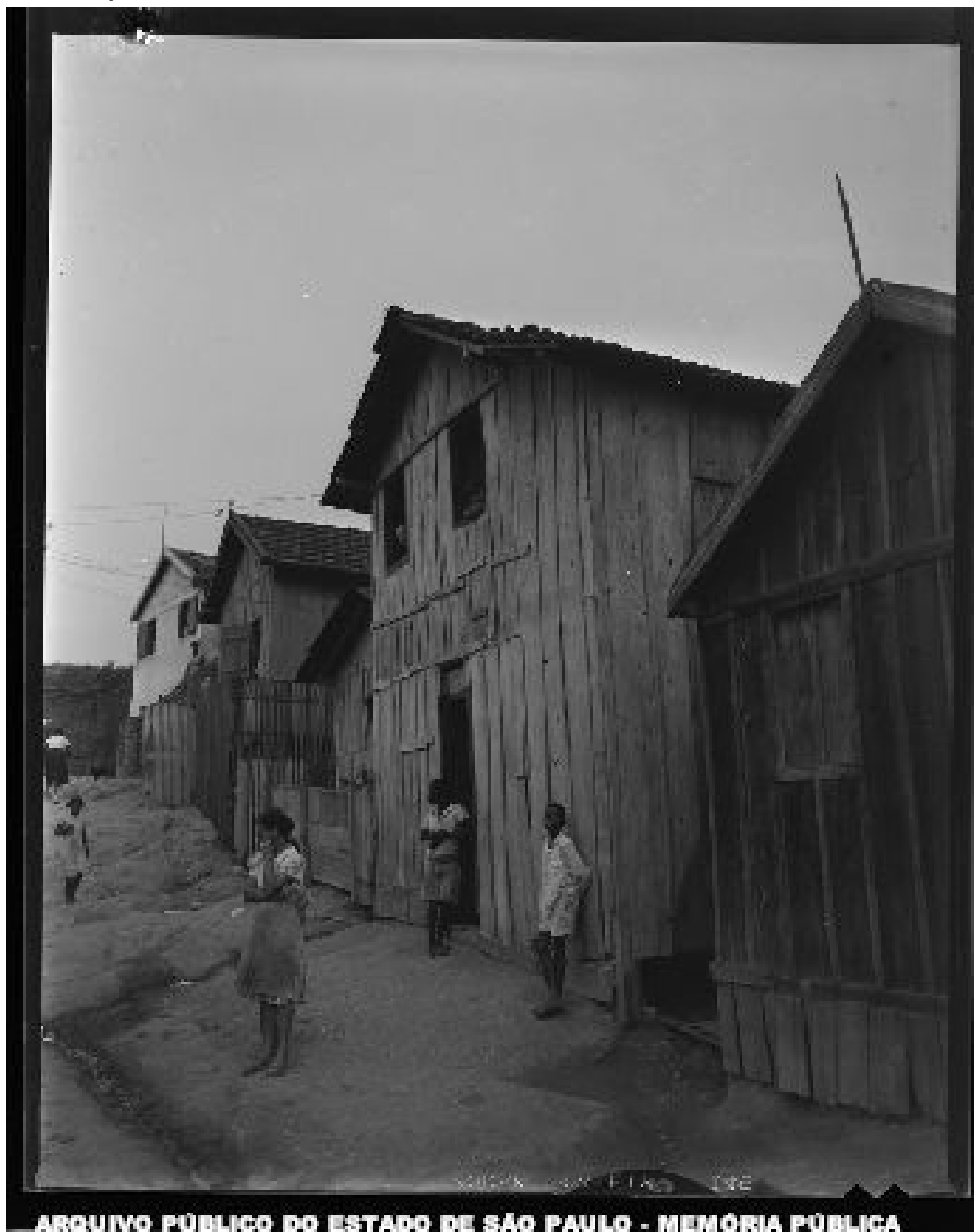
Assim como no caso dos parques proletários, a Vila Proletária da Penha foi utilizada para abrigar os moradores removidos de outras favelas.<sup>20</sup> É provável que os núcleos de casas restantes tenham sido feitos com madeira. A figura 3 retrata a Vila Proletária da Penha em 1954, com casas aparentemente de alvenaria ao fundo e barracões de madeira similares aos levantados nos parques proletários provisórios, em primeiro plano.

