

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

FAVELAS IRRECUPERÁVEIS
OS MORROS CARIOCAS E A ASSEMBLEIA CONSTITUINTE
DO ESTADO DA GUANABARA

VITOR JORGE GONÇALVES VASCONCELOS

RIO DE JANEIRO

2022

VITOR JORGE GONÇALVES VASCONCELOS

FAVELAS IRRECUPERÁVEIS
OS MORROS CARIOCAS E A ASSEMBLEIA CONSTITUINTE
DO ESTADO DA GUANABARA

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Profa. Dra. Lilian Balmant Emerique.**

RIO DE JANEIRO

2022

CIP - Catalogação na Publicação

V331f Vasconcelos, Vitor Jorge Gonçalves
Favelas Irrecuperáveis: os morros cariocas e
Assembleia Constituinte do Estado da Guanabara /
Vitor Jorge Gonçalves Vasconcelos. -- Rio de
Janeiro, 2022.
108 f.

Orientadora: Lilian Balmant Emerique.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2022.

1. Estado da Guanabara. 2. Favela. 3. Direito de
propriedade. 4. Constituição do Estado da Guanabara.
5. Carlos Lacerda. I. Emerique, Lilian Balmant,
orient. II. Título.

VITOR JORGE GONÇALVES VASCONCELOS

FAVELAS IRRECUPERÁVEIS
OS MORROS CARIOCAS E A ASSEMBLEIA CONSTITUINTE
DO ESTADO DA GUANABARA

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Profa. Dra. Lilian Balmant Emerique.**

Data da Aprovação: ____ / ____ / ____.

Banca Examinadora:

Lilian Balmant Emerique

Julia Ávila Franzoni

Philippe Oliveira de Almeida

RIO DE JANEIRO

2022

*Eu só quero é ser feliz
Andar tranquilamente na favela onde eu nasci,
é...
E poder me orgulhar
E ter a consciência que o pobre tem seu lugar.*

Rap da Felicidade - Cidinho e Doca.

Resumo

A presente monografia tem por objetivo investigar a construção do discurso sobre o tratamento dado à favela, no decorrer da Assembleia Constituinte do Estado da Guanabara, entre dezembro de 1960 e março de 1961. Fazendo uso de bibliografia jurídica e sociológica, busca-se compreender o que levou a adoção do termo “favelas irrecuperáveis”, a qual deflagrou a remoção de um sem número de aglomerados urbanos, nos governos Lacerda e Negrão de Lima. A pesquisa é desenvolvida sob a perspectiva racial, sendo essa uma das principais justificativas para tais remoções, além do afastamento dos indesejáveis e a adoção da *branquitude* como política de Estado.

Palavras-chave: Estado da Guanabara; Favela; Direito de propriedade; Constituição do Estado da Guanabara; Carlos Lacerda.

Abstract

The present essay aims to analyze the building of the speech concerning the treatment given to slums in the elapse of the Constituent Assembly of the State of Guanabara between December 1960 and March 1961. Using legal and sociological bibliography, the author seeks to comprehend reasons to choose the words “irrecoverable slums” which triggered a removing process of an uncountable number of urban clusters, in the governments of Lacerda and Negrão de Lima. The research is developed based on the racial approach, which is one of the main reasons for the removing process, besides the removal of undesirables and adopting *whiteness* as State policy.

Keywords: State of Guanabara; Slum; Right of propriety; Constitution of the State of Guanabara; Carlos Lacerda.

Sumário

Introdução	13
Capítulo I - Dimensões preliminares da pesquisa	16
1.1 - Aspectos terminológicos	17
1.2 - Fontes documentais	19
1.3 - Fontes bibliográficas	20
1.4 - Fontes jornalísticas	22
Capítulo II - O cenário político-eleitoral da Assembleia Constituinte do Estado da Guanabara e a questão das favelas	23
2.1 - Rio/Guanabara em 60/61	23
2.2 - Necessidade e limites de uma constituição estadual	27
2.3 - O corpo de parlamentares eleitos para Assembleia Constituinte da Guanabara	32
2.4 - A favela nos trabalhos constitucionais	36
2.5 - Parlamentares favoráveis à erradicação das favelas (Grupo 1)	44
2.6 - Parlamentares favoráveis à desapropriação das favelas (Grupo 2)	46
2.7 - Parlamentares favoráveis à implementação de medidas assistencialistas nas favelas (Grupo 3)	47
Capítulo III - O resultado do texto Constitucional (60-65 - Governo Lacerda)	52
3.1 - Políticas públicas higienistas	52
3.2 - A conveniência da remoção e sob a perspectiva crítica da raça	58
3.3 - Cenário contemporâneo	65
3.4 - Políticas públicas e opções para a regularização da propriedade urbana	70
Conclusão	79
Anexo I - Emendas ao texto	82
Emendas apresentadas no Vol III (Grupo 1)	82
Emendas apresentadas no Vol IV (Grupo 2)	84
Anexo II - Transcrição dos discursos	87
Discursos favoráveis à remoção das favelas (Grupo 1)	87
Discursos favoráveis à desapropriação (Grupo 2)	90
Discursos favoráveis à implementação de medidas assistencialistas (Grupo 3)	92
Discursos sem classificação (Grupo 4)	102
Referências bibliográficas	103

Agradecimentos

Primeiramente, gostaria de agradecer aos meus pais Genira e Jorge por vencerem todas as dificuldades enfrentadas ao longo de suas vidas, em nome de me oferecer a melhor educação possível. Obrigado por estarem presentes na minha existência e seguirem me apoiando nas escolhas pessoais/profissionais. Sem vocês, teria sido impossível.

À Câmara Municipal do Rio de Janeiro, por me proporcionar a oportunidade de desempenhar a função pública com o maior orgulho possível e ter sido um divisor de águas na minha vida. Além disso, agradeço especialmente aos integrantes da Divisão Gráfica, a qual faço parte: Paulo Conceição (*Paulinho*), Solano, Paulo Fernandes (*Dazinho*), Suley, Cláudio (*BL*), Robson (*Robinho*), Wanderley (*In memorian*) e Gilvandro.

À Profa. Lilian Balmant, que foi muito mais que orientadora, mas um exemplo do que é ser profissional e amiga, resistindo a um governo autoritário que não investe em educação e não incentiva a produção de conhecimento. Sua força de vontade me encoraja a seguir em frente. Obrigado também ao Laboratório INPODDERALES, pela troca e aprendizado: foi a minha porta de entrada para a área acadêmica. Ao Prof. Hamilton Ferraz, que me disse as palavras mais importantes que pude ouvir ao longo de toda a minha graduação. Obrigado pelo que você falou.

À Karina Denari e à Fernanda Lage. Vocês me mostraram o que é qualidade em pesquisa acadêmica. São dois grandes exemplos do que o direito tem de melhor em produção de conhecimento científico.

À Universidade Federal do Rio de Janeiro, em especial à Faculdade Nacional de Direito, por ter me proporcionado um ensino impecável, experiências memoráveis e amigáveis para uma vida inteira. Nominalmente, refiro-me aos colegas da Turma 2017.1 - Noturno: Eric Breuillac, Amanda Nascimento, Renato Dutra, Brendo Washington, Maria Eduarda Rocha, Fernanda Alves, Elvira Reis, Meriene Gomes, Bruno Chaves, Arthur Sany, Pedro Henrique Freitas (PH), Marco Antonio Pessôa (Mineiro), George Lazzari, Crystal Albuquerque.

À equipe da Biblioteca da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em especial à Rosa e à Patrícia, pelo comprometimento e toda ajuda para que esta pesquisa fosse realizada.

Aos amigos de vida: Thayane Schuindt, Clara Isis, Cristiana Cardoso, Luciana Lino e Lucas La Torre.

À professora Jannine Vieira, pelo carinho na revisão final e criteriosa correção desta obra.

Obrigado também ao grupo de Whatsapp “Apenas Esquerdistas”, pelas trocas construtivas e as risadas garantidas. E também às “Referências (do SAJ/AEAL)”, graças a vocês tive o melhor aniversário possível, em 2019. O intercâmbio foi uma experiência incrível.

Deixo consignada a urgência do investimento em pesquisa científica nas Universidades Públicas e a importância de se acreditar na educação como **a mola propulsora de mudança**, numa sociedade como a brasileira: racista, sexista, patriarcal, misógina e desigual.

Salve:

Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos;

São Benedito;

Vovô Benedito;

Vovó Anastácia.

Lista de abreviaturas

ACG	Assembleia Constituinte do Estado da Guanabara
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AEIS	Área de Especial Interesse
ALEG	Assembleia Legislativa do Estado da Guanabara
ALERJ	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
BN	Biblioteca Nacional
BNH	Banco Nacional de Habitação
CC	Código Civil
CEHAB	Companhia Estadual de Habitação
CERJ	Constituição do Estado do Rio de Janeiro
CF	Constituição Federal
CGT	Confederação Geral dos Trabalhadores
CHISAM	Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
COCEA	Companhia Central de Abastecimento
CODESCO	Companhia de Desenvolvimento de Comunidade
COHAB/GB	Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara
COPEG	Companhia de Desenvolvimento da Guanabara
CORTE IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CPC	Código de Processo Civil
DEP	Deputado (a)
DF	Distrito Federal
DPE/RJ	Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
EC	Emenda Constitucional
FAFEG	Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara
IAB	Instituto dos Advogados Brasileiros
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDS	Índice de Desenvolvimento Social
IPP	Instituto Pereira Passos
LC	Lei Complementar
LOMRJ	Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro

MPRJ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
NUTH	Núcleo de Terras e Habitação da DPE/RJ
PLC	Projeto de Lei Complementar
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSP	Partido Social Progressista
PST	Partido Social Trabalhista
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PSD	Partido Social Democrático
RA	Região(ões) Administrativa(s)
REURB	Regularização Fundiária Urbana
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SERFHA	Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SO	Sessão Ordinária
SE	Sessão Extraordinária
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UDN	União Nacional Democrática
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

Lista de tabelas

Tabela 01 - Classificação do perfil eleitoral da ACG.

Tabela 02 - Resumo das classificações das linhas de pensamento na ACG.

Tabela 03 - Emendas apresentadas no Vol III dos Anais, da ACG.

Tabela 04 - Emendas apresentadas no Vol IV dos Anais, da ACG.

Tabela 05 - Discursos favoráveis à remoção das favelas.

Tabela 06 - Discursos favoráveis à desapropriação das favelas.

Tabela 07 - Discursos favoráveis à implementação de medidas assistencialistas nas favelas.

Tabela 08 - Discursos sem classificação.

Introdução

O prólogo do filme Cidade de Deus começa com a história do Trio Ternura (Marreco, Alicate e Cabeleira), ambientado no período em que os primeiros moradores do conjunto habitacional chegaram ao local, em 1966. O narrador do filme e personagem principal, Buscapé, diz que a alocação na região deu-se por conta das fortes enchentes e incêndios que algumas regiões do Estado da Guanabara vinham enfrentando, considerando que seus residentes foram vítimas de tais eventos.

Apesar disso, existem várias formas de contar a mesma história. Há quem sustente que as alocações teriam sido por conta da especulação imobiliária na zona sul carioca, o que exigiria a desocupação de suas favelas. E, em versão diferente, que seria em função do afastamento gradual e da gestão dos indesejáveis.

Assim, pode-se admitir que a história do Rio de Janeiro (ou Estado da Guanabara) se mistura com o surgimento das favelas. E para que seja possível compreender como a ACG¹ chegou ao texto promulgado na Constituição do Estado da Guanabara, é preciso dar alguns passos para trás e compreender como a sociedade vinha construindo sua opinião sobre o povo favelado, considerando veículos de comunicação e discursos políticos.

A expressão *favelas irrecuperáveis* foi consagrada na norma. Contudo, compreender seu real significado demanda o mesmo esforço que o aplicador do direito tem ao interpretar termos como: ordem pública, moral social ou reputação ilibada, tão comuns no contexto atual.

Ao cabo, não se sabe o que realmente motivou a remoção de 63 favelas diferentes (ZALUAR, p. 67) somente para a Cidade de Deus, no projeto empreendido pelos governadores da Guanabara. Esse não é o objetivo desta pesquisa. Aqui, o autor tem por fim buscar como a favela foi compreendida no processo de elaboração da Constituição do Estado da Guanabara, entre 4 de dezembro de 1960 e 3 de março de 1961 (dia de sua promulgação).

A política governamental da época desencadeou resultados que se refletem até nos dias atuais. Os conjuntos habitacionais Vila Kennedy, Vila Aliança e a própria Cidade de Deus, hoje, são observados como favelas, ainda que tenham sido construídos contrariamente a esse objetivo.

A favela surge no texto constitucional estadual em um artigo e dois parágrafos, os quais tiveram sua eficácia perpetuada ao longo dos governos Lacerda e Negrão de Lima. Assim, partindo-se do pressuposto de que uma Constituição tem por finalidade elencar direitos, definir garantias e atribuir deveres, questiona-se: como os deputados da ACG

¹ Para maior comodidade, consulte a lista de abreviaturas no começo desta pesquisa.

abordaram o processo de favelização na Guanabara? O que as discussões apresentam, em termos de significado dos pronunciamentos, além de suas implicações práticas? É possível dizer que tais regulamentações ainda possuem impactos práticos, no cotidiano da cidade do Rio de Janeiro? Dessa forma, pergunta-se: por que os parlamentares optaram pela *remoção* e “higienização” das favelas?

Partindo-se dessa introdução, a pesquisa toma corpo da seguinte maneira:

No primeiro capítulo, são apontados os aspectos metodológicos, determinando a adoção de termos específicos, além de detalhar o papel das fontes documentais, bibliográficas e jornalísticas. Ademais, a respeito da coleta de informações e como essa se relaciona com a bibliografia que fundamenta o pensamento do autor;

No segundo capítulo, após os aspectos metodológicos, o leitor é introduzido ao cenário político-eleitoral do recém-nascido estado da Guanabara. Nesse sentido, é tratado o impacto que a transferência do DF para Brasília causou, bem como suas implicações no cenário urbano. Serão apresentados os nomes que concorreram à chefia do Poder Executivo e ao Poder Legislativo. Além disso, procura-se responder a importância (e a necessidade) de que uma Constituição fosse promulgada, independente do comando presente na Constituição Federal de 1946.

Após a exposição do cenário político-eleitoral da Guanabara, em 1960, surge a necessidade de promulgação de uma Constituição, considerando suas finalidades e obrigatoriedades. Em seguida, delimita-se o perfil geral dos políticos eleitos para compor a ACG e sua implicação prática na produção do texto. Ao longo do capítulo, define-se como a favela foi discutida no contexto da ACG, nos 4 meses em que funcionou. Para isso, tratou-se de analisar os discursos transcritos em seus Anais, disponíveis na Biblioteca da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Com esse objetivo, foram desenvolvidas linhas de pensamento, almejando-se apresentar uma perspectiva crítica sobre o que foi dito, considerando que algumas vezes essas não eram totalmente estanques umas das outras;

No terceiro capítulo, como último aspecto, foi delimitado o impacto prático do texto constitucional nos anos seguintes à sua promulgação. O capítulo trata das políticas higienistas e sua contextualização à luz da teoria crítica da raça. Além disso, nele também são expostos os resultados práticos das remoções e seus efeitos nos tempos atuais, bem como apresenta amostras do que o ordenamento jurídico oferece como solução para questões ligadas ao processo de favelização.

Na conclusão, são expostas constatações com base na construção teórica empreendida nos capítulos anteriores. Sem dúvidas, elas não objetivam esgotar o tema, considerando que a

favela está em constante mutação e sujeita às novidades às quais os complexos processos sociais encontram-se submetidos.

Após o corpo textual, foram incluídos dois volumes anexos. Neles, foram organizadas as emendas apresentadas ao texto e as transcrições dos discursos. Sugere-se ao leitor que não as deixe de ler (especialmente as transcrições), pois as falas levam a reflexões profundas em relação ao contexto da época, e permitem comparações com o cenário atual, no que diz respeito à forma como as favelas são tratadas.

Capítulo I - Dimensões preliminares da pesquisa

A presente pesquisa, em termos metodológicos, procurou avançar sobre questões históricas e sociais, sob a ótica dos trabalhos da ACG. Assim, foi necessária a consulta a fontes da época, como artigos em jornais e entrevistas transcritas, além de documentos oficiais, obras bibliográficas e cinematográficas.

Sob o aspecto qualitativo, buscou-se realizar uma investigação das fontes que descreveram os fatos daquele momento. Tal escolha foi feita considerando as mudanças ocorridas desde o período de promulgação da Constituição do Estado da Guanabara, bem como o papel desempenhado pela Constituição de 1988. Isso no que diz respeito à determinação de diretrizes gerais no âmbito do desenvolvimento de políticas públicas que propiciem o direito à moradia.

Então, a partir das informações coletadas apresenta-se uma perspectiva crítica em relação ao resultado do texto constitucional.

Outro ponto que merece destaque é a dificuldade do acesso às fontes documentais. A ALERJ possui razoável conjunto documental da época. Entretanto, com a fusão do Estado do Rio de Janeiro com o Estado da Guanabara,² em 15 de março de 1975, muita coisa se perdeu.

Quanto aos discursos, construiu-se uma classificação em quatro grandes grupos, tomando como base as propostas apresentadas pelos parlamentares. Essa triagem tem por objetivo clarificar o leitor no que diz respeito às possíveis linhas de pensamento externalizadas nos trabalhos constitucionais: a) erradicação das favelas; b) desapropriação das favelas; c) implementação de medidas assistencialistas; d) sem classificação por falta de dados.

A elaboração dessas linhas deu-se conforme VALLADARES (1981, p. 29) relata, citando uma série de estudos com vieses distintos.³ Segundo a autora, por um lado, as medidas em torno do processo de favelização flutuavam entre períodos ou autoritários (privilegiando a remoção compulsória e ignorando os votos da população local) ou populistas (objetivando a urbanização das favelas e o contentamento dos locais).

A partir dessa classificação, foi possível perceber que nossas linhas de pensamento poderiam levar a resultados práticos diferentes, considerando o texto jurídico de cada grupo

² Por meio da Lei Complementar n° 20, de 01 de julho de 1974, o Estado do Rio de Janeiro fundiu-se com o Estado da Guanabara, resultando em um único ente federativo: o Estado do Rio de Janeiro. A cidade do Rio de Janeiro tornou-se a capital do novo ente federativo, adotando como território os limites geográficos do antigo Estado da Guanabara. A norma foi promulgada pelo então Presidente Ernesto Geisel, em 12 de julho de 1974, passando a produzir efeitos a partir de 01 de março de 1975.

³ Para mais informações: LEEDS E LEEDS (1978, p. 181) e PORTES (1978, p. 135-136).

de propostas. A primeira diria respeito ao afastamento dos indesejáveis, a segunda privilegiaria o potencial econômico das regiões já desocupadas e a terceira objetivaria fins eleitorais.

Assim, optou-se pela classificação anteriormente apresentada (e não a de VALLADARES, 1981), considerando a finalidade e o eixo-temático desta pesquisa, à medida que a nossa proporciona o pensar crítico de tais categorias, sem que fosse cometido qualquer anacronismo. Ademais, a adoção dessas linhas de pensamento permite a construção de um paralelo do passado com os tempos atuais, comparando políticas públicas e os resultados alcançados no que tem sido implementado pelo Poder Público.

1.1 - Aspectos terminológicos

Esta pesquisa opta pela utilização do termo *favela*,⁴ ainda que no contexto atual a palavra *comunidade* venha tendo maior aceitabilidade social.⁵ Isso decorre do fato de que o termo era o usual no cenário da época (seus moradores eram conhecidos como *favelados*)^{6 7} e a literatura especializada⁸ denominou o processo de formação dessas localidades como *favelização*. Concordamos com BURGOS (2012, p. 373) que o termo possui vários significados, refletindo-se como uma categoria social que é associada à disputa pela determinação do que significa a palavra *cidade*.

SAGMACS (1960a, p. 03) especula que o termo tenha sido trazido para o Rio de Janeiro após a Guerra de Canudos, dado que uma serra baiana, no município de Monte Santo, teve o nome de Morro da Favela, concordando com a proposta de FILHO (2011).

Sob o ponto de vista de definição, o Observatório de Favelas (2009, p. 22) considera que a favela é um território que constitui a cidade, parcial ou totalmente, em função de

⁴ Segundo FILHO (2011, p. 46) a origem do uso do termo é complexa. Apesar do substantivo *favela* permitir que seja realizada uma associação simples com o cortiço, o autor cria relações com as características físicas da fava, do feveiro e do faveleiro: plantas que resistem a condições climáticas severas e possuem tricomas (apêndices exteriores ao caule e à folha), que as protegem de predadores.

⁵ O termo vem sendo empregado como forma de amenizar o estigma construído em torno da palavra favela, especialmente depois da década 80 e a onda de projetos de urbanização na cidade, como o Favela-bairro (idealizado pelo ex-Prefeito Luiz Paulo Conde) e o Morar Carioca (realizado pelo atual Prefeito Eduardo Paes).

⁶ Segundo FILHO (2011, p. 36-37), o termo que dá origem à qualidade de *favelado* (favela) seria o resultado da síntese de quatro elementos: “planta, topografia, combate e narrativa”. O vegetal que deu nome a uma encosta, na região de Belo Monte de Canudos (Alto da Favela). A ocupação do Morro da Providência pelos ex-combatentes (Morro da Favela); O rio da Providência, que ficava na região dos combates da guerra; A ocupação como justificativa para o pagamento de soldos atrasados aos ex-soldados.

⁷ BURGOS (2012, p. 377) afirma que a condição de favelado configura “identidade útil” à luta pela cidade, dado que o lugar social do favelado, atualmente, é parecido com o de sua origem.

⁸ VALLADARES (2000); SAGMACS (1960); FILHO (2011); SILVA (2011).

referenciais pré-determinados.⁹ Para os fins desta pesquisa, as categorias apresentadas são pertinentes, especialmente em função da construção histórica em torno do estigma do favelado. Essa será a definição de favela adotada.

Conforme VALLADARES (2005, p. 26), com o desenrolar dos fatos históricos, pouco a pouco, o Morro da Favela: “(...) passou a designar qualquer conjunto de barracos aglomerados sem traçado de ruas sem acesso a serviços públicos, sobre terrenos públicos ou privados invadidos”, o qual começou a surgir pelo Centro e nas Zonas Sul e Norte do Rio de Janeiro.

Será utilizado o termo *barraco*¹⁰ em relação às residências que fazem parte das favelas. Isso em função da forma e dos materiais normalmente empregados nas construções da época (folhas de zinco, madeira, latas, etc),¹¹ dada a indisponibilidade de recursos materiais e de alvenaria, bem como a falta de conhecimento técnico para construções mais arrojadas, do ponto de vista arquitetônico e de engenharia. SAGMACS (1960a, p. 23) promove uma descrição detalhada das construções e a relação com seus moradores.