No âmbito federal, o governo também lançava mão da política fundiária com vistas a interferir no problema das favelas. Com efeito, o ex-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 nº 745, de 24 de setembro de 1938) e um terreno no Caju doado para a Fundação Darcy Vargas (Decreto-Lei nº 5.440, de 30 de abril de 1943), em local posteriormente conhecido como Parque Darcy Vargas, além de ter autorizado a desapropriação dos terrenos da favela do Jacarezinho em 1945 (Pino, 2001). A Barreira do Vasco e o Parque Darcy 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, por meio de instituições de assistência social.

---

20. Ver *O estado de S. Paulo* – suplemento especial – Aspectos humanos da favela carioca, 13/4/1960; *Última hora*, 13/10/1954.

FIGURA 3  
**Vila proletária da Penha**



Fonte: Arquivo Público do estado de São Paulo (*Última hora*, 6/10/1954).

Em 1941, a imprensa noticiava que, com a concordância do então presidente Getúlio Vargas, os IAPs faziam parte do programa para construir casas para os favelados (Parisse, 1969).

Com o fim de estudar a substituição das favelas por um grupo de “vilas operárias”, de acordo com o plano da prefeitura, já aprovado pelo presidente da República, estiveram reunidos (...) os diretores de todos os Institutos de pensões e aposentadorias subordinados ao Ministério do Trabalho, isto é, os Institutos dos Comerciários, Industriários, Marítimos, Bancários, Transportes e Estivas. (...) O prefeito Henrique Dodsworth salientou que os núcleos iniciais que substituirão os casebres espalhados pelos morros e terreiros, da Prefeitura como da União, serão financiados pelos citados institutos. Terão abrigo, assim, os que hoje formam as favelas (*Correio da manhã*, 22/7/1941).

Os conjuntos habitacionais dos IAPs construídos nesta época, entretanto, destinavam-se a uma população de renda mais alta que a maioria dos moradores de favelas. A Vila Proletária de Realengo, por exemplo, foi construída pelo Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciários (IAPC) e inaugurada em 1942, com 1.400 casas. Os associados do instituto deveriam pagar entre Cr\$ 115 e Cr\$ 175 por mês de prestação, durante quinze anos, até quitar a compra (*A noite*, 29/11/1942). Já os alugueis nos parques proletários eram em torno de Cr\$ 20 por mês (*A noite*, 12/4/1943).

## **4 PARQUES PROLETÁRIOS E NÚCLEOS HABITACIONAIS (1947-1951)**

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). Nesta gestão, as ações sociais do programa passaram a ser de responsabilidade da recém-criada Fundação Leão XIII e abrangeram não apenas os parques proletários provisórios, mas também um conjunto de favelas.

Até 1947 foi criado mais um parque proletário provisório oficial, o de número 4, localizado em Mangueiras: 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 terreno do Parque Amorim originou-se do aterro da antiga Praia Pequena de Amorim pela prefeitura, obra que se iniciara anos antes e ainda estava em andamento (Acervo da Casa de Oswaldo Cruz, 1953). Apesar de ser um parque proletário oficial, o Parque Amorim não contava, como os anteriores, com ações de assistência social que obtivessem grande publicidade. O parque possuía instalações coletivas, que eram dois barracões de triagem com capacidade para sessenta famílias, além de 130 casas. Ou seja, um terço da população do parque estava hospedado em alojamentos coletivos (Acervo da Casa de Oswaldo Cruz, 1947b).

Estudo recente 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, 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, como Manguinhos, com base nas propostas governamentais de habitações provisórias (Fernandes e Costa, 2009, p. 120).

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 os parques proletários mudaram de gestão. 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 que seriam levantados com tábuas de madeira em terrenos públicos, ou desapropriados pela administração. Diferentemente do plano de Victor Moura, entretanto, o ex-prefeito 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 habitacionais.

O plano tinha quatro fases: *i)* recenseamento das favelas; *ii)* busca de meios, inclusive terrenos, recursos financeiros e humanos; *iii)* execução; e *iv)* cronograma de desencadeamento das ações, previstas para durarem seis meses. 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 com linguagem militar, o plano teria a data de início de sua execução no dia “D” e realizaria um “expurgo” de pessoas, assim como demoliria casebres, de acordo com determinados critérios, resumidos a seguir (DOU, 15/7/1948):

- aqueles filiados aos IAPs seriam encaminhados ao Ministério do Trabalho;
- vadios, prostitutas, criminosos e exploradores, encaminhados à Polícia Civil;
- velhos, crianças e enfermos, encaminhados a instituições como asilos e internatos e hospitais;
- aqueles que desejassem voltar à origem ou à lavoura seriam entregues aos governos estaduais, com transporte e auxílio;
- desempregados com profissão, encaminhados a postos de trabalho na indústria, e assim por diante; e
- ao mesmo tempo, seriam demolidas as birosacas, as casas desocupadas e aquelas em situação de risco construtivo.

Os moradores remanescentes, 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.

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” (*Correio da manhã*, 18/2/1949).

Como visto, o primeiro ponto do plano para as favelas seria encaminhar os favelados filiados aos IAPs ao Ministério do Trabalho. Isto indica que, de acordo com a prefeitura, os institutos deveriam colaborar com a remoção dos moradores das favelas.

Durante o governo do ex-presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), acelerou-se o processo de construção de conjuntos habitacionais populares por meio dos IAPs, a maioria para aluguel (Bonduki, 1999). Alguns conjuntos foram construídos, ou pelo menos iniciados, em áreas de favelas.<sup>21</sup> Porém, os conjuntos construídos para aluguel para a população de baixa renda não eram suficientes para atender a todos os favelados filiados aos institutos. No entanto, há indicações de ocupações “autorizadas” por funcionários dos IAPs em terrenos dos institutos, como no caso de um terreno do IAPC no atual Complexo do Alemão (Ipea, 2012).

## 5 A INSTABILIDADE POLÍTICA E AS FAVELAS (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, 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 Comissão de Bem-Estar Social, órgão do Ministério do Trabalho, que realizou seminários nacionais sobre o tema, nos quais a questão do êxodo rural era relacionada ao crescimento das favelas. Entre as medidas a serem adotadas sobre as favelas, esta comissão sugeria melhorias sanitárias em determinadas favelas, ao mesmo tempo 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” (*Diário de notícias*, 25/3/1952).

---

21. Entre eles um conjunto de 24 apartamentos no parque proletário da Gávea (*Diário de notícias*, 9/9/1948), a Vila Portuária Presidente Dutra (conjunto de prédios ao lado da favela do morro da Providência) e um conjunto do Instituto de Aposentadorias e Pensões da Indústria (Iapi) na área da favela Vila Vintém em Realengo. Em 1949, o *Diário de notícias* afirmava que a prefeitura havia comprado, por meio de desapropriação, um terreno localizado na Estrada Dona Castorina, na Gávea, “onde será instalado um grande parque proletário, para alojar favelados”, que também seria construído pelo Iapi (*Diário de notícias*, 18/7/1949).

No plano local, em 1952, o então 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 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”. De fato, 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 (*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).

Quanto aos acordos com os institutos de previdência, Guilherme Romano realizou algumas reuniões com os respectivos presidentes em busca de apoio para a solução do problema das favelas (*Diário de notícias*, 11/7/1952).

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 então 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 polícia 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 (*Diário de notícias*, 31/1/1953).