Irrecuperáveis é a palavra empregada pela Constituição da Guanabara e diz respeito às favelas que poderiam (ou deveriam) ser removidas. No entanto, a categoria jurídica não é clara em afirmar os critérios que determinariam quais seriam (ou não) recuperáveis. No que diz respeito ao método, essa pesquisa não valorizará se uma outra favela deveria ser observada como *irrecuperável*, ainda que inserida nessa condição por alguma das autoridades, aqui, citadas.

⁹a) Insuficiência histórica de investimentos do Estado e do mercado formal, principalmente o imobiliário, o financeiro e o de serviços; b) Forte estigmatização sócio-espacial, especialmente inferida por moradores de outras áreas da cidade; c) Edificações predominantemente caracterizadas pela autoconstrução, que não se orientam pelos parâmetros definidos pelo Estado; d) Apropriação social do território com uso predominante para fins de moradia; e) Ocupação marcada pela alta densidade de habitações; e) Indicadores educacionais, econômicos e ambientais abaixo de média do conjunto da cidade; f) Níveis elevados de subemprego e informalidade nas relações de trabalho; g) Taxa de densidade demográfica acima da média do conjunto da cidade; h) Ocupação de sítios urbanos marcados por alto grau de vulnerabilidade ambiental; i) Alta concentração de negros (pardos e pretos) e descendentes de indígenas, de acordo com a região brasileira; j) Grau de soberania por parte do Estado inferior à média do conjunto da cidade; k) Alta incidência de situações de violência, sobretudo a letal, acima da média da cidade; l) Relações de vizinhança marcadas por intensa sociabilidade, com forte valorização dos espaços comuns como lugar de convivência.

¹⁰ A palavra associou-se ao processo de favelização a partir dos militares egressos da Revolta da Armada e da Guerra de Canudos (VALLADARES, 2005, p. 29). Em função da escassez de habitações próximas ao quartel da Marinha, foi autorizado que os soldados construíssem *barracões* nas encostas do morro de Santo Antônio, até então, ocupado pelo 7º Batalhão de Infantaria do Exército Brasileiro. Tal medida era conveniente, pois os membros do Exército já sentiam o peso da marginalização social: escravos em condições de servir à pátria eram libertos e podiam se alistar. Isso em função do Decreto 3.725, de 06 de novembro de 1866.

¹¹ Para melhor compreensão do cenário, sugere-se o filme Cinco Vezes Favela. No curta “Zé da Cachorra”, dirigido por Miguel Borges, pode-se perceber como os barracos eram constituídos e construídos.

1.2 - Fontes documentais

Do ponto de vista documental, buscou-se como ponto de partida a análise qualitativa dos Anais da ACG disponibilizados na Biblioteca da ALERJ. Dentre os documentos oficiais da época, esses guardam as transcrições das discussões no Plenário do Palácio Tiradentes, bem como outros registros oficiais que dizem respeito aos trabalhos constitucionais, como Ofícios e Memorandos.

A obra é constituída por quatro volumes, num total de mais de 4.000 páginas, que pode ser acessada pelo público em geral, mas não pode ser retirada da Biblioteca. Do ponto de vista metodológico, esse registro é o coração desta pesquisa, à medida que fornece as transcrições das discussões e debates constitucionais, ainda que não possua muitos detalhes, como todos os registros dos trabalhos das comissões, subcomissões ou debates informais.

Por outro lado, os *Anais* permitem medir, de uma forma geral, o desenvolvimento do processo de elaboração da Constituição da Guanabara, como também conhecer a contribuição oferecida por cada parlamentar ao texto aprovado, nos mais diversos temas. No final desta pesquisa, conforme mencionado na introdução, encontram-se as transcrições dos discursos e emendas relativas ao processo de favelização. Foi mantida a grafia original do texto (inclusive os erros ortográficos) em respeito à fidelidade em relação à fonte.

As discussões sobre o problema da favelização estão em maior número no terceiro volume que, curiosamente, possui o maior número de páginas dos quatro volumes. Além disso, acredita-se que tal fato deu-se em função de conter o primeiro projeto de Constituição e, conseqüentemente, permitir que fossem apresentadas as primeiras emendas ao texto.

Além desses documentos, buscaram-se informações da época em relatórios oficiais expedidos pelos órgãos de governo da época, bem como por outras instituições, como o IBGE e a SAGMACS.

No que diz respeito ao IBGE (IBGE, 1960; 1968), foram utilizados dois Censos Demográficos da Guanabara. O documento produzido em 1960 tratava da população da Guanabara em aspectos gerais e o outro, de 1968, somente das favelas.

Já o relatório produzido pela SAGMACS (SAGMACS, 1960a, 1960b), sob orientação de José Arthur Rios e do Padre Louis-Joseph Lebret, faz uma análise profunda do processo de favelização utilizando dados do Censo Demográfico de 1950. Dividido em dois volumes, foi publicado em suplemento pelo Jornal Estado de São Paulo, nos dias 13 e 15 de abril de 1960. A obra faz análise dos dados estatísticos disponíveis na época, bem como realiza observação participante e estudos de casos, além de compará-los. Dado seu rigor metodológico, ainda é

utilizada atualmente por estudiosos das ciências sociais, no que tange à compreensão do processo de favelização.

O estudo analisou aspectos geográficos e sociais relativos às favelas da então capital federal, tal qual suas características. É apresentada uma série de dados coletada com base no Censo de 1950, como raça, sexo, espiritualidade, empregabilidade, além de suas conclusões. Além disso, foram inseridos mapas e croquis das favelas, com base em informações do Serviço de Economia e Urbanismo da Capital Federal.

Conjuntamente, são detalhados os hábitos dos favelados analisados, bem como aspectos que dizem respeito à sociabilidade, saúde, educação, empregabilidade e outros tópicos.

1.3 - Fontes bibliográficas

Com a análise das fontes bibliográficas procura-se compreender não só o que é sustentado como fundamento social e político para as remoções empreendidas nos dois governos do Estado da Guanabara, como também o que levou a essa conclusão.

A metodologia empreendida fornece um recorte temporal preciso: os quatro meses de funcionamento da ACG. Por outro lado, não deixa de fazer um paralelo com as interferências que o processo de favelização veio sofrendo até os tempos atuais, considerando que é (ainda) possível constatar a insistência de rótulos e estereótipos impostos à população favelada.

Para isso, foi necessária uma regressão aos primeiros anos de funcionamento da República brasileira a partir da promulgação da Constituição de 1891, a qual dispôs, pela primeira vez, a respeito da transferência da capital do Brasil para o Planalto Central.¹² Assim, é preciso ir além e entender a formação do pensamento urbano desenvolvido no Estado da Guanabara, enquanto ex-capital federal e abrigo do princípio do processo de favelização.

Parte-se da obra de CARVALHO (1987), que analisa o contexto social do Rio de Janeiro da Proclamação da República (1889) até os primeiros anos pós-Revolta da Vacina (1904), aprofundando-se nas contradições sociais locais. Isso nos permite tecer o fio condutor das políticas higienistas que deságuam na ACG, já que em 1905,¹³ o então Ministro da Justiça e Negócios Interiores, J. J. Seabra, determinou que uma comissão chefiada pelo Engenheiro Everaldo Backheuser oferecesse um parecer sobre “o problema das habitações populares”,

¹² Art 3º - Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital federal. Parágrafo único - Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado.

¹³ VALLADARES (2005, p. 37).

sob a ótica “técnico-sanitária”. Segundo GONÇALVES (2012, p. 263), seria necessário manter o estado precário dos cortiços para que esses pudessem ser removidos sem maiores esforços. A lógica foi repetida ao longo do processo de favelização, dadas as costumeiras proibições de melhoria dos barracos.

Nessa linha, VALLADARES (2005, p. 39) concorda com CARVALHO (1987) que o processo de higienização foi privilegiado pelo diagnóstico higienista aplicado à pobreza e ao cortiço, primeiro modelo de habitação análogo às favelas.

PEREZ (2007) faz uma importante análise da gestão de Lacerda ao longo de seus cinco anos como governador do Estado da Guanabara. O autor traz robusto volume de dados administrativos e governamentais que hoje são disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, e sintetiza o arranjo tributário realizado por Lacerda em detrimento do rearranjo da crise fiscal vivida pela saída da capital federal da cidade do Rio de Janeiro. O autor defende a tese de que a principal fonte de verbas para as remoções não foi a disponibilização de recursos fornecidos pela Aliança pelo Progresso,¹⁴ mas sim, o próprio caixa governamental, dada a organização administrativa empreendida por Lacerda.

A perspectiva descritiva, relacionada aos resultados das remoções da época, pode ser encontrada nas obras de ZALUAR (2000) e BRUM (2011). Os autores analisam a Cidade de Deus e a Cidade Alta, respectivamente, ambas frutos do processo de remoção desempenhado por Lacerda e imersas numa série de ambiguidades, apresentadas pelos autores.

Alba Zaluar, que foi antropóloga, analisou o cenário da Cidade de Deus entre 1980 e 1985, observando hábitos e práticas sociais consolidadas entre os moradores e, em vários trechos ao longo da obra, cita momentos que dizem respeito ao período das remoções. Já Mário Brum, historiador e professor, empreende sua análise por meio de uma série de 18 entrevistas, num leque de 140 pessoas. Sua percepção é a de frequentador local e professor de história numa escola da região. Apesar de serem de realidades opostas: uma externa e outra interna, os apontamentos convergem de forma significativa.

Para o cenário atual, no que diz respeito à teoria crítica racial, optou-se pela obra de RIBEIRO (2020), que trata do racismo estrutural no aspecto da aquisição de propriedade, bem como suas implicações do ponto de vista prático, especialmente quanto ao momento pós-

¹⁴ Segundo GONÇALVES (2013b, p. 215), o então embaixador americano, Lincoln Gordon articulou com a Agência Norte-Americana de Desenvolvimento Internacional (USAID) a destinação de recursos para o financiamento de projetos ligados ao processo de favelização carioca. Há quem sustente que tal iniciativa seria para estreitar laços com países dispostos a enfrentarem o avanço vermelho: Lacerda era um crítico ferrenho do modelo socialista.

abolição (1988) e a regularização fundiária no Brasil. A autora defende que há “privilégio racial na aquisição de propriedade”.

Em relação ao cenário atual, foram apresentados fatos que possuem relação direta com as políticas empreendidas no período das remoções. Para isso, foram utilizados autores que fazem análises por meio de paralelos entre o passado e o hoje das favelas, como Lícia do Prado Valladares (VALLADARES, 2005) e Rafael Soares Gonçalves (GONÇALVES, 2012, 2013a, 2013b). No que diz respeito ao acesso à propriedade, RIBEIRO (2020) trata do tema sob a perspectiva do racismo estrutural e fundamenta a visão crítica empreendida sob os discursos da época.

Sobre esse viés, foi construída uma perspectiva crítica em relação ao papel desempenhado por uma Constituição, no que diz respeito à positivação e à efetivação de direitos previstos em seu texto.

1.4 - Fontes jornalísticas

Jornais e reportagens foram buscadas na plataforma online (Hemeroteca Digital) disponibilizada pela BN. Essas serviram para compreender o pensamento em relação às favelas, no contexto social da época. Periódicos como o Correio da Manhã, Tribuna da Imprensa e Jornal do Brasil foram as principais fontes analisadas, tendo em vista que eram os jornais de maior circulação da época e concentravam-se em torno dos debates políticos da cidade.

Na ferramenta disponibilizada, a pesquisa iniciou-se buscando terminologias genéricas, como ‘favela’; ‘carlos lacerda’ e teve seu horizonte de busca gradualmente reduzido à medida que mais termos eram adicionados como ‘favelas + constituinte’ ou ‘favelas + hercules correa’. Algumas pesquisas forneceram resultados positivos; outras, nem tanto.

O jornal O Globo possui acervo digitalizado e disponibilizado gratuitamente para pesquisas históricas, tal como ocorre com a Hemeroteca Digital da BN. A fonte foi utilizada para aquisição de informações jornalísticas, assim como o acervo do Estadão.

Capítulo II - O cenário político-eleitoral da Assembleia Constituinte do Estado da Guanabara e a questão das favelas

2.1 - Rio/Guanabara em 60/61

De plano, admite-se que o capítulo em questão trará a maior parte da perspectiva histórica desta pesquisa, considerando que será explicitado como se desenvolveu o cenário político que levou à aprovação da Constituição do Estado da Guanabara. Com isso, objetiva-se analisar os discursos proferidos em Plenário e a relação desses com a questão das favelas, já tão inseridas no cotidiano urbano da cidade.

21 de abril de 1960: Brasília foi oficialmente inaugurada. Entre comemorações e festividades, pairava uma pergunta no ar: o que fazer com o Rio de Janeiro? Já que a cidade possuía uma condição de ente *sui generis* no federalismo brasileiro era administrada por um Prefeito indicado pelo Presidente da República, dispunha de uma Câmara dos Vereadores (que tratava de interesses locais), além de receber parte da arrecadação tributária da União.

A pergunta anterior será o ponto de partida deste capítulo, o qual buscará analisar o cenário político e eleitoral da cidade até a data oficial de começo dos trabalhos da ACG. Mas e a favela? Qual era o posicionamento adotado pelos deputados que vislumbravam candidatar-se a uma das vagas na Constituinte?

Segundo PEREZ (2007, p. 111), em 1960, o Rio de Janeiro dispunha de cerca de 3,3 milhões de habitantes,¹⁵ observando que o índice de densidade populacional médio era de 2,8 mil habitantes por quilômetro quadrado. Desse total, a favela mais populosa era o Jacarezinho, na Zona Norte, com 35.000 habitantes (SAGMACS, 1960a, p. 57) contabilizados em 1957. Na Zona Sul, o número saltava para 26,14 mil, à medida que já era permeada por 147 favelas, com um montante de 337 mil pessoas vivendo em 72 mil barracos (10% da população carioca total).

Em 14 de abril de 1960 foi baixada a Lei 3.752, a qual criou o Estado da Guanabara, implementando os limites geográficos do antigo Distrito Federal e fixando, em 03 de outubro do mesmo ano, a data de eleição do Governador e dos 30 integrantes da Assembleia Legislativa, que atuariam até 1963 (já incluindo o prazo de quatro meses para o preparo da nova Constituição). Além disso, incorporaria os Vereadores eleitos, em 1958, no Antigo Distrito Federal pelo prazo de uma legislatura e, após isso, a Guanabara teria 55 membros na ALEG a serem eleitos.

¹⁵ Hoje, segundo o Relatório Rio em Síntese (CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2019), o município do Rio de Janeiro conta com a estimativa de 6.718.903 habitantes.

Enquanto não dispunha de Governador eleito oficialmente,¹⁶ Juscelino Kubitschek escolheu¹⁷ José Sette Câmara Filho, então Chefe da Casa Civil da Presidência da República e diplomata, para administrar a Guanabara. Em entrevista ao Jornal de Brasil, em 15 de abril de 1960, afirmou que as obras de urbanização iriam prosseguir em toda a Cidade enquanto fosse Governador.

O primeiro grande desafio da Guanabara seria a eleição para a chefia do Poder Executivo e dos membros que iriam integrar a ACG. O mandato de Governador era de cinco anos e dos parlamentares até o fim da primeira legislatura. Na época, a concorrência para o Executivo dividia-se em quatro nomes e cada um possuía eleitorado específico.

Carlos Werneck Lacerda, pela UDN, tinha sua base eleitoral concentrada na Zona Sul carioca e era preterido pelas elites. Antes de concorrer à governadoria, teve passagem pela Câmara dos Deputados entre 1955 e 1960, sendo conhecido por sua oratória implacável.¹⁸ Era dono do Jornal Tribuna da Imprensa e fazia ferrenha oposição a Getúlio Vargas.

Sua plataforma de campanha foi baseada na construção de uma nova identidade em relação à Guanabara, considerando que Kubitschek se referia à Brasília como NovaCap, Lacerda cunhou o termo BelaCap. Além disso, objetivava a realização de uma série de reformas na infraestrutura da capital.

Natalício Tenório Cavalcante ("o homem da capa preta"),¹⁹ filiado a UDN, dispunha de eleitorado na região da baixada fluminense, especialmente em Duque de Caxias. Era visto por seus pares como um homem de hábitos curiosos, à medida que sempre tinha em punho uma metralhadora, a qual tinha o nome de "Lurdinha". Saiu de Alagoas, veio para o Rio de Janeiro em 1926 e teve seu primeiro mandato como Vereador, na Câmara Municipal de Nova Iguaçu, em 1936.

Quando concorreu ao Executivo, manteve sua plataforma baseada num discurso de nacionalismo e anticomunismo, além disso, destacava que era homem de origem humilde e que seu governo seria voltado ao povo. Segundo MOTTA (2000, p. 42): o candidato “(...)

¹⁶ Essa seria a primeira vez que o povo carioca elegeria o seu governante por meio do voto direto, desde a fundação da cidade de São Sebastião. A data escolhida para o pleito foi conjunta com as eleições presidenciais daquele ano.

¹⁷ Sua nomeação, aprovada pelo Senado Federal por 42 votos contra 3, era provisória até que o novo Governador fosse empossado.

¹⁸ Lacerda ficou conhecido como “demolidor de presidentes” à medida que tentou impedir a posse de JK e João Goulart, em novembro de 1955, por meio de seus editoriais no jornal Tribuna da Imprensa e pela mesma incursão, em 1961, contra a posse de João Goulart, vice-presidente de Jânio Quadros. (MOTTA, 2005, p. 02 e 03).

¹⁹ Também era conhecido como “deputado pistoleiro”, sua vida e sua carreira política foram cercadas de controvérsias, especialmente no que dizia respeito à disputa de terras nas regiões de Duque de Caxias e Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense, no Rio de Janeiro.

trazia para o partido uma certa cara popular, particularmente importante no momento que a UDN resolveu implementar uma política visando a atingir o eleitorado popular”.

Acabou concorrendo ao pleito pelo PST, teve uma campanha marcada por fatos cômicos, como o uso de carros alegóricos e o mistério em torno da capa preta. Ao todo, angariou 222.942 votos (23,1%).

Sérgio Magalhães, da aliança PTB-PSB e deputado da esquerda nacionalista, era taxado de “comunista”.²⁰ Possuía perspectiva mais voltada para questões sociais, buscando menor desigualdade e militava em favor do desenvolvimento econômico nacional autônomo. A pecha de comunista foi atribuída ao fim da campanha, no momento de maior acirramento do conflito de ideias.

No que diz respeito ao processo de favelização, MALDONADO (2018, p. 08) admitia que o tema deveria ser tratado pelo Estado, de forma contrária a Lacerda, que via a favela como um dos muitos problemas da Guanabara. Por outro lado, admitia que a favela não deveria ser integrada ao processo de construção da cidade, à medida que ao longo de sua campanha disse que bairros da região da Zona Sul, como Copacabana, Ipanema e Leblon, poderiam tornar-se favelas dada a falta de serviços básicos, como telefonia, água, esgoto e luz. (Anexo II, Grupo 1, Item 4).

Mendes de Moraes, filiado ao PSD, representava a ala ultraconservadora da Guanabara, sendo composta, majoritariamente, por apoiadores de Kubitschek. Exerceu o cargo de prefeito do antigo DF, entre 1947 e 1951. Era favorável à fusão da cidade do Rio de Janeiro ao estado e, segundo o próprio Lacerda teve “(...) votaçãozinha pequena” (LACERDA, 1978, p. 217). Ao todo, Moraes teve 51.195 votos (5,312% do total).

De acordo com MOTTA (2000, p. 36), Lacerda teve uma vitória apertada. Ao todo, angariou 357.153 votos (37%), enquanto Sérgio Magalhães teve 333.901 (34,6%) do total de 965.191 votos válidos. Os votos dados a Tenório foram decisivos para sua derrota, conforme disse o próprio Lacerda²¹, pois, segundo o político, Cavalcante “pegou voto na favela”.

Do ponto de vista político, o favelado seria uma ameaça, partindo-se da ideia de que era considerado como parte da *ameaça comunista* (seja lá o que isso signifique). O próprio

²⁰ Integrou o que ficou conhecido como “grupo compacto” do PTB, conjuntamente com outros parlamentares como Rubens Paiva e Clidenor Freitas, possuíam viés mais radical, defendendo a reforma agrária e a estatização de setores da economia. Em 1962, apoiou as reformas de base propostas por João Goulart, especialmente nos campos agrário, urbano, tributário, bancário e constitucional.

²¹ Conforme consta em LACERDA (1978, p. 60) : “Dizem que ganhei a eleição por sorte; a sorte chamou-se 26% e eu ganhei a eleição porque o Tenório, candidatando-se, pegou voto na favela e os tirou do Sérgio Magalhães; e o Mendes de Moraes, candidatando-se, levou votos do lado ultraconservador, PSD, "juscelinistas", enfim, gente que não votaria em mim.”

relatório SAGMACS (1960a, p. 38) afirma que o slogan: “era preciso subir o morro antes que deles desçam os comunistas” foi o mote para a criação da Fundação Leão XIII,²² em 1947, durante a gestão do então prefeito Hildebrando de Góis. Na campanha, Lacerda defendeu a plataforma anticomunista, considerando que a favela seria integrada pelo que chamava de “agentes vermelhos” e que era um perigo real a ser controlado (GONÇALVES, 2013b, p. 71). A falta de serviços públicos, o abandono e a estigmatização contribuíram para a adoção de ideias socialistas nos morros cariocas, já que isso não se tratava da guerra por um ou outro ideal político, mas da reclamação pela presença de direitos básicos e serviços públicos.

Apesar disso, curiosamente, SAGMACS (1960b, p. 27) diz que o comportamento político do favelado não era influenciado por qualquer motivação ideológica ou partidária. Na realidade, reinavam os interesses concretos e imediatos e, para isso, o relatório apresenta vários depoimentos. Os moradores relataram pequenos feitos realizados pelos candidatos, como instalação de água, atendimento médico e ofertas de emprego, em troca de votos. Rios não sabia o porquê disso e, então, define a política na favela como um “sistema de faz-de-conta” SAGMACS (*idem*, p. 28) .

Admit,e também (*idem, idem*), que a UDN quase não teve penetração nas favelas, dado que era o partido das elites e dos “praças elegantes”²³. Assim, o impacto desse desconhecimento foi um dos fatores que pode ter contribuído para a política remocionista empregada no futuro.

Ao cabo, sugere que sem consciência de classe e integração à cidade não haverá a formação do pensamento político de favelado, isso porque o proletariado brasileiro não se reconhece como classe, além de não ter líder, partido ou objetivo. Isso qualificaria o proletário, segundo Rios, como uma massa disforme e voltada a interesses imediatos (*idem, idem*, p. 35).