Segundo Silva (2005), o ano de 1954 foi fundamental para as mobilizações dos favelados, notadamente contra ações de despejo e em prol da desapropriação dos terrenos onde se situavam as favelas. 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 diversos casos (*Diário de notícias*, 22/6/1954; 29/6/1954; 2/7/1954; 6/7/1954).

## **6 A CRUZADA SÃO SEBASTIÃO E O SERVIÇO ESPECIAL DE RECUPERAÇÃO DAS FAVELAS E HABITAÇÕES ANTI-HIGIÊNICAS (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 SERFHA, criado em 1956.

Durante a realização do XXXVIº Congresso Eucarístico Internacional, em 1955, no Distrito Federal, foi lançada a ideia de doar a madeira utilizada para as instalações do congresso para construir casas para os favelados. Essa iniciativa revelava a existência de um acordo da Igreja Católica com a prefeitura em torno da construção de novos assentamentos para os favelados. Segundo uma reportagem,

os terrenos onde serão construídas as casas de madeira serão escolhidos pelo cardeal Dom Jaime de Barros Câmara, através da Fundação Leão XIII. A Prefeitura do Distrito Federal, através da Secretaria de Viação e Obras Públicas, fará os trabalhos de preparação da terra escolhida, controlará a construção desde seu início e providenciará a instalação dos encanamentos necessários para a água potável e esgotos necessários (*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 então presidente da República,

Café Filho, ofereceu uma verba à Cruzada para promover ações visando às favelas. O discurso de Dom Helder pregava 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 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. Com efeito, segundo Dom Helder,

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 (...) (*Diário de notícias*, 8/11/1955).

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 a cessão de terreno no Morro Azul, em Botafogo, onde a Cruzada construiria um bloco de apartamentos (*Diário de notícias*, 10/4/1956).

A Cruzada São Sebastião também recebeu terras da União. O ex-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 nº 39.835, de 19 de julho de 1956). Posteriormente, em 1957, a Cruzada inauguraria 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 SERFHA, que teria atribuições compatíveis com o plano geral estabelecido pela Cruzada São Sebastião (Decreto nº 13.304, de 28 de agosto de 1956). Na verdade, 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 geoeconômica 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 promoveria também apoio para cooperativas de construção.

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, devido a uma emenda à lei proposta por um deputado, proibiam-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. Em carta publicada no *Correio da manhã* (8/9/1957), o então 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 também, na mesma carta, 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 invadidas 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 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 (*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 invasão de um terreno de propriedade do IAPC, em 1957, no método rápido descrito pelo então prefeito Negrão de Lima e citado anteriormente neste texto (*Correio da manhã*, 25/8/1957). O primeiro presidente da associação de moradores daquela favela, que participou da invasão, 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).

Neste período Dom Helder apoiou a luta de favelados contra processos de remoção judicial, como no caso da favela Santa Marta, em Botafogo (*Correio da manhã*, 21/4/1959).

## **7 CONSTRUÇÃO DE CONJUNTOS HABITACIONAIS, CENTROS DE HABITAÇÃO PROVISÓRIA E APOIO ÀS INVASÕES DOS TERRENOS DOS IAPs (1961-1965)**

Como se sabe, 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, em grande escala, sendo os maiores Vila Kennedy e Vila Aliança, nos bairros de Bangu e Senador Camará, respectivamente. O governo Lacerda, portanto, marcou o início de uma nova fase da política para as favelas, em que o foco das ações estava na remoção de favelas para conjuntos habitacionais (Cardoso e Araujo, 2007).

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. Nos anos de 1962 e 1963 foi construído o primeiro setor do CHP, formado por 981 casas de madeira, construídas em lotes de 5 x 10 m. O segundo setor, construído no último ano de governo de Carlos Lacerda, era composto por 228 vagões de madeira, divididos em 39 unidades, de dois pavimentos cada um: no primeiro pavimento havia sala, cozinha e banheiro; e no segundo havia dois quartos (Silva, 2006, p. 92).

Carlos Lacerda também apoiou a ocupação de terrenos dos IAPs por favelados, onde pretendia construir conjuntos habitacionais, 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).

Após 1964, com a fusão dos IAPs ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o patrimônio imobiliário dos institutos de previdência foi agregado ao patrimônio do INPS. Em 1968, foram transferidos 27 terrenos da União e do INPS, no Rio de Janeiro, à Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana (Chisam) para a construção de conjuntos habitacionais pela Companhia de Habitação (COHAB), dentro do programa de remoção de favelas (Valladares, 1978). Assim, quase trinta anos após o lançamento do programa dos Parques Proletários o patrimônio imobiliário dos IAPs seria aproveitado para a construção de habitações para os favelados. Porém, uma parte dos terrenos dos antigos IAPs já estava ocupada por favelas (Fridman, 1995).

## **8 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A historiografia sobre as favelas cariocas entre as décadas de 1930 e 1960 mostrou que as mobilizações dos favelados lograram, em diversas ocasiões, obter apoio do governo local ou do Legislativo para a desapropriação de terrenos ocupados por favelas. Estas

desapropriações tenderam a refrear os conflitos fundiários existentes entre proprietários privados de terrenos e os moradores das favelas.

Este artigo reuniu evidências de que, a partir da década de 1940 e até meados da década de 1960, as gestões do governo local tomaram a iniciativa de criar novos assentamentos para favelados em terrenos estatais, principalmente nos subúrbios, amparadas pela legislação urbanística então vigente. Estas ações governamentais, embora tenham sido diferenciadas e adquirido significado político diferente em cada administração, tiveram uma referência teórica em comum associada à lógica de um plano para as favelas, que fora delineado no início dos anos 1940 e deu origem ao programa dos Parques Proletários Provisórios.

As desapropriações de áreas privadas e a criação de assentamentos em áreas estatais se, por um lado, atuaram no sentido de consolidar as favelas, garantindo um “chão” para aqueles que buscavam habitações baratas, por outro, não produziram sua integração à cidade do ponto de vista dos direitos fundiários e de moradia. A ação governamental não foi capaz de regular o processo de ocupação nas áreas desapropriadas ou nos assentamentos criados. Em parte, este resultado relaciona-se à indefinição quanto aos direitos fundiários dos moradores lá fixados e às características do aparato institucional que tinha a incumbência de gerir os assentamentos e promover ações de urbanização. 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.

Para ampliar o grau de compreensão sobre as políticas públicas para as favelas adotadas no passado, cabe ainda um esforço no sentido de documentar as ações de instituições de assistência social e da Igreja Católica que atuaram, vinculadas ao governo, na gestão das favelas, parques e vilas proletárias, desde a década de 1940 até pelo menos a década de 1960. Além disso, cabe aprofundar o conhecimento sobre a atuação dos institutos de previdência em questões relativas às favelas antes de 1964.

Para a agenda de pesquisa sobre as favelas na atualidade, este estudo oferece um ponto de comparação com o passado que é relevante para a discussão sobre os avanços e os impasses da proposta de regulação das favelas com base nas Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis).

## REFERÊNCIAS

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.

ARAÚJO, 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.

CAMPOS, A. **Do quilombo à favela: a produção do “espaço criminalizado” no Rio de Janeiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

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.

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.



GONÇALVES, R. S. A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: um breve olhar histórico. **Urbana**, v. 1, n. 1, 2006.

HONORATO, C. O assistente social e as favelas (1945/64). In: MELLO, L. A. S. *et al.* (Ed.). **Favelas cariocas: ontem e hoje**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. p. 141-168.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **História das favelas do Complexo do Morro do Alemão**. Relatório final de pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea/FAPERJ, 2012.

LACERDA, C. **O poder das idéias**. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 1964.

LEEDS, A.; LEEDS, E. **A sociologia do Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

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.