Assim, passou-se à discussão em relação à interlocução entre os poderes Executivo e Legislativo. Lacerda manteve uma relação desgastada e tensa com os membros da ACG, brigando pela unidade do estado, à medida que sua divisão em municípios (e a consequente interlocução com prefeitos) levaria ao esvaziamento de seu papel como governante. Conjuntamente a isso, SOARES (2012, p. 260) e GONÇALVES (2013b, p. 152) afirmam

²² A Fundação foi criada em 1947, por meio de uma articulação política entre a Prefeitura e a Igreja Católica. Conforme GONÇALVES (2012, p. 258), seus principais objetivos eram proporcionar educação, saúde e habitação aos favelados.

²³ No cenário atual, esse papel é desempenhado por partidos de centro-direita. A socióloga Esther Solano chama esse movimento de “elite limpinha e cheirosa”, conforme relatou em publicação na Carta Capital, em 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/elite-limpinha-nao-gosta-da-barbarie-de-bolsonaro-mas-adora-a-de-guedes/>. Acesso em: 29 abr 2021.

que, durante a década de 50, já vinha se formando uma proposta política remocionista, fomentada, principalmente, pelo grande número de ações judiciais de reintegração de posse de certas favelas cariocas. Lacerda só as colocou em prática.

2.2 - Necessidade e limites de uma constituição estadual

Do ponto de vista jurídico, questiona-se: qual é a necessidade de uma Constituição? Por que a Guanabara não possuía municípios? Uma Constituição (seja federal ou estadual) tem como valor máximo a Supremacia. Isso faz com que seja a norma de maior hierarquia em dado ordenamento jurídico SGARBOSSA E SILVA (2020, p. 127). Considerando que o Brasil adota o sistema Federalista (OLIVEIRA E ARAÚJO, 2020, p. 14), os entes jurídicos (União, Estados e Municípios) necessitam possuir regulações próprias. Com isso, era necessária a promulgação de uma Constituição no novo Estado-membro.

Nesse sentido, como definir juridicamente *favela*? Deve-se levar em conta que a norma da época deveria adaptar-se à realidade local (LEONCY, 2011, p. 13) sem abrir mão dos valores da Constituição Federal de 1946, especialmente no que diz respeito ao direito à moradia e suas demais garantias. Como resultado da ACG, adota-se a tese de GONÇALVES (2013b, p. 81): a favela foi resumida como “territórios fora da lei”.

O autor (GONÇALVES, *idem*, p. 50) determina que a lei produz o espaço urbano. Seus parâmetros de ocupação levam a expectativas pessoais, influencia decisões nos investimentos locais, bem como determina a apropriação de espaços locais por diferentes atores do cenário social. Assim, o que o favelado poderia esperar de uma Constituição carregada de valores alinhada a um discurso segregador?

Neste capítulo, suscitam-se mais perguntas do que respostas (ou buscas por elas), à medida que, à luz do que uma Constituição deve representar, a Carta da Guanabara passou longe do favelado. O fato de ratificar a possibilidade de remoção foi um dos fatores que desencadeou o que VARGAS (2005) chamou de “Apartheid brasileiro”,²⁴ pois fundamenta sua tese na raça e na segregação residencial na cidade do Rio de Janeiro.

Admite-se que o papel de uma Constituição é garantir direitos e fornecer meios para que aqueles possam ser exercidos. Além disso, deve elencar estruturas de poder, bem como apresentar suas instituições mais básicas. Assim, seria necessário definir como a Guanabara se organizaria, considerada a condição *sui generis* do antigo Distrito Federal e suas

²⁴ Para mais informações: VARGAS (2005). O autor relata a respeito de julho de 2001, período de instalação de portões e câmeras de segurança no entorno da favela do Jacarezinho. Além disso, relaciona a desumanização de pessoas negras com sua associação ao cometimento de crimes, à corrupção e ao processo de favelização.

particularidades locais. Ademais, a Constituição Federal de 1946 determinou, expressamente, que todos os estados da federação outorgariam novas Constituições, conforme previsto em seu Art. 18.²⁵

GONÇALVES (2013b, p. 209) diz que a legislação urbana em vigor à época era totalmente inapropriada à realidade do Rio de Janeiro. A Lei n° 85, de 20 de setembro de 1892 (que estabelecia a organização municipal do DF) sequer falava do assunto. Embora a Constituição da Guanabara não tivesse obrigação, em específico, de tratar dos temas que diziam respeito às favelas, o que deveria ser feito? **Por que inserir a favela no texto constitucional, do ponto de vista técnico?**

O princípio da prevalência do interesse determina que os estados membros tratem de assuntos regionais, o que significa estarem entre o interesse nacional da União e o interesse local, dos municípios (SILVA, 2005, p. 478). No caso da Guanabara, o Estado-membro trataria de ambos: regional e local, já que possuía limites geográficos de ente municipal, mas natureza jurídica de estado membro. Assim, a Constituição da Guanabara precisaria guardar características de ambos.

Outro motivo tem-se no contingente populacional. Em 1960, 335.063 pessoas²⁶ residiam em favelas (10,2% da população carioca), assim, era fundamental que fossem tratados temas relativos a tal parcela do eleitorado local (ainda que do ponto de vista assistencialista ou de saúde pública). Lembrando ao leitor que, no antigo DF, o Prefeito era escolhido pelo Presidente e os 50 Vereadores foram eleitos nos termos do Art. 11, §2º IV ADCT CF/1946.

A ampla cobertura midiática sobre o tema pressionava o parlamento, especialmente ao considerar a favela como um problema de miserabilidade.²⁷ Jornais como o Correio da Manhã, O Globo, Folha de São Paulo e Estadão tratavam do tema diariamente, apresentando a perspectiva de especialistas e autoridades acadêmicas, tal como a campanha *A Batalha do Rio*, encabeçada por Lacerda, no Correio da Manhã, em 1948.²⁸ As contradições apresentadas pelo então jornalista converteram-se em capital político e contribuíram para sua posterior eleição (GONÇALVES, *idem*, p. 146), embora não sabendo se a batalha foi a favor (ou contra) os favelados.

²⁵ Art 18 - Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

²⁶ Conforme dados do Censo de 1960, em um relatório especial destinado às favelas (IBGE, 1968). Esse número corresponde ao total de 147 favelas recenseadas.

²⁷ Para mais informações, consultar ROCHA, 2016.

²⁸ Para mais informações, consultar OLIVEIRA, 2003.

Portanto, como resolver a questão sem fugir à legalidade? Seria necessário oferecer algum respaldo jurídico às decisões dos administradores, dado o acompanhamento da imprensa no que diz respeito às condições dos favelados, ainda que muitos veículos fossem contrários à oferta de garantias mínimas a essa parcela da população. Determinar um dispositivo constitucional (e supremo) sobre o assunto seria a saída ideal para que toda regulamentação infraconstitucional adquirisse fundamento de validade, considerando que à época, Kelsen já havia veiculado sua teoria da norma jurídica positiva, em 1934.

A teoria em questão produziu um “verniz democrático”. Sua adoção trouxe uma série de consequências do ponto de vista prático e, muitas delas, pouco (ou nada) favoráveis ao favelado.

No decorrer das discussões, quase não se falou a respeito da implementação de políticas públicas efetivas, apesar do viés assistencialista de alguns deputados, como Hércules Corrêa ou Naldir Laranjeiras. GONÇALVES (2013b, p. 87) determina que deve-se realizar uma “releitura sociopolítica do direito”, admitindo que a norma produz valores e modelos que repercutem no plano social. Isso faz com que as atitudes de tais parlamentares (e de seus pares) sejam fortemente criticadas, à luz dos resultados práticos desempenhados nos anos seguintes à promulgação da Constituição da Guanabara.

Os discursos (de modo geral) deixaram claro que os trabalhos giraram em torno da saúde e da higiene, colocando para escanteio o viés da habitação e a promoção de políticas públicas que, efetivamente, emancipassem o favelado. Do ponto de vista de moradia, as falas resumiam-se ao fato de os moradores das favelas terem acesso a uma habitação que poderia ser chamada, genericamente, de “adequada socialmente”, embora sabe-se que adquirir uma residência não significa ter qualidade de vida. Era necessário que o Poder Público oferecesse o suporte necessário, pela ótica de políticas públicas de promoção da igualdade social.

Assim, conforme consta nas obras de CARVALHO (1987) e GONÇALVES (2013b), a solução empregada no “problema da favela” foi o uso de medidas profiláticas, tal como a aplicação de um medicamento para sanar uma moléstia (social).

A divisão do Estado em municípios foi outro ponto-chave nessa questão, bem como o destino que seria dado à Câmara dos Vereadores. A presença desses entes não seria nada favorável a Lacerda, à medida que a CF/1946 já tratava da repartição da arrecadação das receitas entre os entes (Art. 15 §§2º, 4º e 5º)²⁹ e isso levaria a um enfraquecimento do caixa estadual.

²⁹ § 2º - A tributação de que trata o nº III terá a forma de imposto único, que incidirá sobre cada espécie de produto. Da renda resultante, sessenta por cento no mínimo serão entregues aos Estados, ao Distrito Federal e

Além disso, haveria capilarização do poder local, já que os municípios recebiam verbas da União e elegiam seus próprios governantes. Bem como os impostos presentes no rol do Art. 29 da CF/1946³⁰ deixariam de ser arrecadados pela Fazenda Pública estadual, levando a mais um desfalque nas contas da Guanabara.

Quanto às questões financeiras, tais fatos poderiam inviabilizar o planejamento construído em torno da remoção da população favelada das áreas nobres da cidade para as regiões periféricas da cidade, como os subúrbios da Zona Norte³¹ da Zona Oeste³². No que diz respeito ao aspecto administrativo, Lacerda precisava manter sua hegemonia no controle. Para isso, decidiu criar as RAs, nas quais nomeava e exonerava administradores locais conforme sua vontade. Ao mesmo tempo, sua administração estaria mais próxima da população nas regiões mais distantes, expandindo suas fronteiras eleitorais e aumentando sua influência política.

Os então vereadores acreditaram que a nova Constituição iria incorporá-los ao Parlamento, conforme previsto na Lei 3.752/60, mas ficaram de mãos vazias: a Câmara dos Vereadores foi sumariamente extinta, conforme Art. 5º do ADCT.³³ Depois de perder no

aos Municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção, nos termos e para os fins estabelecidos em lei federal.

§ 4º A União entregará aos municípios 10% (dez por cento) do total que arrecadar do impôsto de que trata o nº II, efetuada a distribuição em partes iguais, e fazendo-se o pagamento, de modo integral, de uma só vez, a cada município, durante o quarto trimestre de cada ano.

§ 5º A União entregará igualmente aos municípios 15% (quinze por cento) do total que arrecadar do impôsto de que trata o nº IV, feita a distribuição em partes iguais, devendo o pagamento a cada município ser feito integralmente, de uma só vez, durante o terceiro trimestre de cada ano.

³⁰ Em 1961 e 1964, a EC 05 e a EC 10, respectivamente, alteraram o regime tributário dos Municípios, ampliando as espécies presentes no texto da Constituição de 1946. Segundo o dispositivo, a Guanabara teria competência para cobrar (além dos tributos estaduais): I - Sôbre propriedade territorial urbana; II - predial; III - sôbre transmissão de propriedade imobiliária inter vivos e sua incorporação ao capital de sociedades; IV - de licenças; V - de indústrias e profissões; VI - sôbre diversões públicas; VII - sôbre atos de sua economia ou assuntos de sua competência.

³¹ Hoje, compreende os bairros: Abolição, Acari, Água Santa, Aldeia Campista, Alto da Boa Vista, Anchieta, Andaraí, Barros Filho, Bento Ribeiro, Bonsucesso, Brás de Pina, Cachambi, Campinho, Cascadura, Cavalcante, Cidade Universitária, Coelho Neto, Colégio, Complexo do Alemão, Cordovil, Costa Barros, Del Castilho, Encantado, Engenheiro Leal, Engenho da Rainha, Engenho de Dentro, Engenho Novo, Freguesia, Grajaú, Guadalupe, Higienópolis, Ilha do Governador, Honório Gurgel, Inhaúma, Irajá, Jacaré, Jacarezinho, Jardim América, Jardim Carioca, Lins de Vasconcelos, Madureira, Mangueira, Manguinhos, Maracanã, Maré, Marechal Hermes, Maria da Graça, Méier, Olaria, Oswaldo Cruz, Parada de Lucas, Parque Anchieta, Parque Colúmbia, Pavuna, Penha, Penha Circular, Piedade, Pilares, Praça da Bandeira, Quintino Bocaiúva, Ramos, Riachuelo, Ricardo de Albuquerque, Rocha, Rocha Miranda, Sampaio, São Francisco Xavier, Tijuca, Todos os Santos, Tomás Coelho, Turiaçu, Vaz Lobo, Vicente de Carvalho, Vila da Penha, Vigário Geral, Vila Isabel, Vila Kosmos e Vista Alegre.

³² Hoje, compreende os bairros: Bangu, Barra da Tijuca, Barra de Guaratiba, Camorim, Campo dos Afonsos, Campo Grande, Cidade de Deus, Cosmos, Deodoro, Gardênia Azul, Gericinó, Grumari, Guaratiba, Inhoaíba, Jacarepaguá, Jardim Sulacap, Joá, Magalhães Bastos, Paciência, Padre Miguel, Pedra de Guaratiba, Realengo, Recreio dos Bandeirantes, Santa Cruz, Santíssimo, Senador Camará, Senador Vasconcelos, Sepetiba, Vargem Grande, Vargem Pequena, Vila Militar e Vila Valqueire.

³³ Art. 59 Fica extinta a Câmara de Vereadores do antigo Distrito Federal, eleita em 3 de outubro de 1958, transferindo-se para a Assembléia Legislativa seus funcionários, material e suas dotações orçamentárias.

juízo do Mandado de Segurança³⁴ impetrado em face da ALEG, ficaram impossibilitados de reaverem seus mandatos.

O estado assumiu os limites geográficos da antiga capital federal³⁵ e sacramentou a unidade num plebiscito, em 21 de abril de 1963, em que a população optou pela não divisão em municípios. Durante a gestão de Lacerda, a Guanabara foi fatiada em 20 regiões administrativas, por meio de 3 decretos (353/61, 898/62 e 1.584/63).³⁶

O Brasil, desde a Constituição de 1891, adotou um modelo de federalismo por desagregação (SENISE, 2011, p. 25), determinando que um ente unitário tenha parte de suas competências partilhadas entre entes de menor tamanho físico (*idem, idem*, p. 140). Isso porque esses entes poderiam possuir maior ingerência local, solucionando problemas de forma mais rápida e desenhando políticas públicas com base nas realidades da população que vivem nessas áreas. Contudo, não era do interesse de Lacerda que a Guanabara fosse fragmentada, pois junto com a partilha das competências também levaria à partilha do poder decisório, dada a autonomia dos entes.

Outro argumento em favor das Constituições estaduais diz respeito à regularização de temas regionais específicos que, muitas vezes, não são afeitos a todos os estados-membros que compõem o país (BARIANI, 2014, p. 51). Para os fins desta pesquisa, as favelas poderiam ser observadas como essa particularidade local, à medida que a geografia de morros da cidade era determinante, considerando ainda que a Guanabara tinha o tamanho de um município.

Uma Lei Orgânica, que é a norma fundamental do Município, deve refletir a realidade local (RESENDE, 2008, p. 33). Nesse sentido, a Constituição da Guanabara tinha duplo papel: refletir as realidades regional e local e um único documento. A favela era um problema relevante a ponto de definir eleições, conforme o próprio Lacerda afirmou (ver Seção 2.1).

Ao considerar o Art. 28 da CF/1946,³⁷ o qual determinava que os Municípios teriam sua autonomia garantida para eleição de Prefeitos e Vereadores, bem como a organização de sua administração própria, considerando interesses e peculiaridades locais. Isso poderia esvaziar o

³⁴ Mandado de segurança n° 1.839 julgado em 13/10/1961 pelo Tribunal de Justiça da Guanabara, sob relatoria do então Desembargador Paulo Alonso e parecer do então Procurador-Geral do Estado da Guanabara, Carlo Sussekind de Mendonça, a segurança foi denegada.

³⁵ Art. 1° da Lei 3.752/60: Na data em que se efetivar a mudança da Capital Federal, prevista no art. 4° do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o atual Distrito Federal passará, em cumprimento do que dispõe § 4° do mesmo artigo, a constituir o Estado da Guanabara, com os mesmos limites geográficos, tendo por Capital e sede do Governo a Cidade do Rio de Janeiro.

³⁶ Por outro lado, em 2021, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro já conta com 61 RAs e 8 Subprefeituras, conforme consta no Dec. 49.157/21, baixado pelo atual prefeito Eduardo Paes, em 19 de Julho de 2021.

³⁷ Art 28 - A autonomia dos Municípios será assegurada: I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores; II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente, a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas; b) à organização dos serviços públicos locais.

controle de Lacerda nas regiões onde pretendia implantar conjuntos habitacionais, como no caso da Zona industrial da Leopoldina³⁸ ou nas áreas pouco exploradas da Zona Oeste da cidade.

Assim, era necessário promulgar uma Constituição, mas que fosse favorável aos interesses do Poder Executivo e não a de seus cidadãos. E assim ocorreu.

2.3 - O corpo de parlamentares eleitos para Assembleia Constituinte da Guanabara

Considerando os rumos do processo de favelização no Estado da Guanabara e, futuramente, na cidade do Rio de Janeiro, é necessário compreender como foi constituído o corpo político que promulgou o termo “favelas irrecuperáveis”. Considerando a análise das linhas de pensamento que serão observadas nos próximos capítulos, deve-se conhecer como desenvolveu-se a ACG, sob o ponto de vista parlamentar.

O objetivo dessa seção é apresentar a distribuição parlamentar, no que diz respeito a aspectos procedimentais, como a participação em comissões, e também apresentar o perfil geral dos deputados eleitos. Segundo MOTTA (2000, p. 35), a Guanabara contava com mais de 3,3 milhões de habitantes, como dito na Seção 2.1, e dispunha do maior índice de participação eleitoral do país, sendo quase 1 milhão de votantes.

A ACG teve início em 06 de dezembro de 1960, com a instalação da 1ª Sessão Solene, presidida pelo Presidente do Tribunal Regional da Guanabara, Desembargador Homero Pinho. A determinação de tal procedimento encontra previsão no Art. 6º da Lei 3.852 de 14 de abril de 1960.

Do ponto de vista da ACG, houve uma eleição específica para os parlamentares que compuseram o corpo de Deputados constituintes, ao todo, 30. Os mesmos dividiram-se em lideranças: da maioria,³⁹ da minoria,⁴⁰ e de partidos.⁴¹ Ao todo, foram realizadas 85 sessões, sendo 68 ordinárias, 14 extraordinárias e 03 solenes.

Além disso, houve a criação de três comissões:

a) Regimento Interno, integrada pelos Deps. Lopo Coelho, Afonso Arinos Filho e Gonzaga da Gama Filho;

³⁸ A região é integrada pelos bairros: Manguinhos, Bonsucesso, Ramos, Olaria, Penha, Penha Circular, Brás de Pina, Cordovil, Parada de Lucas, Vigário Geral, Jardim América, Vila da Penha e Vila Kosmos. Hoje, incluem-se, também, os Complexos de favelas da Maré e do Alemão.

³⁹ Representado pelo Dep. Amaral Neto, que era ferrenho crítico ao governo de Juscelino Kubitschek, especialmente em sua revista *Maquis*, fundada em 1955.

⁴⁰ Representado pelo Dep. Roland Corbisier.

⁴¹ Representados pelos Deps. Saldanha Coelho (PTB), Gonzaga da Gama Filho (PSD), Levy Neves (PSD), Gladstone Chaves de Melo (PDC), Waldemar Vianna (PRT), Adalgiza Nery (PSB), Danilo Nunes (PTN), Naldir Laranjeiras (PR).

b) Constitucional, integrada pelos Deps. Themistocles Cavalcanti (Presidente), Hugo Ramos Filho (Vice-Presidente), Aliomar Baleeiro (Relator Geral), Sandra Cavalcanti, Roland Corbisier, Hercules Corrêa, Gladstone Chaves de Melo, Naldir Laranjeiras, Waldemar Vianna, Paulo Alberto, Gerson Bergher e Levy Neves. Dentro desta, foram designadas quatro subcomissões, cada uma composta por três membros: i) Organização Administrativa e Judiciária; ii) Economia e Finanças, iii) Organização dos Poderes; iv) Problemas de Educação, Cultura e Serviço Social.

c) Especial, integrada pelos Deps. Danilo Nunes (Presidente), Naldir Laranjeiras (Vice-Presidente), Adalgiza Nery, Lygia Lessa Bastos, Frota Aguiar, Gonzaga da Gama Filho, Waldemar Vianna, Souza Marques e Gladstone Chaves de Melo.

Dentre os 30 eleitos, 16 estavam em primeiro mandato. MOTTA (2000 p. 65) elencou os novos parlamentares em quatro grandes grupos: i) ideológicos, cujo debate envolvia a lógica de direita x esquerda; ii) especialistas: os quais dominavam o saber jurídico; iii) jornalistas, os quais adquiriram apelo político por suas colunas jornalísticas; iv) os que tinham eleitorado definido (que já haviam exercido mandato como Vereador no antigo DF).

TABELA 01 - CLASSIFICAÇÃO DO PERFIL ELEITORAL DA ACG

Ideológicos		Especialistas	
Parlamentar	Partido	Parlamentar	Partido
Amaral Neto	UDN	Aliomar Baleeiro	UDN
Hércules Corrêa	PTB	Themístocles Cavalcanti	UDN
Roland Corbisier	PTB	Afonso Arinos Filho	UDN
Danilo Nunes	PTN		

Jornalistas		Eleitorado definido	
Parlamentar	Partido	Parlamentar	Partido
Saldanha Coelho	PTB	Jorge Valadão	UDN
Adalgiza Nery	PSB	Souza Marques	PTB
Paulo Alberto	PTN	Gonzaga da Gama Filho	PSD
		Átila Nunes	PSP
		Gerson Bergher	PSB
		Naldir Laranjeiras	PR

Fonte: autoria própria com base nos dados de MOTTA (2000, p. 66).

O Deputado Amaral Neto (UDN) foi o mais votado, com 35.182 votos. Segundo MOTTA (2000, p. 77) a eleição para a Constituinte reduziu o espaço ocupado por pequenos partidos e pelos representantes locais, em favor de nomes de peso das áreas jurídico e política.

O Dep. Raul Brunini, em entrevista a PEREZ (2007, p. 52), admitiu que Lacerda exigia a presença de “nomes consagrados” na ACG, como professores e acadêmicos de direito. Assim, foram convidados os professores Aliomar Baleeiro e Themístocles Cavalcanti (Ambos da UDN), considerando que o segundo não tinha a menor noção do que era uma campanha política. A presença de juristas e candidatos alheios aos problemas das camadas mais vulneráveis da população causou impacto significativo na forma como se deram as discussões em torno do processo de favelização, considerando que houve pouca (ou quase nenhuma) participação da população residente nas favelas.

Dentre o novo corpo de eleitos, destacam-se os Deps. Hércules Corrêa e Naldir Laranjeiras, considerando suas falas em relação ao processo de favelização na Guanabara. Isso em função de trajetórias anteriormente construídas no viés social.

Corrêa, que residia no Morro do Pinto, próximo ao Morro da Providência, era militante comunista, sindicalista, ex-tecelão e ex-Secretário Geral da CGT. De viés ideológico, elegeu-se pelo PTB.

Sua maior contribuição na ACG foi a análise profunda que fez sobre o cenário de favelização da antiga capital federal, com base nos dados do Censo de 1950. Já naquela época, criticava o posicionamento do Poder Público em relação ao favelado, pois o Estado (Anexo II, Grupo 3, Item 3): “apresenta o preto como um indivíduo que não soube aproveitar a liberdade e a melhoria econômica que o novo ambiente lhe proporcionou para melhorar seu nível de vida, ao mesmo tempo em que renascia a sua preguiça atávica...”.

Em seus discursos, também destacou, ainda que de passagem, o papel de mulher favelada. Ao cabo, apresentou uma série de sugestões ao texto que poderiam trazer resultados positivos ao processo de favelização. Sua percepção será mais bem explorada nas próximas seções.

Já Naldir Laranjeiras, filiado ao PR, apoiou sua candidatura numa base construída anteriormente e também nas publicações no tabloide populista (SOUZA, 2017) *Luta Democrática*, especialmente na coluna *Favelas*.⁴² Seus textos propunham soluções para o problema da favelização com base na oferta de trabalho, habitação, saúde e educação adequados. Sua eleição concorda com o que é apresentado no tópico que diz respeito à

⁴² Para mais informações, consultar SILVA, 2017.

metodologia, considerando que ZALUAR (2000) já afirmava a presença do caráter populista no cenário do processo favelizatório da cidade.

Conforme consta no Anexo II, Grupo 3, Itens 5 e 12, o Dep. tratou de forma exaustiva sobre o processo de favelização. Embora seu discurso tenha sido carregado de termos que diziam respeito ao processo de higienização (que será explorado nas próximas Seções), propôs como solução o processo de autofinanciamento para a construção de imóveis para os favelados, por meio de uma Carteira Imobiliária específica. Isso, em função de que o banco do Estado não teria interesse em financiar casas para os pobres.

Em sua fala, o Dep. já antecipa a ineficácia das políticas habitacionais ligadas à construção de conjuntos habitacionais e remoções, como as que já vinham sendo desenvolvidas pela Cruzada São Sebastião.⁴³ Exemplos curiosos, como o edifício de oito pavimentos (sem elevador), habitado por idosos, fazia com que seus moradores tivessem vontade de retornar para suas favelas de origem.

Apesar da atuação dos parlamentares, as discussões ligadas à questão da municipalidade e a da manutenção (ou não) da Câmara dos Vereadores dominaram a ACG, conforme pôde ser percebido pelo autor desta monografia na leitura dos Anais, bem como exposto por MOTTA (2000, p. 68).

De um modo geral, o corpo político manifestou o conflito entre esquerda (“defensores da igualdade”) x direita (“defensores da liberdade”) (MOTTA, 2000, p. 69), considerando o princípio do cenário da Guerra Fria. Além disso, PTB e UDN foram os partidos com maior número de eleitos, apesar de os partidos menores terem atuado como “fíéis da balança”, uma vez que as propostas eram aprovadas dependendo de quem as apoiassem (PEREZ, 2007, p. 157).

A partir de um cenário enfraquecido, no que diz respeito à participação popular, pode-se começar a desenhar o contexto que seria propício ao processo de remoção das favelas, especialmente ao considerar a presença de figuras ilustres na ACG e o distanciamento das discussões, no que diz respeito aos direitos sociais (em particular, o direito à moradia).

Ao longo das discussões, em relação à favelização, alguns momentos foram mais (e outros menos) inflamados.⁴⁴ Ao cabo, o texto aprovado privilegiou a vontade de Lacerda e foi

⁴³ Conjunto habitacional localizado no Leblon, inaugurado em 1956. Foi idealizado e inaugurado pelo então Bispo da Cidade do Rio de Janeiro, Dom Hélder Câmara, sendo construído durante o governo de Café Filho. O religioso obteve destaque na atuação em favor da população favelada, ao longo da década de 1950, ao considerar o reconhecimento, a promoção dos moradores a uma “comunidade” (VALLADARES, 2012, p. 67) e a necessidade de que a favela adquirisse representação política.

⁴⁴ Fatos curiosos também surgiram nos debates, como o momento em que o Dep. Amado Fonseca (Anexo II, Grupo 1, Item 6) afirmou que jogaria um morador da favela da Catacumba na Lagoa Rodrigo de Freitas (depois

favorável aos seus projetos, à medida que garantia plena autonomia ao Poder Executivo, dada sua garantia de autonomia frente aos demais poderes.

Em resumo, o corpo político era heterogêneo, no que tange às ideias sobre favelas. Por outro lado, foi unânime quanto ao tratamento destinado aos seus moradores: a favela e o favelado eram problemas que demandavam soluções. A divergência ficava por conta dos tipos de resposta a serem dados pelo Poder Público. Nas seções seguintes, esses desencontros de opiniões serão aprofundados.

Colocando-se de lado as questões ideológicas e os perfis políticos individuais, admite-se que não houve empecilhos à aprovação do texto que legalizava as remoções, apesar dos discursos inflamados, como os dos Deps. Hércules Corrêa e Naldir Laranjeiras, transcritos no Anexo II.

2.4 - A favela nos trabalhos constitucionais

“Perguntamos: que conduta devemos ter em relação às favelas? Mantê-las como estão ou propor medidas que possibilitem ao fim de 10 ou 15 anos resolver esse angustioso problema?” Esse trecho destaca o pensamento do Dep. Hércules Corrêa (Anexo II, Grupo 3, Item 13) no decorrer da ACG. Em resumo: o que fazer com essa massa de eleitores (e pobres)?

Segundo SAGMACS (1960a, p. 39) as soluções seriam opostas: “Há favelas, no entanto, que podem e devem ser imediatamente destruídas”. Ao mesmo tempo que diz, na mesma página (*idem, idem*): “(...) a Administração Municipal está criminosamente dificultando a transformação da favela em bairro e acesso do operário à condição de proprietário”. Portanto, nem mesmo os especialistas conseguiam definir o assunto.

Assim, embora não tenha sido a protagonista nas discussões da ACG, a favela teve papel importante nos debates, sendo abordada nos mais diversos assuntos e em perspectivas variadas. No entanto, nesse período, a favela ainda não era enxergada tal qual nos moldes atuais: uma integrante ativa da sociedade contemporânea. Isso significa que não era objeto de implementação massiva de políticas públicas e seus moradores não seriam sujeitos direitos.

de já ter atirado um tijolo no cidadão), por proferir ofensas públicas ao parlamentar. O discurso pode parecer sem relevância para o tema dessa pesquisa, contudo, causa a reflexão: a invisibilização do favelado era tamanha, que um parlamentar, em discurso numa Assembleia Constituinte, disse que iria atacar um cidadão e não houve qualquer repreensão por seus pares, mesmo os mais engajados no processo favelizatório. Nos trabalhos constitucionais, o favelado não teria qualquer relevância, a ponto de poder ser jogado na Lagoa Rodrigo de Freitas.

No que diz respeito à visão social generalista, a favela era observada como uma grande questão de saúde pública, mas, paradoxalmente, a falta de aparatos sanitários seria reflexo da própria falta de atuação estatal na implementação de tais serviços públicos, como a canalização do esgotamento sanitário ou as constantes faltas de energia.

Um exemplo desse cenário foi a discussão sobre a instalação de eletricidade nas favelas, na contrapartida que as associações de moradores se tornassem responsáveis pelos pagamentos cobrados pela companhia de energia elétrica. Isso porque as áreas não tinham endereço fixo, o que inviabilizava a cobrança.

A inexistência de endereços para cobrança seria o resultado da falta de política de regularização fundiária e demarcatória dos imóveis ocupados pelos favelados. Assim, não havia energia e, ao mesmo tempo, endereço fixo.

Tal fato seria o resultado do que GONÇALVES (2013a, p. 02) afirma ser uma “precariedade jurídica - urbanística e fundiária”, levando a falta de investimentos à implantação de serviços públicos básicos, incorporando o cenário da favela vs. cidade (atualizando o conceito: morro vs. asfalto).

Pode-se dizer que a legislação urbana tem efeitos concretos, podendo levar à instrumentalização de espaços e quem os habita. O discurso remocionista não era novidade, dado que era vigente desde meados do século XIX (*idem*, p. 46), especialmente em função da derrubada dos morros do Castelo⁴⁵ e de Santo Antônio,⁴⁶ para “melhor circulação de ar na cidade”. O ex-prefeito Rodrigues Alves (1902-1906) defendia que seu programa de governo era pautado no saneamento da capital e na melhoria da infraestrutura do Porto.

A precariedade era tamanha que a Prefeitura do DF não fornecia os títulos de posse. Por outro lado, não se responsabilizava pelos atos de eventuais demolições, isso por meio de compromisso compulsório firmado com os moradores, conforme relata SAGMACS (1960a, p. 24). O fornecimento da licença condicional não oferecia qualquer segurança jurídica.

Ao considerar que “o direito não é um fenômeno exterior à sociedade”, GONÇALVES (2013a, p. 03) determina sua interação com o ambiente e, à luz desta pesquisa, pode ser resumido em **a restrição do ser em detrimento do dever-ser**. Isso dado ao fato que, para os teóricos do direito, a norma jurídica atua no âmbito hipotético e abstrato, na tentativa de incorporar o maior número de situações possíveis ao seu texto.

⁴⁵ Atual localização do Edifício Terminal-Garagem Menezes Côrtes e da Praça Mário Lago (Buraco do Lume), no Largo da Carioca - Centro, RJ.

⁴⁶ Atualmente, seria a região onde encontram-se os edifícios-sede da Petrobrás e do BNDES; bem como a Av. Chile, no Largo da Carioca - Centro, RJ.

Por outro lado, não é o que propõe a realidade. Do ponto de vista de eficácia e, em termos práticos, isso resulta na presença de um notável corpo jurídico na ACG e poucos representantes, reais, do povo. Portanto, tal fato levou a resultados práticos que tiveram impactos significativos no desenho geográfico da favelização na Guanabara, considerando que as discussões não foram amplas e plurais.

O autor (*idem, idem*) determina que “(...) a realidade social constrói o direito” e, ao mesmo tempo, “(...) possui importante função ideológica, ocultando contradições da sociedade e legitimando um certo padrão específico de dominação política”. O que concorda com a tese defendida por PATERNIANI (2016), a qual será mais bem detalhada na Seção a respeito das remoções.

A segregação e o estigma imposto aos favelados são práticas que não são novidade. A dominação sobre os corpos de seus moradores era fundamental para controlar estresses sociais e possíveis insurgências contra o corpo político, especialmente nos casos em que diziam aos litígios imobiliários a respeito dos terrenos ocupados, demonstram o uso do direito como instrumento de controle social.

Embora fosse de encontro à boa parte das propostas que seriam apresentadas na ACG, desde 1956, já vigorava a Lei 2.875 (Lei das Favelas), a qual previa a impossibilidade de remoção de favelados por dois anos⁴⁷ e disponibilizava uma linha de crédito de 50 milhões de cruzeiros destinados à Cruzada São Sebastião, para atuar em prol da urbanização das favelas do Distrito Federal. Previu ainda que aqueles que não tivessem acesso a novas moradias deveriam permanecer em suas casas. O plano da Câmara seria acabar com as 150 favelas existentes à época, por meio da realização de conjuntos como a Cruzada.

Assim, percebe-se como o direito é um fenômeno incorporado à sociedade, considerando que desde o Código de Urbanismo de 1937,⁴⁸ em seu Art. 349, já havia uma política de tolerância para com a favela, ainda que precária (GONÇALVES, 2013b, p. 121). Nessa mesma época nascia a política da *bica d’água*, a qual os candidatos utilizavam-na como

⁴⁷ Art. 5º Durante o prazo de 2 (dois) anos, a contar da data da publicação desta lei, não será executado nenhum despejo contra moradores de favelas situadas no Distrito Federal.

Art. 6º É assegurada aos atuais moradores de favelas a permanência nas suas habitações, no caso de não serem beneficiados com as casas construídas com os créditos especiais de que trata a presente lei.

⁴⁸ Art. 349.º - (...)

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

§2.º - 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 a execução de qualquer obra nas existentes, mandando proceder sumariamente à demolição dos novos casebres, daqueles em que fôr realizada qualquer obra e de qualquer construção que seja feita nas favelas.

forma de angariar votos dos moradores locais, ao instalar uma torneira de água corrente nas proximidades da favela, nos períodos eleitorais.⁴⁹

A metodologia desta pesquisa baseou-se no agrupamento das discussões apresentadas nos Anais em três grandes linhas de pensamento, à medida que os parlamentares direcionaram suas falas em caminhos similares. Por outro lado, as categorias não são inertes e por vezes, misturam-se, considerando que as medidas não são estanques.

Apesar disso, é importante questionar as implicações desses agrupamentos para o cenário atual, ou, mais que isso: **o que tais discursos realmente significam para a favela de hoje?** Admite-se que não é uma pergunta de resposta simples, considerando os resultados de tais políticas, especialmente sob os aspectos social, econômico, político, geográfico e jurídico.

O desenho geográfico do processo de favelização, na cidade do Rio de Janeiro, sofreu impactos significativos em função dos dispositivos constitucionais em análise, especialmente em função das remoções empreendidas por Lacerda e Negrão de Lima e, não só isso, mas também a construção de novas relações sociais, conforme descritas em ZALUAR (2000) e BRUM (2011). Por outro lado, no Brasil, o acesso à moradia sempre foi um problema comum para populações minoritárias, como negros e pessoas que imigraram nos processos de êxodo rural.

A primeira metade da década de 60 já despontava com temáticas que passaram ao largo das discussões na ACG, especialmente no que diz respeito ao processo de luta pela emancipação, como a deflagrada pelos direitos civis dos negros norte-americanos⁵⁰ e a descolonização de países africanos e caribenhos.⁵¹ No entanto, os efeitos práticos da segregação racial se pareciam com o contexto carioca da época, considerando a dualidade favela/asfalto (VALLADARES, 2005, p. 143) - Que perdura até os dias de hoje, pois, conforme GONÇALVES (2013b, p. 30), a população favelada nunca foi composta por “pobres passivos e marginalizados”.

⁴⁹ Hoje, é notório que as favelas são vistas como um problema de segurança pública, considerando que estão diariamente nas páginas policiais dos mais variados jornais e revistas. VENTURA (2000) relata, de forma emocionada, o cenário da favela carioca de Vigário Geral, após a chacina de agosto de 1993, em que 21 pessoas foram assassinadas. Ao cabo, escreveu que a solução não seria destruir um suposto inimigo, mas incorporar à sociedade a massa de pessoas excluídas que viviam naquela região. E sob o ponto de vista contemporâneo, o aparecimento das milícias ratifica o fato de que o Estado ainda não se encontra (ou não quer estar) presente nas favelas.

⁵⁰ Em 1960, o Censo do IBGE apurou que a população do Estado da Guanabara era composta por 502.948 pessoas autodeclaradas negras, entre homens e mulheres, de todas as idades. Isso corresponde a 15,3% do contingente populacional.

⁵¹ Na época, a temática já vinha sendo desenvolvida por Frantz Fanon e outros autores das ciências humanas, como Sartre.

Não seria contraditório dizer que a implementação de direitos, nesse período, ocorreu em função de lutas populares e profundos conflitos sociais. Mas, por outro lado, esse não foi o caso da questão em análise nesta monografia. O papel assumido pela favela atualmente, especialmente em função dos desdobramentos da concretização da norma constitucional da época, vem da promulgação da CF/88.

Embora as favelas estejam completamente inseridas em questões que dizem respeito ao papel social de minorias na busca pela construção de uma cidade plural e igualitária, ainda pode-se perceber que os impactos do processo de remoção das favelas se refletem até hoje. Conjuntos habitacionais que, antes, foram pensados como a “solução para o problema” tornaram-se o “problema”. De outra forma, é possível falar na implementação (atual) de políticas públicas que seriam impensáveis para a época, como empreendedorismo,⁵² acesso à justiça⁵³ e economia solidária.⁵⁴

Em resumo, a discussão a respeito das favelas ratificou a estratificação social já existente. Além disso, determinou que fosse criado um órgão que cuidasse de problemas ligados às habitações populares. Apesar dos interesses econômicos em relação à localização dos imóveis e das empresas construtoras de conjuntos habitacionais, surgiram algumas propostas que tentaram levar algum tipo de urbanização aos favelados.

Cada parlamentar dispunha de duas horas para falar sobre os projetos apresentados, tendo a chance de apresentarem emendas. Destacam-se três:

- a) Um proposto pelo IAB, que nada dispunha sobre as favelas;
- b) O proposto pelo então Vereador Frederico Trotta (Anexo II, Grupo 2, Item 1) pregava a desapropriação de grandes latifúndios, em nome da aplicação da função social da propriedade, e previa a construção de habitações cômodas, higiênicas e baratas. Mas, ao tempo, determinava que “elementos desajustados da vida coletiva” deveriam ser recuperados.

⁵² O Programa Favela Legal, idealizado pelo SEBRAE, nas favelas de Heliópolis e Paraisópolis, em São Paulo, incentiva a formalização de pequenos negócios já existentes, além de capacitar empreendedores por meio da oferta de cursos de orientação empresarial, vendas, fluxo financeiro e planejamento estratégico.

⁵³ A iniciativa Justiça Itinerante tem por fim levar o Poder Judiciário para comunidades, livrando-se da burocracia e mantendo a gratuidade dos serviços. Juizes, membros do Ministério Público e Defensoria Pública vão ao encontro de cidadãos para tratar de temas como guarda, divórcios, casamentos, registro civil e casos gerais sobre defesa do consumidor. Problemas muito comuns no cotidiano da população favelada.

⁵⁴ A economia solidária tem ganhado protagonismo nas favelas cariocas, considerando o apoio oferecido pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. O Circuito Rio Economia Solidária (Rio Ecosol), criado pelo Decreto 34.388/2011, realiza um conjunto de feiras, mensalmente, em diferentes bairros da cidade com o objetivo de promover a venda de produtos artesanais, trabalhos manuais e arte popular. Os expositores atuam por meio de redes locais e de forma coletiva.

c) O anteprojeto apresentado pela Comissão Constitucional determinava a erradicação completa das favelas, ao mesmo tempo que o Poder Executivo construísse núcleos residenciais destinados aos favelados e urbanizasse as favelas.

A partir disso, poderiam ser apresentadas emendas ao texto em até três dias. Na 38ª Sessão Ordinária (Vol III, p. 209) foi franqueado o tempo de duas horas a cada parlamentar para que pudesse falar sobre o projeto, observando que as emendas poderiam ser apresentadas de forma escrita ou oral.

Na 65ª Sessão Ordinária, os parlamentares começaram a tratar dos detalhes finais da Constituição e da solenidade de promulgação. Em 21 de março de 1961, a Comissão Constitucional ofereceu seu parecer final sobre o projeto, designando a favela da seguinte maneira:

Art. 65. A Lei criará um órgão especial incumbido de estudar os problemas de habitação popular, principalmente do tipo “favela”, bem como planejar e executar, em coordenação com os diferentes órgãos, estaduais ou não, suas soluções.

§1º Para manutenção e funcionamento do órgão a que se refere o artigo, o orçamento consignará dotação correspondente a três por cento (3%) da arrecadação tributária.

§2º **As “favelas” serão assistidas e higienizadas**, provisoriamente, com a criação de escolas primárias, centros médicos, centros recreativos e de orientação profissional e doméstica. Será estimulada a criação de vilas operárias, com total isenção de impostos, **para remoção de favelas irrecuperáveis**. *Grifo nosso*.

Em seguida, na 14ª Sessão Ordinária, em 25 de março de 1961, foi aprovada a redação final da Constituição do Estado da Guanabara:

Art. 66. A lei criará um órgão especial incumbido de estudar os problemas da habitação popular, principalmente do tipo “favela”, bem como de planejar e executar, em coordenação com os diferentes órgãos, estaduais ou não, suas soluções.

§1º Para manutenção e funcionamento do órgão a que se refere o artigo, o orçamento consignará dotação correspondente a três por cento (3%) da arrecadação tributária.

§2º As favelas serão assistidas e higienizadas, provisoriamente, com a criação de escolas primárias, centros médicos, centros recreativos e de orientação profissional e doméstica. Será estimulada a criação de vilas operárias com total isenção de impostos para **remoção das favelas irrecuperáveis**. *Grifo nosso*.

No momento em que se deu a primeira discussão profunda sobre o tema, começando pela propositura do Dep. Hércules Corrêa (Anexo II, Grupo 3, Item 3), ironicamente, a favela ainda integrava o capítulo “Da Ordem, Econômica, Financeira e Direitos Sociais”. Assim, poderia-se dizer que, pretensamente, o direito à habitação deveria integrar o rol de direitos sociais. Por outro lado, não é possível dizer, precisamente, porque os artigos sobre a favela passaram a integrar o capítulo “Da Saúde e Da Assistência Social”. No fim, os direitos sociais não constaram (expressamente) no título dos Direitos Fundamentais.

Já no que diz respeito ao órgão público expresso na lei, num primeiro momento, o SERFHA⁵⁵ foi o núcleo de apoio à população favelada, oferecendo informação legal e financeira aos favelados (ZALUAR, 2000, p. 180), além de aglutinar atuações variadas, no que dizia respeito à população favelada.

O Serviço foi comandado pelo sociólogo José Arthur Rios, entre dezembro de 1960 e maio de 1962, e atuou na articulação entre os favelados e o Poder Público. Numa de suas falas, a Dep. Sandra Cavalcanti tece vários elogios ao currículo do professor, bem como reafirma sua integridade (Anexo II, Grupo 1, Item 10) e que seria a “única pessoa” que poderia oferecer estudos profundos sobre favelização (Anexo II, Grupo 1, Item 11).

As associações de moradores centralizavam as demandas e realizavam a articulação local (RODRIGUES, 2015, p. 76), mas o que parecia guardar (alguma) participação popular no planejamento urbano da Guanabara transformou-se uma rede de relações clientelistas. Isso dado o estrito controle imposto pelo SERFHA, além da imposição de obrigações, como a contribuição para a ordem e o respeito à lei nas favelas (RODRIGUES, 2015, p. 77). SAGMACS (1960b, p. 19) relata que a política exercia um papel “paternalista” sobre os favelados, a ponto de confiarem apenas no cabo-eleitoral⁵⁶ e no próprio político. Assim, conclui (*idem*, p. 35) que a mudança do coronelismo para a demagogia urbana deu-se, apenas, nos meios de controle políticos, sem qualquer mudança nas estruturas.