PONTUAL, V. **Uma cidade e dois prefeitos**: narrativas do Recife nas décadas de 1930 a 1950. Recife: Editora da UFPE, 2001.

SILVA, C. R. R. **Maré**: a invenção de um bairro. Dissertação (Mestrado) – Escola de Ciências Sociais, Fundação Getúlio 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.

VAZ, L. F. **Modernidade e moradia**: habitação coletiva no Rio de Janeiro, séculos XIX e XX. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2002.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

MORAIS, A. M. **Dicionário histórico biográfico-brasileiro (DHBB)**. CPDOC/FGV, [s.d.]. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb/>>. Acesso em: 2012.

## ANEXO A

### Código de Obras da Cidade do Rio de Janeiro: Decreto nº 6.000/1937

Art. 347. A Prefeitura providenciará para a formação de núcleos de habitações baratas, de tipo mínimo, em substituição às favelas, à medida que estas forem sendo extintas.

§ 1º As casas desses núcleos deverão ser dispostas em arruamentos convenientemente traçados e obedecendo a um plano de conjunto devidamente estudado para cada caso e construídas de maneira a ficarem estabelecidas boas condições de higiene.

§ 2º Para os fins previstos no presente artigo deverão ser utilizados os terrenos de propriedade particular atualmente ocupados por favelas e outros que, de acordo com os estudos a serem realizados, forem julgados convenientes.

§ 3º O Prefeito, de acordo com o que autoriza o inciso 1º do item V do art. 13 da Lei Federal 196, de 18 de janeiro de 1936 (Lei Orgânica do Distrito Federal), desapropriará os terrenos que se tornarem necessários ao mesmo fim.

§ 4º Para facilitar a formação dos núcleos de habitações de tipo mínimo, a prefeitura apelará para a colaboração do Governo da União, procurando obter que o mesmo Governo permita o aproveitamento dos terrenos de sua propriedade situados nos morros e atualmente invadidos pelas favelas, e outros que, pelas suas condições, não possam ter utilização, podendo, ainda, empregar para o mesmo fim os terrenos de sua propriedade que se encontrarem em condições semelhantes.

§ 5º Na formação dos núcleos de habitação de tipo mínimo serão observadas as seguintes regras:

I – os logradouros terão a largura mínima de seis metros com o leito convenientemente regularizado e serão dotados de calçamento ou de sarjetas empedradas e de galerias para escoamento das águas pluviais;

II – para cada grupo de cinquenta casas será estabelecido um espaço livre de pelo menos duzentos metros quadrados, dotado de arborização, para recreio dos moradores;

III – o loteamento será feito de maneira que depois de construídas as casas resulte um espaço livre, em cada lote, de pelo menos quinze metros quadrados;

IV – as casas poderão ser isoladas, conjugadas ou em série, devendo haver um espaço livre de pelo menos três metros entre as casas isoladas, entre os conjugados ou entre as séries;

V – as casas serão de três tipos, compreendendo, além de cozinha, compartimento com latrina e chuveiro e tanque coberto, com as seguintes dependências;

Tipo nº 1 – dois quartos e uma sala;

Tipo nº 2 – um quarto e uma sala;

Tipo nº 3 – um quarto.

VI – na construção das casas deverá ser observado o seguinte (...).

§ 6º A juízo do Prefeito e mediante parecer de uma comissão pelo mesmo nomeada, poderá ser aceita a colaboração de instituições ou organizações particulares agindo sob a responsabilidade de pessoas de reconhecida idoneidade que, sem o objetivo de auferir qualquer lucro, salário ou vencimento, concorram com donativos e se prestem a auxiliar os trabalhos de formação e desenvolvimento dos núcleos de habitações de tipo mínimo, podendo o Prefeito utilizar o concurso dessas instituições ou organizações na administração dos mesmos núcleos, sob a imediata fiscalização da Prefeitura.