Conforme RODRIGUES (2015, p. 78), o serviço teve vida curta em função de tentar “ensaiar uma tentativa de estabelecimento de uma relação mais igualitária e democrática com os favelados e seus locais de moradia (...)”, o que seria uma “inovação” para a época. Por outro lado, destaca-se que o papel de interlocução entre o Poder Público e os favelados já vinha sendo desenvolvido pela Fundação Leão XIII.

Em 1962, Rios foi exonerado, o SERFHA foi extinto e substituído pela Coordenação de Serviços Sociais, a qual organizou e preparou as remoções por meio do contato com as associações. A COHAB/GB,⁵⁷ também criada em 1962, construiu os conjuntos habitacionais

⁵⁵ Criado pelo Decreto Municipal nº 13.304, em 28 de agosto de 1956, pelo então prefeito do Distrito Federal Negrão de Lima, o órgão manteve seu funcionamento até maio de 1962, quando foi dissolvido por Carlos Lacerda. Seu objetivo era evitar a expansão do processo de favelização, bem como organizar e acabar com as que já existiam. O serviço ganhou destaque quando Arthur Rios assumiu sua gestão.

⁵⁶ Os cabos-eleitais eram pessoas com alguma projeção social dentro da favela e que faziam o elo entre os moradores e os políticos. Normalmente, eram ligados às associações de moradores ou ao comércio local.

⁵⁷ Funcionando entre os anos 1962 e 1975, a Companhia de Habitação do Estado da Guanabara utilizou recursos do SFH, vinculados ao extinto BNH para a construção de uma série de conjuntos habitacionais, como: Vila Aliança em Bangu, Vila Kennedy em Senador Camará e Vila Esperança, em Vigário Geral.

para onde os moradores removidos seriam enviados. Posteriormente, em 1968, surgiram a CODESCO⁵⁸ e CHISAM.⁵⁹

Apesar da mudança dos órgãos, as práticas clientelistas construídas nas favelas mantiveram-se. À medida que algum morador tivesse relação com funcionários da CHISAM ou políticos poderia angariar benefícios, no que diz respeito aos processos de remoção. Isso pôde ser percebido nas falas de Sandra Cavalcanti e Amando Fonseca. SAGMACS (1960a, p. 24) também relatava a presença dos “cabos eleitorais” no controle das associações de moradores e o papel que desempenhavam na interlocução com políticos, em vistas à obtenção de licenças na Prefeitura e pequenas obras de urbanização.

Assim, no dia 03 de março de 1961 foi dado o parecer sobre Projeto de Constituição, estando presentes os Deputados: Themístocles Cavalcanti, Aliomar Baleeiro, Gerson Bergher, Gladstone Chaves de Mello, Gonzaga da Gama Filho (Suplente de Hugo Ramos Filho), Hércules Corrêa, Levy Neves, Naldir Laranjeira, Paulo Alberto Monteiro de Barros, Roland Corbisier, Sandra Cavalcanti e Valdemar Viana.

Em 27 de março de 1961 a Constituição do Estado da Guanabara foi promulgada e não houve qualquer mudança no *status* jurídico das favelas. Constou na norma final que serviços públicos deveriam ser implementados em suas regiões, bem como a criação de um órgão específico para estudar as favelas.

Em poucas linhas, a favela na ACG não foi discutida com a profundidade que merecia, por outro lado, os parlamentares não dispunham de tempo suficiente para aprofundar as questões habitacionais da cidade. Além disso, a favela ainda era uma questão de saúde pública, pouco se falava em questões de segurança pública, dado que integrou o Capítulo constitucional que dispunha sobre normas de saúde e assistência social. Constou também: apenas que as “favelas irrecuperáveis” deveriam ser removidas.

Agora, serão relacionadas as linhas de pensamento relativas às ideias defendidas pelos parlamentares constituintes. Lembra-se ao leitor que as transcrições dos discursos encontram-se no Anexo II desta monografia, caso queira remeter-se ao texto original.

As construções das próximas seções têm por objetivo distribuir os discursos proferidos pelos parlamentares em três linhas de pensamento: i) os favoráveis à erradicação das favelas; ii) os favoráveis à desapropriação das favelas; iii) os favoráveis à implantação de medidas

⁵⁸ A Companhia de Desenvolvimento de Comunidades, sendo uma subsidiária da COPEG. Era composta por jovens arquitetos e buscava urbanizar espaços nas favelas, oferecer ajuda aos favelados para reforma de seus barracos, bem como sua regularização fundiária.

⁵⁹ A Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio buscava coordenar a política de habitação na Guanabara, mas por meio de recursos federais.

assistencialistas nas favelas. A cada uma delas foi associado um grupo, com a pretensão de facilitar a remissão ao texto original, nos Anexos. Cada item representa uma transcrição de discurso original.

2.5 - Parlamentares favoráveis à erradicação das favelas (Grupo 1)

A primeira linha de pensamento defende a ideia da erradicação das favelas, o que foi afirmado, categoricamente, por alguns parlamentares, ao considerarem questões de saúde pública e de desenvolvimento econômico da Guanabara. No grupo em questão, incluem-se: i) Hércules Corrêa; ii) Armando Fonseca; iii) Sandra Cavalcante.

Do ponto de vista prático, a erradicação realmente ocorreu, conforme os relatos históricos sobre as favelas do Pasmado (1965) e do Pinto (1969). Por outro lado, algumas favelas que, inicialmente, estavam previstas para serem removidas, não foram, como Cantagalo, Rocinha e Pavãozinho.⁶⁰ Isso pode ser confirmado pela fala do Dep. Amando da Fonseca (Anexo II, Grupo 1, Item 3), conforme bem lembrou que a remoção da Favela da Catacumba já tinha sido proposta nos governos de Negrão de Lima e Sá Freire Alvim, então Prefeitos nos anos 1956-1958 e 1958-1960, respectivamente.

Outro exemplo é a favela do Vidigal, lembrada pela matéria do jornal Extra. Segundo o texto, a favela só não foi removida em 25 de Outubro de 1977, devido ao trabalho de Sobral Pinto e de Dom Eugênio Sales, então arcebispo do Rio naquele ano. A propriedade dos moradores foi “consolidada” quando o Papa João Paulo II visitou a favela e doou seu anel à população local.⁶¹

Isso mostra que o desenho urbano proposto pelo Poder Executivo, nesse período, não foi totalmente eficaz naquilo que foi previsto anteriormente.

Hoje, não há o que se falar em remoção de favelas, especialmente em função das políticas urbanas implementadas pela promulgação da Constituição de 1988. Nesse sentido, pode-se afirmar que as normas jurídicas possuem efeitos práticos concretos, especialmente as que dão margem para a deflagração de políticas públicas, de uma maneira geral. Ao mesmo tempo que uma norma permitia que as favelas fossem removidas (naquela época), atualmente,

⁶⁰ “Por meio da Secretaria de Serviços Sociais, o Governo do Estado apresentou o Plano de Erradicação das Favelas e urbanização do Rio de Janeiro, (...) Estavam na lista de remoção as seguintes favelas: Cantagalo, Rocinha, Catacumba, Pavãozinho...” (MELLO, 2014, p. 101).

⁶¹ **Quando o Vidigal venceu o estado: há 40 anos favela sofreu tentativa de remoção.** Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/quando-vidigal-venceu-estado-ha-40-anos-favela-sofreu-tentativa-de-remocao-21974847.html>. Acesso em 9 abr 2021.

na Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989, a norma é expressa em afirmar que os moradores não serão removidos.⁶²

O primeiro texto constitucional em relação às favelas foi apresentado na 14ª Sessão Ordinária, em 29 de dezembro de 1960, tendo sido escrito pela Subcomissão de Economia, Trabalho e Finanças (Anexo II, Grupo 2, Item 1). Tratava de questões relevantes do ponto de vista social, como investimento mínimo e possibilidade de desapropriação compulsória dos moradores.

Um ponto que merece destaque, nessa proposta, é a obrigatoriedade de constituição de um **Conselho de representantes**, o qual se relacionaria diretamente ao Departamento de Assistência a Populações de Favelas. Na época, o dispositivo deu origem à FAFEG, em julho de 1963. Além disso, também buscava o fortalecimento das associações de moradores, como um meio de interlocução entre Estado e favelas.

A medida possui relação direta com o cenário atual, no que diz respeito ao processo de favelização, especialmente ao considerar-se a participação democrática de minorias no cenário social. Hoje, as associações de moradores possuem papel fundamental na interlocução das favelas com o Poder Público, na busca por direitos e serviços públicos. Algumas até permitindo que seus membros sejam alçados a cargos políticos.^{63 64}

Já na proposta apresentada pela Comissão Constitucional (Anexo II, Grupo 1, Item 1), apesar de o texto ratificar a erradicação, também trazia o processo de desapropriação e de urbanização, vinculado ao **capítulo de Saúde e Assistência social**. Diante disso, pode-se afirmar que, com base nas discussões da época, a favela ainda era observada como um problema de saúde pública, conforme descrito anteriormente.

Em seu discurso, o Dep. Roland Corbisier (Anexo II, Grupo I, Item 2) determina que o processo de favelização seria um atraso para a Guanabara e que o embarque no progresso demandaria que fossem removidas. Sua fala concorda com o discurso progressista, o qual

⁶² Art. 234 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

I - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área imponham risco à vida de seus habitantes;

⁶³ Esse foi o caso de William de Oliveira, ex-Presidente da Associação de Moradores da Rocinha, que foi assessor direto da ex-Vereadora carioca Andrea Gouvêa Vieira, entre 2007 e 2011. Em 2010, concorreu ao cargo de Deputado Estadual do Rio de Janeiro pelo PRB, apesar de não ter sido eleito, angariou 7.813 votos, de acordo com os dados disponibilizados na Plataforma online do TSE. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=201003:101:::NO>. Acesso em 18 mar 2021.

⁶⁴ Outro caso emblemático foi o de Marielle Franco (PSOL), em 2016. Oriunda do Complexo de Favelas da Maré, angariou 46.502 votos e marcou o 5º lugar entre os mais votados da cidade. Desse total, 1.688 votos vieram da 161ª Zona Eleitoral, que corresponde ao Complexo da Maré, Bonsucesso e Ramos, conforme dados do TSE. Segundo o Censo de Favelas da Maré (REDES DA MARÉ, 2019, p. 18), em 2013, residiam 139.073 favelados no complexo de 16 favelas recenseadas. Em 14 de março de 2018, foi covardemente assassinada a tiros, quando voltava de um debate, na zona da Lapa, no Rio de Janeiro.

seria implantado no Brasil ao longo da ditadura civil-militar nos próximos anos, especialmente da tecnocracia empregada como subsídio ao crescimento nacional.⁶⁵ Tal fato deu gás à construção de megaobras, como a Ponte Presidente Costa e Silva (Rio-Niterói), a hidrelétrica de FURNAS e a Rodovia Transamazônica.

No que diz respeito ao cenário da Guanabara, Lacerda, ao longo de seu mandato, embarcou na onda do Governo Federal, construindo o Elevado da Perimetral,⁶⁶ a sede da Universidade da Guanabara (atual campus da UERJ), os túneis Santa Bárbara e Rebouças (ligam o Centro à Zona Sul da cidade), além da estação de tratamento de água e o sistema do Guandu, para fornecimento de água potável aos moradores locais.

A visão tecnocrata tem por objetivo determinar que uma solução seja apresentada por um dado corpo técnico (ZARZALEJOS, 2012, p. 09), normalmente composto por engenheiros, economistas e gestores em geral. Isso poderia representar o que Lacerda pretendeu para a Guanabara, especialmente em função do conjunto de obras realizadas ao longo de sua gestão, bem como a presença de tais profissionais no seu secretariado.

No que diz respeito a esta pesquisa, Arthur Rios foi convidado para seu cargo, além das questões políticas, pela coordenação da exitosa pesquisa sobre favelas que chefiou, dando origem ao relatório SAGMACS. Isso concorda com elogios feitos pela Dep. Sandra Cavalcanti, na Seção 2.4.

Ao cabo, esse conjunto de parlamentares almejava que as favelas fossem removidas, considerando o desconforto causado pela sua estética e por aqueles que ali habitavam. A vontade de extingui-la já vinha de governos anteriores e só foi potencializada por aqueles que defendiam essa linha de pensamento, no decorrer da ACG.

2.6 - Parlamentares favoráveis à desapropriação das favelas (Grupo 2)

No que diz respeito ao grupo de desapropriações, o tema não foi cercado de tantas controvérsias, considerando que somente foi sugerido pelos Deps. Saldanha Coelho e Átila Nunes, além de não ter sido amplamente debatido.

Do ponto de vista jurídico, desapropriar determinado imóvel exige que o mesmo possua registro formalizado e que seja paga indenização referente ao seu valor de mercado, em sentido genérico. A partir disso, questiona-se: como realizar tal ato se os imóveis, sequer,

⁶⁵ Para mais informações, ver SANTOS E BEZERRA NETO (2010).

⁶⁶ Tratava-se de uma via suplementar erguida sobre a Avenida Rodrigues Alves. Fazia o elo entre a Ponte Rio-Niterói, a Linha Vermelha e a Avenida Brasil, ligando-as ao Aeroporto Santos Dumont. Foi demolida entre novembro de 2013 e abril de 2014, para dar lugar à Via Binário do Porto e às demais obras de revitalização do porto carioca, no projeto Porto Maravilha.

possuíam título de propriedade? Além disso, como lidar com a burocracia cartorária, dado o fato de que o Estado não contribuía para que isso fosse resolvido?

Indo em sentido contrário às propostas apresentadas na época, desapropriar formalmente, exigiria que fossem garantidos direitos aos favelados, assim, não seria a melhor solução. Acredita-se que isso tenha sido o motivo da discussão rasa em relação ao segundo grupo analisado.

O Dep. Saldanha Coelho apresentou sua perspectiva (Anexo II, Grupo 2, Item 2) com base no fato da existência de falsos proprietários de títulos de propriedade nas áreas de favela (Grileiros). Seu argumento se dá com base no controle fundiário de poucos, em detrimento de muitos, ainda que as áreas fossem desapropriadas pelo Poder Público. Assim, as verbas destinadas ao pagamento não teriam a efetividade proposta pela norma.

Do ponto de vista prático, admite-se que essa não seria a melhor solução, dado o fato que o dinheiro dos pagamentos não iria para os favelados, mas sim para os poucos que controlavam o mercado imobiliário nos morros.

Embora a solução tenha sido pouco discutida, em 10 de setembro de 1962 foi promulgada a Lei Federal nº 4.132, que tratava sobre a desapropriação por interesse social. Caso fosse implementada na Constituição da Guanabara, teria sua regulamentação realizada pouco mais de um ano após a promulgação da Carta: tempo razoável para a adequação dos órgãos públicos.

Essa linha de pensamento é a que tem o menor número de adeptos. Acredita-se que as dificuldades geradas em eventuais processos desapropriatórios, em conjunto com a perspectiva econômica do procedimento, não seriam a solução mais adequada.

2.7 - Parlamentares favoráveis à implementação de medidas assistencialistas nas favelas (Grupo 3)

É a linha de pensamento que possui maior número de itens, à medida que houve maior amplitude no debate e, além disso, considerável número de propostas. Pode-se afirmar que as medidas assistencialistas foram as mais discutidas, no que diz respeito às favelas. Mas, por outro lado, não foram implementadas na redação final do texto constitucional.

Seus integrantes foram os Deps: i) Gerson Bergher, Silbert Sobrinho, Hércules Corrêa, Amando Fonseca, Frota Aguiar, Raul Brunini, Gonzaga da Gama Filho, Naldir Laranjeiras, Frederico Trotta e Waldemar Viana.

Não é surpreendente que o primeiro item que integra o grupo dos discursos assistencialistas trate da contraditoriedade da realidade da Guanabara. O Dep. Gerson Bergher (Anexo II, Grupo 3, Item 1) admitiu que não seria preciso “ser comunista” para revoltar-se contra as desigualdades da Guanabara, dada a contraditoriedade de automóveis de luxo estacionarem, diariamente, em frente à favela do Esqueleto, próximo ao Estádio do Maracanã.

Tal fato pode ser observado, dentre outras análises possíveis, à luz do racismo estrutural, considerando que a teoria determina que um de seus efeitos seria a normalização da desigualdade social, ao considerar aspectos que dizem respeito a gênero, cor e raça. No caso específico do Estado da Guanabara, isso determina que populações minoritárias, ao mesmo tempo, estejam próximas (fisicamente) daqueles que controlam o Estado, embora distantes, nos aspectos sociais e econômicos.⁶⁷

A sugestão do Dep. Silbert Sobrinho é, no mínimo, curiosa (Anexo II, Grupo 3, Item 2). Propõe que a indústria faça o investimento na construção de moradias para seus trabalhadores, na contrapartida do recebimento de incentivos tributários.

Nesse sentido, caberia o questionamento: em que momento a iniciativa privada deveria assumir o papel de Estado ao promover a eficácia de direitos sociais básicos, como acesso à moradia? Admite-se que o autor desta monografia não tem a resposta. Entretanto, afirma-se que os interesses das camadas mais altas da sociedade seriam plenamente atendidos, considerando: a redução da carga tributária e a possibilidade de que o trabalhador fosse mais explorado, já que receberia um imóvel do patrão, levando a maiores lucros.

Já o Dep. Hércules Corrêa (Anexo II, Grupo III, Itens 3, 4, 13 e 14), destacado anteriormente como um dos parlamentares engajados no problema da favelização, apresenta um discurso relevante e profundo sobre o processo de favelização na Guanabara.

Defendia a concessão de direitos ao favelado, considerando que isso é caminho para a justiça social. Mas, de forma ambígua, defende que a solução seja “humana e cristã”, seja lá o que isso possa significar. Segundo o Censo de Favelas da Guanabara (IBGE, 1968, p. 04-05), foi apurado que 10.330 pessoas⁶⁸ que estariam fora do grupo das religiões cristãs.⁶⁹ Além

⁶⁷ A construção do processo de favelização no Rio de Janeiro deu-se nas encostas dos morros, lado-a-lado de edifícios luxuosos da Zona Sul da cidade e da região econômico-financeira, no Centro. LAGO E RIBEIRO (2001) fazem uma análise comparada de vários aspectos entre habitantes do mesmo bairro, mas diferenciando-os quanto ao fato de morar (ou não) numa favela e quanto à cor. Os números surpreendem, especialmente nos quesitos de escolaridade e de renda. No primeiro (2001, p. 39), dentre os entrevistados favelados do Centro e da Zona Sul carioca, apenas 1,3% estudou por mais de 12 anos e, dentre os não favelados, 38,9%. No tópico quanto à renda, a diferença dos ganhos entre a favela e a não-favela (2001, p. 41) chega a 56%.

⁶⁸ Incluídos homens e mulheres, de todas as idades, praticantes do espiritismo, budismo, judaísmo, islã, outras religiões, sem religiões e não declarados.

disso, manteve o uso de termos profiláticos, sustentando a ideia de que a favela seria uma doença, uma moléstia, ainda que, ao mesmo tempo, defendesse reformas de base na sociedade brasileira. Assim como consta em SAGMACS (1960b, p. 39) e GONÇALVES (2013b, p. 69).

Aos olhos do autor desta monografia, Corrêa foi um nome fundamental na delimitação do que foi a favela na ACG. Por outro lado, foi um homem de seu tempo: imerso numa sociedade que colocava de lado qualquer pessoa que não estivesse incluída em suas camadas mais altas. Isso fazia com que fosse as duas faces de uma mesma moeda: veio da favela, mas queria o fim dela (e não da condição de marginalizado). Portanto, almejava que as pessoas fossem emancipadas, mas que não morassem em barracos, embora uma coisa não impedisse a outra.

SAGMACS (1960a, p. 23) afirmava que o favelado hesitava “na transformação do barraco em moradia mais condigna” em função de motivos psicológicos. E isso levaria a um círculo vicioso (*idem, idem*): “As autoridades desejam que as favelas melhorem, se urbanizem, ao mesmo tempo proibem que os favelados melhorem seus barracos (...)”. O que seria isso, se não a materialização prática do pensamento de Corrêa?

Em momento posterior, ao criticar a Comissão Constitucional (Anexo II, Grupo 3, Item 13), o Dep. repreende a postura de seus pares, os quais diziam que não poderiam ser concedidos direitos aos favelados, dado que “todo mundo quererá ser favelado”. Mas como fazer uma Constituição da Guanabara sem mencionar a favelização? O parlamentar era radicalmente contra não incluir a favela no texto constitucional.

O Dep. Naldir Laranjeiras (Anexo II, Grupo 3, Item 5) foi contundente ao afirmar que não bastava retirar o favelado dos morros, sem que fosse oferecida a infraestrutura do Estado. Sua proposta consistia na criação de uma carteira imobiliária alimentada por seus usuários, destinada ao financiamento de habitações populares. Suas críticas à proposta da Cruzada São Sebastião ficaram por conta da falta de elevadores em prédios de até oito pavimentos e o tamanho reduzido das habitações. Ele chamou-as de gaiolas.

Por outro lado, era favorável que as favelas da Zona Sul carioca fossem removidas e os imóveis, posteriormente, vendidos (Anexo II, Grupo 3, Item 12). As verbas seriam destinadas ao fundo sugerido.

O Dep. Waldemar Viana (Anexo II, Grupo 3, Item 19) buscava esquivar-se das discussões, propondo que o tema não fosse tratado na Constituição. Admitiu que “seria

⁶⁹ Incluídos homens e mulheres, de todas as idades, praticantes do cristianismo romano, protestante e ortodoxo, sob o total de: 324.733 pessoas.

melhor” deixar que a favelização fosse solucionada pela legislação ordinária, considerando os múltiplos aspectos que deveriam ser analisados.

O Dep. Raul Brunini (Anexo II, Grupo 3, Item 21) afirma que a favelização é um “atentado contra as nossas leis mais imperativas relativas à higiene pública (...)”. Assim, questiona-se: será que os favelados escolheram submeterem-se à condição de marginalizados sociais ou o estigma foi imposto por uma sociedade alicerçada em valores morais que privilegiam as camadas mais altas? A legislação carioca deveria atender aos interesses de qual parcela da população local?

O Dep. Frota Aguiar (Anexo II, Grupo 3, Item 24) aponta o papel que Arthur Rios vinha desempenhando à frente do controle do processo de favelização. Admite que o acesso à moradia é um problema de acesso a direitos, especialmente do ponto de vista humano. Assim, propõe não a remoção, mas a melhoria do padrão de vida do favelado. Isso por meio do fim dos pagamentos de aluguéis a exploradores locais e da iluminação pública, considerando que esta última era monopolizada por aqueles que tinham a titularidade das cabines de luz.