§ 7º As casas dos núcleos serão vendidas a pessoas reconhecidamente pobres mediante o pagamento de prestações mensais de importância não excedente de um por cento do custo real da construção apurado pela Prefeitura e acrescido de 10%, considerada exclusivamente a casa com as respectivas instalações e não computado o valor do terreno nem o custo das obras e benfeitorias dos moradores.

§ 8º Em qualquer tempo o adquirente de uma casa poderá restituí-la à Prefeitura que o indenizará das importâncias que o mesmo tiver pago, com desconto de dez por cento.

§ 9º O adquirente de uma casa não poderá vendê-la, terá de restituí-la à prefeitura, quando entender desfazer-se dela, observando, nesse caso, o que dispõe o parágrafo precedente.”

(...)

Art. 349. A formação de favelas, isto é, de conglomerados de dois ou mais casebres regularmente dispostos ou em desordem, construídos com materiais improvisados e em desacordo com as disposições deste decreto, não será absolutamente permitida.

§ 1º Nas favelas existentes é absolutamente proibido levantar ou construir novos casebres, executar qualquer obra nos que existem ou fazer qualquer construção.

§ 2º A prefeitura providenciará por intermédio das Delegacias Fiscais, da Diretoria de Engenharia e por todos os meios ao seu alcance para impedir a formação de novas favelas ou para a ampliação e execução de qualquer obra nas existentes, mandando proceder sumariamente à demolição dos novos casebres, daqueles em que for realizada qualquer obra e de qualquer construção que seja feita nas favelas.

§ 3º Verificada pelas Delegacias Fiscais ou pela Diretoria de Engenharia, a infração ao presente artigo, deverá o fato ser levado com urgência ao conhecimento da Diretoria de Engenharia que, depois de obtida a necessária autorização do Secretário Geral de Viação e Obras Públicas, mandará proceder à demolição sumária, independentemente de intimação e apenas mediante aviso prévio dado com 24 horas de antecedência.

§ 4º A demolição será precedida de despejo, quando necessário, feito também sumariamente, requisitando-se, se conveniente, o auxílio da força pública.

§ 5º Tratando-se de favela formada ou construída em terreno de propriedade particular, será o respectivo proprietário passível (...) da aplicação da multa correspondente à execução de obra sem licença e com desrespeito ao zoneamento.

§ 6º A multa estabelecida pelo § 5º será aplicada em relação a cada casebre construído ou a cada casebre em que for executada qualquer obra, independentemente da demolição sumária, cujas despesas serão cobradas do proprietário do terreno, administrativa ou executivamente, sendo neste último caso acrescidas de 20%.

§ 7º Quando a prefeitura verificar que existe exploração de favela pela cobrança de aluguel de casebres ou pelo arrendamento ou aluguel do solo, as multas serão aplicadas em dobro (...).

§ 8º A construção ou armação de casebres destinados à habitação, nos terrenos, pátios ou quintais dos prédios, fica sujeita às disposições deste artigo.

§ 9º A prefeitura providenciará como estabelece o Título IV do capítulo XIV deste decreto para a extinção das favelas e a formação, para substituí-las, de núcleos habitacionais de tipo mínimo.

Art. 292. A construção de casas de madeira só será permitida em ZA e nos morros situados fora da ZC, ZP, ZI, ZR1, não o sendo, entretanto, 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 de Cantagalo.

## EDITORIAL

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

### **Revisão**

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo  
Camilla de Miranda Mariath Gomes  
Elaine Oliveira Couto  
Elisabete de Carvalho Soares  
Lucia Duarte Moreira  
Luciana Bastos Dias  
Luciana Nogueira Duarte  
Míriam Nunes da Fonseca  
Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

### **Editoração eletrônica**

Roberto das Chagas Campos  
Aeromilson Mesquita  
Aline Cristine Torres da Silva Martins  
Carlos Henrique Santos Vianna  
Nathália de Andrade Dias Gonçalves (estagiária)

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than  
Portuguese published herein have not been proofread.*

### **Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)





### **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