Ao cabo, admite-se que essa linha de pensamento foi a mais fomentada, em termos de debates e propostas, embora tenham sido apresentadas soluções muito parecidas, especialmente no que diz respeito à urbanização das favelas. Os Deps. Naldir Laranjeiras e Hércules Corrêa tomaram a dianteira nas discussões, ainda que os temas não tenham sido plenamente desenvolvidos. Além disso, essa linha de pensamento é permeada pela ideia de assistencialismo e não há (quase) nenhuma ideia de emancipação popular.

O corpo de parlamentares perdeu a oportunidade de observar a cidade pela ótica do cidadão, especialmente em função da ínfima participação popular no processo de construção da Constituição da Guanabara.

Abaixo, será apresentado o resumo de cada linha de pensamento, bem como um pequeno trecho que associa os parlamentares às discussões em análise:

TABELA 02

RESUMO DAS CLASSIFICAÇÕES DAS LINHAS DE PENSAMENTO NA ACG

Linha de pensamento	Parlamentar	Trecho do discurso que justifica a classificação
Erradicação	Comissão Constitucional	Art. 80. Para a erradicação completa das favelas (...)
	Hércules Corrêa	(...) dentro de dez ou quinze anos, em ação concreta, no sentido de por fim as favelas
	Armando da Fonseca	(...) haver plano do Governo em acabar completamente com a favela da Catacumba, (...) Desde que o momento que hajam casas para eles morar é até interessante que isso aconteça (...).

	Sandra Cavalcanti	Essa nódoa, essa mancha na vida urbana da Cidade (...)
--	-------------------	--

Desapropriação	Subcomissão de Economia, Trabalho e Finanças	Art. 7º. Em caso de desapropriação de áreas ocupadas por favelas (...)
	Saldanha Coelho	Art. 100. O Estado promoverá a extinção progressiva de latifúndios, para condicionar o uso da propriedade ao bem-estar social. Extingue-se o latifúndio, decorridos três anos da intimação para seu aproveitamento ou fracionamento: (...) b) pela desapropriação, por utilidade pública, para loteamento e revenda, com preferência aos trabalhadores rurais.
	Átila Nunes	(...) Assim, a cessão dos terrenos ora ocupados por escolas e artesanatos, mediante desapropriação, viria a dar fixação pelo Estado, nos locais onde funcionam, dessas obras de assistência social.

Assistência Social	Hércules Corrêa	(...) enquanto não se adotarem reformas de base na arcaica estrutura feudal do país e melhorias acentuadas na vida da classe operária, as favelas continuarão a proliferar, (...)
	Naldir Laranjeiras	Às vezes o problema não é só tirar o favelado do morro, dar-lhe residência ou casa, mas levar-lhe conforto, nem que seja na própria zona da favela.
	Waldemar Viana	A emenda que fiz ao Capítulo III - Saúde e Assistência Social, é a seguinte: “Emenda Aditiva - onde convier: “1. O Estado promoverá as medidas de assistência social de forma geral, especialmente a construção de habitações higiênicas, cômodas e baratas;
	Gerson Bergher	(...) Não é preciso ser comunista para sentir-se revoltado morando, nos barracos de favela do esqueleto ao lado do Estádio do Maracanã, (...) A solução será a urbanização das favelas.
	Silbert Sobrinho	(...) à indústria, esta teria obrigação de construir casas para os seus trabalhadores numa proporção de 30% sobre a área ocupada pela mesma.
	Jorge Valadão	Os apartamentos devem ter área razoável de trinta a quarenta metros quadrados para acomodarem os favelados.
	Miéximo da Silva	(...) há outros problemas de saúde pública não adstrito ao das favelas. Há populações, não faveladas, que também precisam de assistência médico-social.
	Raul Brunini	O objetivo final das despesas sociais (...) é justamente o de “suprimir” essa miséria fazendo a guerra aos males gigantes” de hoje, que são: o desemprego, a moléstia, a ignorância, a falta de asseio.
	Paulo Alberto Monteiro de Barros	O que disse, tão somente, é que nossa estrutura social não oferece ao povo ou, pelo menos, à maioria do povo, as mesmas oportunidades. (...) Ainda estamos numa ordem social injusta, numa ordem social que nos favorece a nós, que podemos chamar de classe média.
	Gonzaga da Gama Filho	No setor da saúde tudo seria reformulado, reestruturado. Não morariam mais tuberculosos nas nossas favelas porque (...)
Frota Aguiar	Sr. Presidente, Srs. Deputados, a recuperação das favelas é problema humano e que interessa a todos os bons patriotas.	

Fonte: autoria própria com base nos dados dos Anais da ACG.

Capítulo III - O resultado do texto Constitucional (60-65 - Governo Lacerda)

O presente capítulo tem por objetivo apresentar ao leitor o resultado do texto positivado na Constituição do Estado da Guanabara. Além disso, procura determinar, por meio da fundamentação teórica desta pesquisa, como tais normas vão além de questões de saúde pública. Nas seções que seguem, observa-se o cenário contemporâneo da favela como o desfecho de uma série de atos e decisões que colocaram o favelado às margens da sociedade carioca.

A importância de observar a forma como a favela carioca vem se desenvolvendo, desde de 1961, encontra-se no fato de que o favelado integra o cotidiano da cidade da mesma maneira que o morador de um condomínio de luxo, na Zona Sul. Partindo-se dos sambas compostos por Cartola até as mais variadas batidas de funk, ambos nasceram no seio da favela e são parte da cultura urbana carioca. A obra cinematográfica que abre essa monografia só foi possível pelo desfecho da norma constitucional em análise.

É inquestionável a contribuição da favela para a formação da cidade do Rio de Janeiro como ela é hoje. E para que a atual configuração seja compreendida, é necessário olhar para trás e entender o passado.

3.1 - Políticas públicas higienistas

Para fins desta pesquisa, adota-se a definição de política pública desenvolvida por SECCHI (2013, p. 02): “Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”, embora o mesmo afirme que não existe consenso na literatura especializada sobre o que é uma política pública.

Segundo o autor (*idem, idem*), uma política pública deve ter como fundamento dois tópicos: i) intencionalidade pública e ii) resposta a um problema público. Assim, em função das construções anteriores, questiona-se: seria a favela um problema público? Para a visão dos especialistas da época, sim. Conforme consta em SAGMACS (1960a, p. 20): “A favela é, antes de tudo um problema urbano.” Segundo VALLADARES (2005, p. 41), as favelas “(...) se opunham à racionalidade técnica quanto à regulação do conjunto da cidade”.

Apesar de tais perspectivas, em PEREZ (2007, p. 256), é possível notar que os trabalhos constitucionais buscaram conciliar possíveis soluções: a melhora de condições da vida local (por meio de obras de saneamento básico, criação de postos de saúde, escolas...) e a remoção dos moderadores de locais tidos como “irrecuperáveis”.

Para isso, a CODESCO, órgão que cuidaria disso, receberia 3% da arrecadação tributária estadual. Em resultados futuros, conforme afirma GONÇALVES (2013b, p. 247) a Companhia conseguiu provar que as favelas não eram “totalmente irrecuperáveis”, e que implantar políticas sociais era mais viável que removê-las.

Segundo PEREZ (2007 p. 115), foram edificadas cerca de 12 mil casas populares, as quais acomodaram a parcela da população removida das favelas, entre o período de 1960-1965, ao longo da gestão Lacerda. Já ZALUAR (2000, p. 65 *apud* AZEVEDO, 1979, p. 103) afirma que entre 1964-1969 foram construídas 173.324 habitações populares. Seguido pelos números de 65.633 unidades entre 1970-1974 e 469.599 entre 1975-78. Os autores não detalham, mas VALLADARES (2005, p.18) também menciona a respeito dos “favelados de última hora”, pessoas que se instalavam nas favelas com o objetivo de se incluírem nos programas de remanejamento. Assim, não é possível determinar qual é o percentual dessa categoria em tais números.

Admite-se a dificuldade de acesso a fontes de dados formais para a verificação precisa das informações, considerando que muitos relatórios se perderam ao longo dos anos.

Apesar dos esforços empreendidos, conforme GONÇALVES (2013a, p. 07), a estrutura jurídica já estava consolidada e o dispositivo constitucional permitiu deflagrar a política de remoção. Assim, seria óbvio afirmar que houve resistência, porém, nas palavras do autor, seria necessário “assegurar o apoio dos principais ‘atores’ internos” e o fato dos favelados não serem um todo homogêneo facilitava as negociações. Como resultado, tais políticas promoveram a criação de “espaços de exclusão”, em que a população sequer poderia pleitear quaisquer direitos (GONÇALVES, 2013b, p. 70).

Arthur Rios, então Coordenador de Serviços Sociais, tentava resolver o problema por meio da articulação entre as associações de moradores e o Poder Público. No entanto, tinha dificuldade em apresentar soluções eficazes, considerando a peculiaridade da favela. Uma delas foi o caso da instalação de luz elétrica registrada em nome das associações de moradores, como falado nos capítulos anteriores.

Por outro lado, sua própria pesquisa contradisse seus atos e determinou que as favelas deveriam acabar, conforme SAGMACS (1960b, p. 26): “Para extinguir definitivamente essas condições criminosas, é preciso extinguir a favela, acabar com as suas vielas e becos, destruir os barracos (...)”.

Lacerda não era favorável a soluções paliativas, considerando que, conforme PEREZ (2007, p. 258) “(...) tinha aversão a coisa pequena e ânsia por resultados a curto prazo”. Isso ratificado pelo que diz GONÇALVES (2013b, p. 76), considerando que sempre foram

empregadas soluções momentâneas, nas questões que diziam respeito à favelização. Assim, no início de 1962, sua relação com Rios tornava-se cada vez mais conflituosa, dado que o Governador já estava em busca de uma **solução radical** para o problema das favelas, ainda que esses convergissem quanto ao ponto da implantação dos parques proletários (SAGMACS, 1960b, p. 27).⁷⁰

Em Junho, Lacerda captou (PEREZ, 2007, p. 259) cerca de Cr\$ 1 bilhão do Fundo do Trigo norteamericano para que pudesse solucionar o problema. Mas, apesar disso, ainda resistia em remover a população das favelas. Segundo ZALUAR (2000, p. 66) tal verba foi usada para a construção de quatro grandes conjuntos habitacionais, entre 1962-1965: Vila Aliança, com 2.187 unidades, Vila Esperança, com 464 unidades, Vila Kennedy, com 5.509 unidades e Cidade de Deus, com 6.658 unidades.

Em visão oposta a Lacerda (SAGMACS, 1960a, p. 38), havia Geraldo Moreira (Secretário da Agricultura de Negrão de Lima, enquanto Prefeito do antigo DF). Desde 1952, defendia a concessão de terras gratuitamente aos favelados, bem como a desapropriação de grandes terrenos para que isso fosse realizado, após a implantação de serviços públicos, como água, luz e esgotamento. Posteriormente, passou a militar pela venda dos lotes a preços módicos.

Quanto ao planejamento urbano, o Plano Doxiadis⁷¹ abordou páginas e páginas sobre as favelas cariocas (PEREZ, 2007, p. 234). O autor afirma que a proposta era favorável à remoção das favelas. Por outro lado, oferecia uma gama de possibilidades para acobertar todas as opiniões debatidas sobre o tema. Dentre eles: a construção de conjuntos habitacionais (em regiões periféricas e na Zona Sul) e a organização de habitações populares ligadas a redes de serviços básicos. Assim, questiona-se: por que tais medidas não foram adotadas, considerando que seriam uma solução menos invasiva que a remoção compulsória?

Apesar de tais propostas, nenhuma das opções oferecia o básico necessário: direitos. Não havia qualquer menção a garantias para quem vivesse nas favelas ou fosse removido, ratificando a construção das seções anteriores no que diz respeito ao controle social dos

⁷⁰ No momento em que faz essa referência, Arthur Rios dizia que os parques proletários anteriormente construídos seriam “campos de concentração” e os atuais precisavam da implantação de espaços urbanizados. O que dialoga com a tese da *solução final*, proposta por Zuenir Ventura e mais bem detalhada nas próximas páginas.

⁷¹ Também conhecido como “Plano Policromático”, foi encomendado em 1965, por Lacerda, ao arquiteto e urbanista grego Constantino Doxiadis. Dava ênfase à integração da Guanabara por meio do automóvel e do ônibus, propôs a criação de vias expressas, referidas por cores, sendo as linhas: Vermelha, Azul, Marrom, Verde, Amarela e Lilás. Atualmente, encontram-se concluídas a Linha Vermelha, que liga a Rodovia Presidente Dutra ao Elevado da Paulo de Frontin, e a Linha Amarela, que liga a Ilha do Fundão à Av. Ayrton Senna.

corpos negros: a branquitude do Estado e o afastamento dos indesejáveis. De acordo com SAGMACS (1690a, p. 34), a visão sobre o favelado era de que:

(...) Esse pretense individualismo resulta do diagnóstico apressado de organizações e instituições exteriores à favela, que abordam seus problemas de um ângulo paternalista. De representantes dessas organizações é frequente ouvirmos que os favelados “são como crianças”, “não têm capacidade de se organizarem” (...).

Isso pode ser comprovado no discurso do Dep. Hércules Corrêa (Anexo II, Grupo 3, Item 13), em que é categórico ao afirmar que a Comissão Constitucional não tinha interesse em proporcionar proteção aos favelados, em detrimento de uma “calamidade”.

O fato de não incluir, no projeto de texto constitucional, qualquer dispositivo em relação às favelas seria significativo. No final do discurso, o parlamentar se mostra contrário a isso, à medida que a presença no texto da Constituição tornaria sua execução obrigatória, pois os direitos ligados à favela seriam normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata, integrando o capítulo dos direitos sociais/fundamentais.

No que diz respeito à organização urbana, a regularização fundiária das favelas demandava duas fases (GONÇALVES, 2013a, p. 10): a urbanística e a propriamente fundiária.

A primeira exigia a definição de aspectos urbanísticos que concordassem com as condições dos morros, considerando as construções locais e a forma de ocupação do solo, levando a uma legislação mais flexível. Apesar de, na época, não surgir esse tipo de proposta na ACG, hoje, pode-se apontar o direito real de laje⁷² como uma medida que incorpora tais características.

A segunda seria a regularização propriamente dita e faria com que os moradores adquirissem títulos de propriedade ou o direito de uso do solo (direito real de superfície).⁷³ Contudo, essa seria a parte mais complicada, considerando as dificuldades apontadas anteriormente, no que diz respeito à aquisição de terras pelas camadas mais baixas da população e os processos de gentrificação⁷⁴ de áreas da capital da Guanabara, como a Zona Sul.⁷⁵ Assim, seria um problema regularizar a posse de terra nessas áreas.

⁷² Incluído no CC/02 pela Lei 13.465/17, adicionou os Arts. 1.510-A até 1.510-E. A norma não trata especificamente das favelas, mas pode-se afirmar que surgiu em decorrência delas, considerando as construções sobrepostas nos morros chamadas de “puxadinhos”.

⁷³ Previsto entre os Arts. 1.377 e 1.369 do CC/02, assegura aos seus titulares a possibilidade de construir ou plantar no terreno alheio, por tempo determinado, mediante lavratura de escritura pública.

⁷⁴ Processo pelo qual regiões urbanas sofrem mudanças em suas dinâmicas internas. Ocorre, normalmente, em áreas de menor poder aquisitivo, por meio de revitalização, implementação de políticas de urbanização e/ou fornecimento de acesso a serviços públicos. Isso faz com que as populações tradicionais da região sejam substituídas por grupos de classes sociais mais altas, dada a impossibilidade de continuar residindo na região, do

Uma saída para isso poderia ser o uso da usucapião, contudo, nem a Constituição de 1946 e nem no texto final da Constituição da Guanabara determinavam o usucapião como direito, destacando-se que não havia, sequer, uma palavra a esse respeito. O instrumento estava presente entre os Arts. 618 e 619 do CC/1916, o qual determinava o prazo de 10 anos para sua produção de efeitos, independente de justo título ou boa-fé do usucapiente.

Embora a função social da propriedade privada já existisse em todas as Constituições Federais posteriores à de 1934, o instituto ainda não era colocado em prática e, com isso, permanecia no limbo. A usucapião, que já existia, poderia instrumentalizar a aplicação de tal princípio e, possivelmente, influenciar positivamente na geografia das favelas da Guanabara. Contudo, mais uma vez, o tema passou longe das discussões da ACG. Isso pode ter ocorrido porque, segundo GONÇALVES (2013b, p. 92) o direito de propriedade desenhado no CC/1916 adquiriu forma quase que de “direito natural”, praticamente intocável.

GONÇALVES (2013a, p. 10) admite que “a tradição conservadora da legislação e do poder judiciário brasileiro” não facilitou o reconhecimento de direitos aos “invasores de terra”. Isso seria em decorrência da proteção da propriedade privada, além do formalismo cartorário e a inexistência de instrumentos jurídicos aptos a sanar tais problemas (*idem, idem*, p. 13). Outro ponto diz respeito ao fato de que, ainda que os títulos fossem concedidos, poderiam ser dotados de uma série de restrições e limites ao uso dos bens imóveis, o que poderia inviabilizar (legalmente) a regularização fundiária das favelas.

ZALUAR (2000, p. 64) aponta que o processo de urbanização no Brasil cresceu sem que a industrialização pudesse acompanhá-lo. Assim, o foco de políticas públicas e estudos na área de habitação colocavam a marginalização e a favela como um problema de caráter físico-ecológico. Nesse sentido, VALLADARES (1981, p. 26) afirma a necessidade de que a população pobre fosse removida para acomodações “adequadas”, objetivando que fossem integradas à sociedade moderna.

Embora houvesse uma construção teórica em relação a tal necessidade, é necessário afirmar que o fato de o Estado revitalizar determinada área da cidade não exige, necessariamente, que a população local seja removida. Mas, ao passo que o Estado considerava a favela como algo ilegal, seria impossível integrar a favela ao cenário urbano dada a impossibilidade de implantação maciça de políticas públicas nessas regiões.

ponto de vista econômico. No Rio de Janeiro, o fenômeno vem ocorrendo, recentemente, na Zona Portuária e em bairros adjacentes, como Santo Cristo, Providência e Saúde.

⁷⁵ Região de maior volume turístico e onde, normalmente, as camadas mais altas da população carioca residem. É composta pelos bairros: Ipanema, Botafogo, Catete, Copacabana, Lagoa, Flamengo, Gávea, Glória, Humaitá, Jardim Botânico, Laranjeiras, Leme, Urca, Vidigal, Cosme Velho, São Conrado, Rocinha e Leblon.

GONÇALVES (2013a, p. 11) determina que “(...) faltava uma análise mais global da questão urbana e uma verdadeira vontade política para enfrentar a complexidade do contexto social”.

Para além dos problemas do ponto de vista jurídico, destaca-se como foi o trato com a população. ZALUAR (2000, p. 70-71) diz que o processo não foi realizado de forma a alocar conjuntamente moradores das mesmas regiões, isso porque a organização foi feita com base na renda (além de pequenos contatos informais com funcionários da CEHAB e políticos). Além disso, deve-se somar aos totais a parcela da população que perdeu sua residência nas grandes enchentes, conforme relatado por Buscapé, na introdução desta monografia. Tal fato levou ao convívio de ex-moradores de várias favelas nos mesmos locais. Ainda que essas diferenças tenham sido superadas com o convívio, percebe-se como os moradores receberam tratamento uniforme, desconsiderando qualquer particularidade local ou cultural.

A ineficiência desse processo pode ser justificada pelo pensamento de GONÇALVES (2013a, p. 13), o qual destaca que o Direito, normalmente utilizado como instrumento de garantia da propriedade privada individual, não conseguiu incluir as camadas mais desfavorecidas da população. Isso teria levado a “(des)construção jurídica das favelas”, fazendo com que seus moradores habitassem à margem da lei.

ZALUAR (2000, p. 65) também destaca o duplo papel exercido pelo setor de construção civil, considerando a pressão que exercia para ocupar as regiões valorizadas da Zona Sul e, ao mesmo tempo, construir as habitações populares: o lucro seria dobrado. E complementa: tal processo teria começado com a construção dos parques proletários no início da década de 40, durante o governo de Vargas, atingindo seu ápice na década de 60, na gestão Lacerda. Tais remoções só teriam sido possíveis em função da falta de importância dos votos da população favelada (ZALUAR, p. 65), embora se saiba que esses podem definir eleições, conforme relatado por Lacerda na Seção 2.1.

ZALUAR (2000, p. 67) admite que o plano inicial da Secretaria de Planejamento era ambicioso: incluía a construção dos conjuntos habitacionais, a urbanização das favelas, implantação de estações de trem e distribuição de alimentos básicos, como arroz, feijão e farinha. Contudo, as estações de Vila Kennedy⁷⁶ e Vila Esperança⁷⁷ nunca foram construídas e o supermercado estatal COCEA foi entregue à rede privada em 1965, ano em que as remoções se tornaram compulsórias.

⁷⁶ Para acesso ao conjunto, a estação de trem mais próxima é a de Senador Camará, que fica a 5 Quilômetros de distância, segundo dados dos mapas do Google, em março de 2021.

⁷⁷ Para acesso ao conjunto, em Vigário Geral, a estação de trem mais próxima é a de Vigário Geral, que fica a 2 Quilômetros de distância, segundo dados dos mapas do Google, em março de 2021.

Ao cabo, ZALUAR (2000, p. 81) afirma que o resultado do processo de remoção ocorrida ao longo dos anos não levou ao resultado esperado, já que o índice de inadimplência era alto (apesar de não ser um problema para os devedores ou parcela mais raivosa que exigia ressarcimento pelas perdas patrimoniais). Além disso, conforme GONÇALVES (2013b, p. 247) as remoções foram uma das razões do fracasso de Lacerda, na tentativa de reeleição, em 1965.

3.2 - A conveniência da remoção e sob a perspectiva crítica da raça

À época, surgiram várias histórias em torno dos motivos que levaram Lacerda e Negrão de Lima a remover a população favelada, especialmente a que se encontrava na Zona Sul da Guanabara. Do ponto de vista urbano, a ocupação de espaços pela população negra e pobre era vista com algum desconforto, dada a forma em que deu-se o processo de favelização no antigo Distrito Federal. VALLADARES (2005, p. 60) admite que as políticas de habitação do Rio de Janeiro foram marcadas por discursos racistas e conjectura que sejam, até mesmo, eugenistas. Ao cabo, conclui que o problema não é a favela, mas o favelado.

Isso pode ser percebido nos relatos apresentados em SAGMACS (1960a, p. 38), em que vários jornais, nas décadas de 30 e 40, tratam o favelado como alguém inferior, desajustado e sujo. Pessoas que necessitam de recuperação, antes que se rebelassem contra o Poder Público.

Não por acaso, Lacerda também foi citado, dado que tratava do tema desde 1948, em seu periódico. Curiosamente, parece que as soluções propostas pela SAGMACS (1960a, p. 38) foram ignoradas em seu governo, ainda que Arthur Rios tenha sido o chefe do SERFHA e, conforme VALLADARES (2005, p. 103), tenha utilizado-as para elaborar suas propostas.

- 1 - A favela não era um flagelo local, embora pudesse ser controlada localmente, isto é, no âmbito da Capital Federal;
- 2 - era um problema complexo e não comportava soluções simplistas, nem podia ser atacado unicamente por um ângulo, urbanístico, educacional ou social;
- 3 - resultava de profundos desequilíbrios na vida do País, na vida da cidade, resultantes, sobretudo, de uma Administração de escandalosa ineptia;
- 4 - exigia a coordenação de entidades federais e municipais, públicas e privadas, sob um comando único;
- 5 - a recuperação das favelas pedia técnica e administração, inteligência e boa vontade, e principalmente a supressão de toda a burocracia e devia ser enfrentado dando-se-lhe absoluta prioridade.

Em seguida, a autora afirma que tais soluções foram malvistas politicamente. SILVA (2012, p. 55) especula que suas medidas eram contrárias à política imediatista e eleitoreira de Lacerda. Isso demonstra que, ao considerar a história do Brasil como pano de fundo, pode-se

afirmar que o acesso à terra sempre foi observado como privilégio destinado a empresários, governantes e senhores de escravos.

A população negra, ainda que liberta da escravidão por meio de documentos jurídicos, não poderia exercer, de fato, tal direito. A produção acadêmica da época, no campo da sociologia urbana, já compartilhava ideias em sentido contrário à visão de marginalização do favelado, conforme afirma VALLADARES (*idem*, p. 17), e isso também incluía o próprio Rios.⁷⁸

Apesar de tais políticas e a posterior demissão de Arthur Rios, segundo VALLADARES (*idem*, p. 127), a população urbana total multiplicou-se 4,2 vezes entre 1959 e 1980, impactando diretamente no total da população favelada. PERLMAN (2012, p. 219) afirma que “a taxa da população favelada sempre excedeu em muito a taxa de crescimento da cidade do Rio de Janeiro como um todo”.

Em complemento, anos depois do Relatório SAGMACS, Rios trouxe os seguintes dados (RIOS, 2012, p. 42) sobre o crescimento da população favelada carioca: Entre 1960 e 1970: 67,6%; Entre 1970 e 1980: 112%.

Logo, afirma-se que as políticas de remoção empreendidas não ofereceram os resultados esperados, VALLADARES (*idem, idem*): “(...) conferindo ao fenômeno da pobreza urbana uma amplitude sem precedentes” e, confirmando que os resultados das medidas foram contrários aos esperados (*idem*, p. 132).

Conforme RIBEIRO (2020, p. 112), o direito é aplicado com objetivo de concentrar poder e privilégio nos contextos urbanos, levando a um cenário de promoção da desigualdade em seus espaços. Uma informação marcante é a proibição (ainda que costumeira) de que escravos pudessem usar sapatos⁷⁹ e, um dos primeiros atos após a alforria era a compra de calçados. SAGMACS (1960a, p. 26) diz que mais de 90% dos moradores da favela do Telégrafo andavam descalços (ainda que não fosse proibido usar calçados), por falta de recursos materiais.

Além disso, o racismo estrutural fundamentado cientificamente pelas teorias raciais⁸⁰ em evidência entre o final do Séc XIX e o início do Séc XX potencializou tal pensamento. A

⁷⁸ Segundo a autora, era consenso acadêmico que a marginalização do favelado não fazia sentido, dado que cresciam economicamente junto à cidade, além de representarem fatia importante no segmento habitacional-popular. Além disso, só seria possível conhecer os habitantes de tais regiões por meio do trabalho de campo ou assessoria externa, bem como o fato de serem contrários às remoções.

⁷⁹ Conforme determina VIOTTI (2017, p. 49): “No retrato, chama atenção a recorrente imagem do cativo descalço, diferenciação que não era somente estética, mas ilustrativa da condição de escravo.”

⁸⁰ No contexto brasileiro, o pensamento de Nina Rodrigues se destacou por depreciar a miscigenação racial, baseando-se em critérios determinísticos biológicos. Isso era visto como ameaça à civilidade e ao desenvolvimento do Brasil. Suas ideias tinham como referência a criminologia positivista de Lombroso.

ideia de remoção partia da hipótese de hierarquia, ao inferiorizar minorias (RIBEIRO, 2020, p. 123-124), incorporando o que PATERNIANI (2016) chama de “Branquitude de Estado”, conceito adotado, especificamente, para caracterizar a ocupação da cidade de São Paulo. A justificativa de tal prática seriam traços da antiga estrutura social pautada no regime escravocrata. PERLMAN (2012, p. 230) também vai nessa linha e diz: “(...) todos os estigmas enfrentados pelos moradores do Rio de Janeiro morar em favela foi considerado o pior, com a cor da pele em segundo lugar”.

A autora admite que o corpo branco seria “a norma”, pois não seria provido de raça e exerce, constantemente, a classificação e segregação dos outros racializados. Isso levaria à concepção de “nós/eles”, criando uma “cisão eu/outro” (PATERNIANI, 2016, p. 03; PERLMAN, 2012, p. 230). Em resumo, o que não fosse branco, não poderia existir, concordado com o apresentado anteriormente no que diz respeito ao acesso à terra por escravos ou mesmo na regulamentação fundiária das favelas.

Isso levaria aos “não-brancos” a ocupar regiões economicamente menos desenvolvidas, do ponto de vista demográfico-geográfico (PATERNIANI, 2016, p. 05). Assim, a autora determina que o branco é reconhecido com o Estado, operando por meio da raça. No que diz respeito a essa pesquisa, VARGAS (2000, p. 77) afirma que o perfil dos eleitos para integrar a ACG eram “nomes de expressão na área jurídico-política que não mais voltariam ao Legislativo estadual”, o que demonstra a falta de pluralidade na composição do parlamento, impactando diretamente no resultado final do texto constitucional e ratificando a visão de PATERNIANI.

Em 1950, Segundo SAGMACS (1960a, p. 08), em um universo de 58 favelas contabilizadas, 38% de seus moradores, entre homens e mulheres, eram negros. Isso corresponde ao total de 64.307 pessoas. Já no Censo de Favelas de 1968 (IBGE, 1968, p. 21), o dado era de 28% pessoas negras, num universo de 89 favelas, totalizando 93.999 moradores.

Ao comparar os períodos, constata-se o surgimento de 31 novas favelas e 29.692 novos favelados negros. O fato se relaciona com a perspectiva dos pesquisadores em relação ao crescimento demográfico, pois, segundo a visão dos autores do relatório (SAGMACS, 1960a, p. 20): “As famílias crescem dentro dos barracos, não só pela fertilidade, mas pela constante chegada de parentes e agregados (...)”.

Em meio às discussões na ACG, pode-se perceber que o uso de termos como “salubres”, “aglomerados” e “problemas” ainda se apoiava numa política remocionista, conforme ocorreu na destruição dos cortiços anos antes. Começando com as reformas promovidas por Pereira Passos, passando pelo sanitarismo de Carlos Chagas e desaguando

nos planos Agache e Doxiadis: a lógica progressista mantinha-se a todo vapor, impulsionando a segregação como solução para o crescimento do Brasil.

Não por acaso, SAGMACS (1960a, p. 06) define os favelados como “indivíduos subnutridos, ignorantes e socialmente desajustados” - Considerando que o estudo foi chefiado por um sociólogo e um padre. Mas também destaca que a concentração de terra é combustível da miséria e do subdesenvolvimento brasileiro (*idem*, p. 06), concordando com a construção teórica anterior em relação à restrição de acessibilidade à terra pelas populações marginalizadas.

Ou seja, pôde ser percebido nos discursos do Dep. Hércules Corrêa, que os estudiosos também eram contraditórios em suas opiniões em relação ao favelado: os entendiam como sujeitos carentes da benevolência alheia, mas, ao mesmo tempo, entendiam o porquê disso.

Para VENTURA (1994, p. 13), a opção da Guanabara sempre foi “(...) pela separação, senão pela simples segregação” e completa (*idem, idem*): “A cidade civilizou-se e modernizou-se expulsando para os morros e periferia seus cidadãos de segunda classe”, o que concorda com a tese proposta por ZALUAR (2000) e de RIBEIRO (2020). Nesse período de tempo, percebe-se que não houve qualquer mudança.

Ratificando as informações anteriores, no cenário contemporâneo, o economista Sérgio Besserman, em entrevista concedida ao Jornal O Globo, na série Favela S.A, no dia 24 de agosto de 2008 (p. 21) faz o contraponto do passado com o hoje, ao designar o papel atual da favela.⁸¹

E continua, ao explicitar os problemas no que dizem respeito à (a persistente) dificuldade de regularização fundiária da favela.⁸² Ao afirmar que o Estado deveria exercer o controle (policial) sobre as regiões locais, o economista vai ao encontro de PATERNIANI (2016), quando a autora fala sobre a concessão de direitos a minorias sociais, pelo homem branco quando encarnado no Estado-burocrata.

RIBEIRO (2020, p. 121), ao dizer que o Brasil nunca viveu uma segregação nos moldes da norte-americana ou da sul-africana, determina que a segregação socioespacial aqui ocorre, tão somente, em função da classe. Não é surpresa que o Dep. Paulo Alberto Monteiro

⁸¹ “(...) Por que ainda resiste no imaginário de boa parte dos moradores do Rio um modelo de favela miserável que necessita de um assistencialismo estatal? **BESSERMAN**: O modelo antigo das favelas era de pequenas cidades-dormitórios. Podemos dizer que eram quase senzalas emancipadas, onde a sociedade deixava parte de sua mão-de-obra dormir. Isso ainda existe hoje, em pequena escala, mas não é o mais importante”.

⁸² “(...) Quais são os obstáculos para que a formalização chegue a essas áreas? **BESSERMAN**: Os custos de formalização têm diminuído. O Supersimples (nova forma simplificada de cobrança de imposto) diminuirá ainda mais e seria um instrumento perfeito para isso. **Mas em nenhuma área vai se conseguir formalização sem que o estado retome o monopólio da força nessas regiões.** Sem que o estado tenha o controle dessas áreas, não é possível que outras coisas andem”. *Grifo nosso.*

de Barros (Anexo II, Grupo 3, Item 15) já afirmava, em 1960, o que a autora escreveu em 2020. O parlamentar disse que a Guanabara não seria democrática, porque era governada pela classe média e não oferecia condições de as minorias sociais (mas não, em números populacionais) chegarem ao governo, já expondo os efeitos do racismo estrutural.

Apesar das classificações empreendidas pelo autor no que diz respeito à separação dos discursos, independente de qual grupo esteja sob análise, o favelado não era observado como sujeito de direitos. O próprio Dep. Naldir Laranjeiras era favorável, simultaneamente à remoção e à urbanização, quando não fosse possível a retirada compulsória. Assim, ser favelado era ser alguém que necessitava da beneficência do Estado, empreendida, majoritariamente, pela população branca e ocupante dos papéis de destaque na máquina pública.

A forma como o processo de favelização foi tratado na ACG representava o pensamento que foi construído ao longo de anos e ratifica o exposto. E isso seria em função de eventos históricos que ocorreram no antigo Distrito Federal, como a abolição da escravatura. Já SAGMACS (1960a, p. 04) admite que a urbanização do centro do Rio de Janeiro e a derrubada de antigos cortiços, como o “Cabeça de porco”⁸³, potencializou a penetração populacional nos subúrbios. Isso pôde ser constatado na abertura da Avenida Central (atual Avenida Rio Branco), dado o aumento de pagantes na rede ferroviária urbana.

O afastamento dos indesejáveis não é nenhuma novidade, ao considerar as formas como foram desenhadas as políticas de habitação empreendidas ao longo da história do (atual) município do Rio de Janeiro. Existem muitas justificações para tais atos, contudo, pode-se evidenciar, especialmente, questões ligadas à raça e à cor, conforme Besserman pontuou em sua entrevista. Confirma o fato SAGMACS (1960a, p. 04), ao determinar que nas cidades atuais, o crescimento dá-se para as áreas periféricas, tendo uma “constante expulsão dos elementos menos favorecidos para as zonas e terrenos menos caros (...)”.

A falta de assepsia, tão repetida pelos parlamentares constituintes, já era problema comum em períodos anteriores, como nota CARVALHO (1987, p. 94) ao detalhar as medidas empreendidas por Oswaldo Cruz no combate à febre amarela e à peste bubônica, em abril de 1903. Segundo o autor, os principais alvos de atuação eram as regiões mais pobres e de maior adensamento populacional, especialmente casas de cômodos e habitações coletivas.

⁸³ Tendo seu fim em 26 de janeiro de 1893, sob ordens do ex-prefeito do Distrito Federal Cândido Barata Ribeiro, o cortiço situava-se na região do Centro do Rio de Janeiro (hoje, Gamboa). O número de habitantes era incerto, dada a impossibilidade de contagem. Apesar disso, GONÇALVES (2013b, p. 38) relata que entre 1888 e 1890, 20% da população carioca morava nessas habitações, atingindo (aproximadamente), 100.000 pessoas.

Além disso, já naquela época também se falava em desapropriação e demolição de habitações anti-higiênicas. Logo, o discurso apresentado na ACG não era nenhuma novidade no contexto da Guanabara, bastou-se apenas o deslocamento do foco do morador do cortiço para o morador da favela. Isso é bem lembrado por parlamentares como Roland Corbisier, que tinha aversão ao fato de que a Guanabara “se tornasse uma grande favela” (Anexo II, Grupo 1, Item 7), assim como também foi afirmado por Sérgio Magalhães, ao longo de sua campanha.

Uma outra questão diz respeito ao índice *per capita* da tributação local, uma vez que as análises econômicas eram realizadas considerando o todo populacional. (PEREZ, 2007, p. 133). Isso incomodava as camadas mais altas, especialmente porque o favelado não pagava o Imposto Predial e outros tributos, como a Taxa de Esgoto. Logo, tal fato influenciou na acuidade dos indicadores ao considerar o habitante de Copacabana e o da Favela do Esqueleto (por exemplo) da mesma maneira e isso, conseqüentemente, impactava na carga fiscal sobre cada indivíduo bem como nos gastos tributários governamentais *per capita*.

ZALUAR (2000, p. 12) pontua que “(...) os pobres urbanos vivem, neste olhar etnocêntrico e homogeneizador, o avesso da civilização”. Segundo PERLMAN (2012, p. 218), isso pode ter decorrido do fato de que as favelas eram observadas por meio de parâmetros pré-estabelecidos por grupos sociais dominantes, de maiores poderes econômico, político e cultural. Assim, passariam a ser caracterizadas pelo que não possuem em comum com a cidade. Nem mesmo membros da Semana de Arte Moderna de 1922 escaparam à essa representação estereotipada. Tarsila do Amaral pintou a obra “Morro da Favela”, em 1924. Cândido Portinari pintou as telas “Domingo no Morro”, em 1935, e “Favela”, em 1957. Lasar Segall produziu “Favela I”, em 1954/1955. As obras exemplificadas possuem uma série de elementos comuns: casas sobrepostas e simplórias, pessoas sem rostos definidos e negras.

Por outro lado, os favelados sabiam que as diferenças sociais eram reais, mesmo entre seus pares, tal como em SAGMACS (1960b, p. 03): “O favelado tem uma nítida consciência do status, da diferença de classes (...) Dentro de cada favela há tensões entre os moradores de áreas diferentes, resultantes da distância social percebida pelos favelados.”

Apesar disso, os dispositivos da Constituição da Guanabara eram etnocêntricos e homogeneizadores, conforme GONÇALVES (2013b, p. 79) relata sobre a visão da época. A ACG desconsiderou particularidades locais e qualquer diferença presente entre as (e nas) favelas. Sua eficácia pôde ser percebida na postura de Lacerda ao alocar pessoas de diversas regiões de forma conjunta, especialmente na Cidade de Deus. Ao empreender sua pesquisa de doutorado na favela, entre 1985-1990, Alba Zaluar qualificou os moradores locais e foi

categorica (ZALUAR, 2000, p. 33): “(...) uma população bastante heterogênea”, ratificando a tese de que o pobre não é todo igual.

VENTURA chama de *solução final* (1994, p. 13) a medida adotada em relação ao problema das favelas: a remoção e o extermínio. O que, segundo o autor, foi desastrosa, iníqua e impraticável. Ao expulsar os favelados para regiões de baixo valor imobiliário, distantes do centro da Guanabara, fazia com que esses adquirissem gastos extras, normalmente associados ao transporte ou serviços públicos regularizados, como água encanada ou luz elétrica. Isso fez com que muitos retornassem às favelas alguns anos depois (GONÇALVES, 2005, p. 250) por não suportarem as despesas.

PEREZ (2007, p. 268) afirmou que, na época, as manchetes dos jornais estampavam denúncias de remoções forçadas, além de barracos demolidos e queimados. Acreditava-se que somente fora daquele ambiente, sem qualquer assepsia, o favelado poderia desenvolver-se dignamente, receber educação, crescer como ser e ter uma vida digna.

Diante da construção anterior e, ao considerar os discursos empreendidos na ACG, pode-se afirmar que as medidas em torno da população favelada gravitaram em torno do racismo estrutural e acabaram por não oferecer, ou sequer promover, qualquer garantia jurídica aos favelados.

No que diz respeito à aquisição de direito, no discurso do Dep. Hércules Corrêa (Anexo II, Grupo 3, Item 3), ele afirma que se o favelado tivesse alguma segurança jurídica em relação ao título de propriedade de seu barraco, o próprio favelado poderia fazer a reforma para “se adequar” ao padrão estético previsto nas normas em vigência. O parlamentar usa as palavras “(...) que dariam às favelas um melhor aspecto”. Então fica o questionamento: qual deve ser o aspecto de uma favela? Ou melhor, hoje: **qual é a “cara” da favela?**

Para os padrões de 1960, o relatório da SAGMACS (1960a, p. 02) afirmou: “(...) aglomerados proletários e subproletários que se multiplicam no Rio de Janeiro sob a pressão de forças sociais e econômicas”. Destaca-se que os pesquisadores só visitaram (intimamente) duas favelas (Barreira do Vasco e o Parque Proletário da Gávea), embora tenham pesquisado dezesseis delas (SAGMACS, 1960a, p. 17). Conforme consta na Seção 2.1, naquela época, apenas na Zona Sul, existiam 147 favelas. Assim, como definir a favela diante de tamanha desproporção no recorte pesquisado?

Outro ponto relatado é o que chama de “desintegração familiar” (SAGMACS, 1960b, p. 06), considerando que a miséria em questão levaria ao “nomadismo”, em movimentos que desaguaram nos centros urbanos. E o fato de uma futura reunião de familiares deixados no campo levou ao aumento da demografia da favela, já que muitos ocupavam o espaço de um

barraco ou buscavam novas habitações em locais próximos aos familiares que já moravam nos morros.

SAGMACS (1960a, p.03-04) relata que a explosão demográfica das cidades, em especial do Rio de Janeiro, deu-se em função da “fuga à miséria”, em função da desintegração dos latifúndios brasileiros, além da redução das glebas do minifúndio e do empobrecimento. O êxodo ocorreu, majoritariamente, do interior do estado e de Minas Gerais (regiões de ciclo agrícola). E complementa (*idem*, p. 05) que “elementos de valorização imobiliária, custo de construção em material e mão-de-obra, o valor dos terrenos e o preço dos aluguéis, somados à dificuldade de dos transportes” teriam agravado a crise habitacional e contribuído para a formação das favelas.

Isso mostra que a real visão sobre o processo de favelização era algo distante da realidade dos acadêmicos. Estudos variados tentaram justificar as causas do processo de expansão das favelas. Embora os dispositivos constitucionais tentassem frear o processo de surgimento de novas favelas, a norma não agia na causa do problema, ainda que amparada em estudos (presumidamente) científicos, como o relatório SAGMACS.

Corrêa também apresentou à ACG um manifesto assinado por 57 padres (Anexo II, Grupo 3, Item 4). Embora o texto tenha tratado, majoritariamente, de questões ligadas ao *ser favelado* em confronto ao Poder Público, esse ainda mantém o caráter assistencialista. Na prática, o pobre é alguém que precisa da benevolência do Estado, assim como a igreja faz com seus fiéis. Não há qualquer manifestação em relação à emancipação jurídica.

Por outro lado, curiosamente, no final do documento, o problema da concentração fundiária é apresentado em quatro linhas. Isso destaca a importância que era dada ao tema, considerando que a construção teórica anterior determina que a aquisição de propriedade era uma das principais causas da marginalização da população negra, especialmente no pós-abolição.

O pobre não tinha o direito a ter direitos.

3.3 - Cenário contemporâneo

Fernanda Abreu canta que o Rio de Janeiro é o “purgatório da beleza e do caos”. De fato, as contradições do processo de urbanização que vem ocorrendo desde a Proclamação da República não são simples de serem explicadas. Hoje, a população favelada é de 1.434.975 habitantes, distribuídas em 1.018 favelas, correspondendo a 22% do total de cariocas.⁸⁴

⁸⁴ Conforme consta em CIDADE DO RIO DE JANEIRO (2019, p. 02).

Segundo VALLADARES (2005, p. 139), apenas entre 1980 e 1991, surgiram 85 do total de 545 favelas identificadas à época. Isso permite a compreensão da dimensão de tal processo social. Entre 1991 e 2019, o número quase dobrou.

Ao confrontar tais números com os dados de 1960, naquela época, 10% da população total da Guanabara era favelada (conforme exposto no subcapítulo sobre o cenário político/social de 1960). Após 58 anos, houve um aumento de 12% no total proporcional. Em números absolutos, deu-se acréscimo (aproximado) de 1.097.000 pessoas no mesmo espaço geográfico. Esse crescimento foi potencializado pela verticalização das construções, bem como pela adoção de moradias duráveis.

A falta de organização (que já vinha sendo empregada desde antes da ACG), no que diz respeito ao favelado, manteve-se. SAGMACS (1960b, p. 43) evidencia que não havia qualquer “mentalidade de planejamento” em relação às medidas que deveriam ser tomadas, isso dos pontos de vista legislativo e administrativo. E compara (*idem, idem*) o processo de crescimento urbano desordenado com um “câncer” que aflige os latifundiários.

Apesar de isso não ser a pretensão da presente pesquisa, especialmente em função da metodologia adotada, foram destacados fatos do cenário contemporâneo que guardam (alguma) relação com os trabalhos promovidos na ACG e, especialmente, com a gestão de Carlos Lacerda.

Após todo o cenário de remoções empreendidas por Lacerda e Negrão de Lima, em 1974, a Guanabara teve seu fim decretado ao fundir-se com o estado do Rio de Janeiro. Assim, o antigo estado tornou-se a capital carioca e, desse período até hoje, o processo de favelização vem se reinventando no que diz respeito ao planejamento urbano. Não por acaso, as próprias áreas que seriam a solução tornaram-se problema, como a Vila Kennedy ou a Cidade de Deus que, na contramão, teve seu filme indicado ao Oscar, em 2004.

Com o passar dos anos, a favela transformou-se num caso de segurança pública, especialmente com o crescimento do tráfico de entorpecentes, nas décadas de 70 e 80, período pós-Guanabara e o adensamento populacional. Em seguida, o surgimento das milícias traz uma nova faceta do comportamento do Estado em relação aos seus cidadãos. As medidas de repressão, tomadas como regra, ao longo desses anos não têm a eficácia pretendida.

A ideia de marginalidade ganhou outro significado (PERLMAN, 2012, p. 223), sendo referência para “traficantes de drogas e armas e bandidos”. Isso poderia ser explicado pela ideia difundida da “cultura da violência” (BURGOS, 2012, p. 381), que tem sido usada para explicar a favela sob a ótica sociológica, adotando-a como prática comum aos moradores locais e, conseqüentemente, potencializando a presença de tais grupos.

No passado, as pessoas tinham medo das remoções empreendidas pelo Poder Público. Hoje, possuem medo da Polícia, também gerida pelo mesmo Poder Público, e das guerras pelos pontos de vendas de drogas, sejam elas entre traficantes, sejam entre milicianos.

SAGMACS (1960a, p. 35) já determinava que “A idéia de repressão que certas autoridades possuem é de um simplismo ridículo”. E admite que não é tomada nenhuma medida para a prevenção do crime (apesar de usar o termo “delinquência”). Além disso, complementa com o fato de que a arquitetura das favelas seria a justificativa para a prática dos delitos (*idem*, 1960b, p. 18): “Não há dúvida, porém, que a incidência de delinquentes nas favelas é considerável e que há uma associação entre esses aglomerados proletários e subproletários e certo tipo de delinquência”.

Isso poderia significar que a criminalidade poderia ser causada pelo fato de alguém viver numa favela, tal como se “aprendesse” o crime pela ecologia social, conforme justificavam sociólogos da Escola de Chicago, como Robert Park. Apesar de não haver qualquer associação no relatório, (VALLADARES, 2005, p. 95) afirma que ambos tinham visões muito similares, no quesito de metodologia e apresentação de resultados.

Na década de 90, especialmente em 1993, ocorreu a Chacina de Vigário Geral,⁸⁵ relatada por VENTURA (1994) e que deu origem ao Movimento Viva Rio. A região integra a Zona da Leopoldina e foi de interesse para a administração da Guanabara, considerando que foram construídos dois conjuntos habitacionais no local: Padre José de Anchieta, em 1966 e o Parque Proletário Vigário Geral, inaugurado em 1970.

Ao passo que, em 2002, o município do Rio de Janeiro tombou uma das primeiras casas da Rocinha,⁸⁶ construída em 1927 e, no ano seguinte, a casa de dona Zica (Esposa de Cartola), na Mangueira. Na mesma época, em 2007, ocorreu uma série de remoções de comunidades em função da promoção e da construção de complexos esportivos para os jogos Pan-Americanos e, em 2016, para os Jogos Olímpicos. GONÇALVES (2013b, p. 341) chamou esse processo de “desfavelização”, ao considerar o Rio de Janeiro como uma “cidade-commodity” GONÇALVES (*idem*, p. 325) a presença das favelas levaria à desvalorização do “ativo” em questão.

⁸⁵ O fato teve lugar na madrugada de 29 de agosto de 1993. A favela foi invadida por um grupo armado, composto por 36 homens encapuzados que arrombaram casas e assassinaram 21 moradores locais. A chacina teria ocorrido como vingança pela morte de 4 policiais militares que teria sido atribuída a traficantes locais, no dia anterior, numa região da favela conhecida como “Catolé do Rocha”.

⁸⁶ Segundo o último Censo promovido pelo IBGE, em 2010, a favela da Rocinha dispunha de 69.161 moradores. De acordo com o Relatório do Instituto Pereira Passos, apenas 16% dos 5.565 municípios brasileiros pesquisados pelo IBGE possuem mais de 50 mil habitantes (CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2012, p. 15). Segundo RAWET (2014, p. 73), é a maior favela da América Latina.

Um caso emblemático foi o da Vila Autódromo, no ano de 2015. A favela, situada entre o Parque Olímpico carioca e a lagoa de Jacarepaguá, ao mesmo tempo que foi premiada internacionalmente no quesito urbanismo, teve 97%⁸⁷ dos seus moradores removidos para dar lugar às obras. Ao final, vinte famílias resistiram e promoveram a criação do Museu das Remoções, para que tal luta não se perdesse da memória das gerações futuras.

Em 2008, o Jornal O Globo produziu a premiada série de reportagens “Favela S.A.”. Nela, foram abordados os mais diversos temas em relação ao processo de favelização na cidade do Rio de Janeiro, bem como seus desdobramentos. Desde a descoberta do “Empire State da Rocinha” até os gastos bilionários no finado programa de urbanização Favela-Bairro.

Nesse cenário, o jornal foi enfático, no texto do dia 24 de agosto de 2008 (p. 24): “Na década de 60 a opção pelo Poder Público era pelas remoções. (...) A estratégia, anos depois, mostrou falhas, já que esses conjuntos também foram favelizados devido à inexistência de políticas públicas adequadas.” Na série, começava-se a abordar o crescimento do processo de implantação das milícias como alternativa ao tráfico organizado, já consolidado, e ao Estado omissivo.

Nesses casos, agentes das forças de segurança pública controlam o oferecimento e a implantação de serviços públicos básicos como: venda de gás butano, TV a cabo (*Gatonet*), empréstimos extrabancários e segurança patrimonial. Os grupos paramilitares possuem presença marcante nas favelas da Zona Oeste carioca, em especial Rio da Pedras, Gardênia Azul e Campo Grande, normalmente, nos conjuntos habitacionais dessas regiões. Tal controle foi potencializado pela falta de acesso a serviços públicos básicos e as relações clientelistas, já presentes desde a década de 50 e 60, além das diversas realidades jurídicas quanto à condição de favelado (GONÇALVES, 2012, p. 267).

Do ponto de vista econômico, PERLMAN (2012, p. 227) afirma que a aquisição de bens de consumo e uso de serviços públicos coletivos, pelas camadas mais pobres da população, tem aumentado ano após ano. Isso também potencializou o surgimento de grandes negociantes no mercado imobiliário informal, repetindo a mesma lógica da restrição ao acesso à propriedade, já vista no passado. A edição de 25 de Agosto de 2008⁸⁸ relatou o controle imobiliário em questão.

⁸⁷ Segundo o relatório Rio 2016 - Jogos da exclusão, desde 2009, 77 mil pessoas foram removidas em função dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro. De acordo com os dados, a Vila Autódromo dispunha de 600 casas, antes do começo das obras.

⁸⁸O GLOBO (2005, p. 11). **Os novos-ricos da Construção**. Disponível em: <http://memoria.oglobo.globo.com/jornalismo/premios-jornalisticos/favela-sa-8874916>. Acesso em 17 jun 2021.

Isso concorda com a ideia já exposta nesta monografia: o favelado é financeiramente ativo e fundamental para a movimentação da economia carioca. Portanto, há quem tenha interesse nessa cadeia de consumo, como as milícias ou grandes empresas,⁸⁹ as quais vêm se instalando nas favelas.

Por outro lado, quanto ao processo de violência e apagamento sistemático, nada mudou. Em 11 de Maio de 2017, o Brasil foi condenado no caso conhecido como Favela Nova Brasília (*Cosme Rosa Genoveva, Evandro de Oliveira e outros vs. República Federativa do Brasil*). O problema chegou à Corte IDH em maio de 2015,⁹⁰ por graves violações de Direitos Humanos (mortes e violência sexual) derivadas de violência policial, na cidade do Rio de Janeiro, entre 18 de outubro de 1994 e 08 de maio de 1995. O caso passou a ser tratado na esfera federal por meio do ajuizamento do Incidente de Deslocamento de Competência nº 21, em 2019.

O fato escancara o problema da favelização em âmbito internacional, assim como o assassinato da parlamentar Marielle Franco. Para o Estado Brasileiro, seria incômodo dispor de favelados negros na organização do Estado, dado ao fato que, conforme exposto por PATERNIANI (2016), a Organização do Estado é vista como branca e o racismo, uma questão estrutural.

Já o STF, trata a questão por meio da ADPF 635 (“ADPF das Favelas”), ajuizada pelo PSB em 19 de novembro de 2019, e de relatoria do Ministro Edson Fachin. O processo conta com a participação de movimentos sociais (como Educafro, Movimento Negro Unificado, Redes da Maré e outros), além de instituições como a DPE/RJ e o CNDH.

O partido pede que o Estado do Rio de Janeiro reveja sua política de segurança pública em relação às favelas, especialmente em função da (BRASIL, 2019, p. 01): “excessiva e crescente letalidade da atuação policial, voltada sobretudo contra a população pobre e negra (...)”. Em 05 de junho de 2020, o relator determinou a suspensão cautelar das operações policiais nas favelas durante a pandemia do Coronavírus, exceto em casos absolutamente excepcionais, devendo ser justificadas por escrito pela autoridade competente e comunicadas ao MPRJ.

⁸⁹ Conforme consta na reportagem da Istoé: Santander, Bradesco, Casas Bahia, Natura e outras. **Empresas sobem o morro** https://istoe.com.br/162270_EMPRESAS+SOBEM+O+MORRO/. Acesso em 15 jun 2021.

⁹⁰ O caso tramitou durante 15 anos na CIDH, dado o fato de que a investigação sobre as duas chacinas (1994 e 1995), promovida pelo MPRJ, foi arquivada. Atendendo à CIDH, os casos foram desarquivados em 2012 e 2013, respectivamente. No mesmo ano (2013), seis policiais foram denunciadas pelas 13 mortes ocorridas em 1994, contudo, em 2015, o caso de 1995 foi novamente arquivado pelo fato do MPRJ entender que as mortes se deram em função de tiroteios.

No dia 16 de abril de 2021, o STF deu início a uma audiência pública que objetiva coletar informações que subsidiem o futuro plano de redução da letalidade policial carioca, além de dar voz à sociedade civil. Ao todo, foram 66 participantes, entre representantes de movimentos sociais, organizações e entidades ligadas à militância por direitos humanos.

O processo de favelização adquiriu novos desdobramentos ao longo desses anos, especialmente com a incorporação do tráfico de drogas e das questões ligadas à segurança pública. Isso significa que as políticas habitacionais adotadas ao longo de todos esses anos são ineficazes, no que diz respeito ao fim da favela, e isso pode ser comprovado por meio de alguns exemplos.

Um deles é relatado pelo jornal O Globo, realizado em 22 de abril de 2018, o qual descreve uma das áreas mais precárias da Rocinha: a “Macega”, situada na região da “Roupa suja”, sobre o túnel Zuzu Angel (que liga São Conrado à Gávea).⁹¹ Segundo o IPP, o IDS local é o menor da favela: 0,447.⁹² A maioria de suas residências não possui água encanada, esgotamento sanitário e luz elétrica, além dos problemas ligados à segurança pública. Isso corrobora o que VALLADARES (2005, p. 21) afirma: “Dentro da mesma Rocinha, havia várias ‘Rocinhas’”. O fato também concorda com as informações descritas nos debates da ACG e também ao longo de todo o relatório SAGMACS (1960a, 1960b).

Existem vários Rios dentro do Rio de Janeiro.

3.4 - Políticas públicas e opções para a regularização da propriedade urbana

Apesar da visão racista e profilática sobre o favelado na ACG, SAGMACS (1960b, p. 35) afirma que essa população é parte da cidade, contribui para riqueza econômica local e não deveria ser ignorada como um elemento de crescimento urbano. Em resumo: a favela não poderia ser desconsiderada.

Ao longo desses anos, pouquíssimas medidas surgiram com a finalidade de resolver o problema do favelado (e não das favelas). Contudo, atualmente, propostas vêm sendo implementadas como possibilidades de garantia de direitos ou de instrumentos para a emancipação popular.

A determinação de algumas favelas como Regiões Administrativas foi um passo inicial no reconhecimento jurídico dessas regiões da cidade. Exemplos disso podem ser vistos

⁹¹ Os dois bairros são ligados pelo túnel (e separados pela Rocinha), estão no topo da lista do IDS. Gávea: 0,779; E São Conrado: 0,833.

⁹² Conforme consta na plataforma Data.Rio, com dados do IPP. Setor: 330455705330069. Disponível em: <https://www.data.rio/datasets/%C3%ADndice-de-desenvolvimento-social-da-regi%C3%A3o-metropolitana-do-rio-de-janeiro-2010>. Acesso em: 18 abr 2021.

na Rocinha (XXVII RA), Jacarezinho (XXVIII RA), Batan (LIX RA), no bairro de Bangu, e a Vila Vintém (LXI RA), em Realengo. As duas últimas, por meio do Decreto Rio 49.157, de 19 de Julho de 2021, pelo atual Prefeito Eduardo Paes.

Isso pode garantir alguma autonomia administrativa local e maior facilidade de repasse de recursos pela Prefeitura. Além disso, a primeira foi reconhecida como bairro, por meio da Lei Municipal do Rio de Janeiro n° 1.995, de 18 de junho de 1993, ainda que isso não tenha melhorado em nada a vida dos moradores.

O Art. 429, VI da LOMRJ⁹³ e Art. 234, I da CERJ⁹⁴ proíbem, expressamente, a remoção das favelas (exceto nos casos de impossibilidade física da área ocupada). A LOMRJ apresenta requisitos obrigatórios e mais protetivos que a CERJ, ainda que dentro dessa exceção. Assim, pode-se dizer que os problemas vão muito além da regularização fundiária e do direito de acesso à propriedade privada. A “invisibilização social” aplicada aos seus moradores extrapola qualquer regulamentação legal, como é o caso da instalação de uma série de tapumes, nas favelas à beira das Linhas Amarelas e Vermelha.⁹⁵

A favela também está descrita no Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro.⁹⁶ Aprovado por meio da LC 111 de 01 de fevereiro de 2011,⁹⁷ a norma legisla sobre a política

⁹³ Art. 429 - A política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos: (...) VI - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras: a) laudo técnico do órgão responsável; b) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções; c) assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento;

⁹⁴ Art. 234. No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão: I - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área imponham risco à vida de seus habitantes; (...).

⁹⁵ Os tapumes foram instalados durante da gestão anterior do atual Prefeito Eduardo Paes, no ano de 2010, e tinham por objetivo evitar que turistas recém-chegados ao Aeroporto Internacional Tom Jobim (Galeão) se deparassem com o conjunto de favelas da Maré, caso fossem em direção à Zona Sul carioca. Tais medidas foram tomadas com base na realização da Copa do Mundo de 2014 e nos Jogos Olímpicos de 2016.

⁹⁶ Legislação obrigatória para cidades com mais de 20 mil habitantes, devendo ser renovada a cada 10 anos, conforme Art. 182 CF/88. O documento deve expressar a realidade local, por meio da participação de vários atores sociais, devendo tornar-se um elemento importante nas políticas públicas de urbanismo e de habitação.

⁹⁷ Seção V - Da Urbanização de Favelas e Loteamentos Irregulares

Art. 210. A urbanização de favelas e loteamentos irregulares e clandestinos compreenderá a implantação ou ampliação da infraestrutura, dos serviços públicos e dos equipamentos urbanos em favelas e loteamentos irregulares e clandestinos, segundo critérios de prioridade previamente estabelecidos.

§ 1º A determinação do grau de prioridade para efeito de inclusão de assentamentos em programa de urbanização considerará os seguintes critérios, uma vez demonstrada a sua viabilidade técnica:

- I. envolvimento e participação da comunidade;
- II. existência de áreas de risco ambiental;
- III. proximidade de unidade de conservação da Natureza ou área protegida;
- IV. proximidade de Área de Proteção do Ambiente Cultural;
- V. indicadores sanitários demonstrando risco à saúde.

urbana e ambiental do município, além de aspectos sobre desenvolvimento urbano sustentável. Destaca-se o capítulo que trata da Política de Habitação, em que a favela possui seção própria e o fato de sua urbanização necessitar atender à função social da cidade e da propriedade urbana (Art. 3º, V LC 111/01).⁹⁸ Por outro lado, o inciso seguinte (IV)⁹⁹ determina a contenção de seu processo de expansão, representando mais uma contradição em relação à visão jurídica sobre o favelado, à medida que busca erradicar a favela, tal como proposto na ACG.

Em relação ao processo de urbanização, a norma legal traz a participação e o envolvimento da comunidade como a primeira premissa do processo e, diferentemente da LOMRJ e CERJ, prevê a adequação dos espaços às pessoas com deficiência.

O Art. 40, §3º do Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001) exige que as leis que instituírem os planos diretores sejam revistas, pelo menos, a cada dez anos. Isso fez com que o Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro apresentasse, em 21 de Setembro de 2021, por meio da Mensagem nº 37, o PLC 44/2021.

Segundo a justificativa da proposta em questão (CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2021), a nova norma encontra-se organizada em sete títulos e vinte e quatro Anexos. Além disso, inova no que diz respeito ao parcelamento de uso e ocupação do solo urbano, bem

§ 2º A urbanização de favelas e loteamentos irregulares e clandestinos será realizada mediante intervenção de planejamento e implantação de infraestrutura, com a definição das obras a serem executadas em cada etapa, conforme projeto urbanístico que compreenderá.

I. implantação de saneamento básico, compreendendo abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, remoção dos resíduos sólidos e eliminação dos fatores de risco;

II. implantação de iluminação pública, arborização e sinalização, em complementação à urbanização e tratamento das vias;

III. implantação dos equipamentos urbanos de saúde, educação, esporte, lazer e outros, observada a escala urbana da área e sua localização;

IV. introdução dos critérios de acessibilidades de pessoas portadoras de deficiência e mobilidade reduzida e adoção de soluções que eliminem os fatores de risco para os moradores;

V. elaboração de projetos de alinhamento e loteamento;

VI. reflorestamento e implantação de pomares, agricultura comunitária e hortas comunitárias, quando couber.

§ 3º As obras de urbanização e implantação de infraestrutura poderão ser objeto de parceria público-privada sob a coordenação do Poder Executivo Municipal.

§ 4º A intervenção do Município para Urbanização de Favelas e Loteamentos Irregulares será precedida da declaração do território ocupado pela favela ou loteamento como Área de Especial Interesse Social - AEIS.

§ 5º Será respeitada a regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente à publicação da Lei nº 11.977, de 2009, que dispõe em seu artigo 52, que o Município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano.

⁹⁸ Art. 3º A política urbana do Município tem por objetivo promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e da propriedade urbana mediante as seguintes diretrizes: (...) V - urbanização das favelas, dos loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda, com a implantação de infraestrutura, saneamento básico, equipamentos públicos, áreas de lazer e reflorestamento, aproveitando de todo o potencial turístico, visando à sua integração às áreas formais da Cidade, ressalvadas as situações de risco e de proteção ambiental;

⁹⁹ Art. 3º (...) VI - contenção do crescimento e expansão das favelas, através da fixação de limites físicos e estabelecimento de regras urbanísticas especiais;

como traz novos instrumentos de gestão, objetivando a apresentação de uma “nova dinâmica” no ordenamento do território do Município carioca.

O texto continua, ao destacar a importância da implementação de uma política urbana alinhada aos ditames da Agenda 2030 e com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, propostos pela ONU. Uma de suas finalidades é a busca por (*idem, idem*): “(...) uma cidade mais justa e equitativa, mais sustentável e mais compacta, com respeito ao patrimônio natural e cultural e que possibilite a melhoria da qualidade de vida da população”.

Do ponto de vista técnico, propõe a revogação de mais de quarenta normativas, vigentes desde a década de 1970.

No que diz respeito às favelas, o Art. 29, §5º do PLC busca defini-la, nos seguintes termos:

§5º: Entende-se por favela a área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação informal e de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e alinhamento irregular, ausência de parcelamento formal e vínculos de propriedade e construções não licenciadas, em desacordo com os padrões legais vigentes, enquadrados como núcleo urbano informal consolidado.

O texto propõe a não-remoção das favelas e dos loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda, dado que isso seria uma das diretrizes urbanas. Conforme consta no Art. 7º XX do PLC, deve-se buscar pela urbanização e regularização das moradias em questão, além da implementação de infraestrutura, saneamento básico, equipamentos públicos, áreas de lazer, reflorestamento e agricultura urbana visando à sua integração à cidade.

Já o Art. 82, II do PLC, admite que a favela encontra-se na “Macrozona de Redução de Vulnerabilidade”¹⁰⁰ e, uma de suas diretrizes prioritárias seria a melhoria da habitabilidade, por meio da urbanização das favelas, utilizando-se da regularização fundiária de interesse social e do provimento de interesse social direcionados ao reassentamento de famílias residentes na região (desde que em áreas infraestruturadas ou mediante sua implantação).

No Art. 16 do projeto, os programas de habitação devem, prioritariamente: i) requalificar favelas de pequeno porte, por meio da remodelagem da forma de ocupação; ii) urbanizar favelas de médio porte, utilizando a urbanização já existente, além da criação de áreas livres e de desadensamento; iii) a urbanização das favelas de grande porte, a partir de planos integrados.

Além disso, também busca promover melhorias habitacionais em favelas urbanizadas, parcialmente urbanizadas ou em processo de urbanização, loteamentos irregulares ou

¹⁰⁰ Art. 81. A Macrozona de Redução de Vulnerabilidade é composta por áreas com alta vulnerabilidade social de acordo com o Índice de Desenvolvimento Social – IDS e a Linha da Vulnerabilidade à Pobreza e áreas com baixa qualidade de ambiência e pouco acesso à infraestrutura, inclusive de transportes.

clandestinos e conjuntos habitacionais degradados, visando a qualidade de vida e a redução da inadequação habitacional.

O Art. 24 do PLC diz que a regularização dos títulos de propriedades das terras carioca é parte integrante da política de regularização, isso porque deve-se promover o conhecimento fundiário de áreas ocupadas pelos núcleos urbanos informais consolidados da Cidade. No que tange às favelas, em seu §1º, determina-se que: a situação da propriedade da terra definirá as condições para a regularização urbanística e fundiária de favelas e loteamentos irregulares ou clandestinos.

O Art. 28 do PLC admite a possibilidade da regularização urbanística e fundiária das favelas. O Art. 144 do PLC, inserido no Capítulo de Acesso à Terra e à Moradia, determina que a Prefeitura ou os demais legitimados na forma da lei devem incorporar os assentamentos precários, favelas, loteamentos irregulares e cortiços, visando à sua regularização urbanística e fundiária, mediante a utilização de instrumentos de acesso à terra e moradia.

Nos termos do projeto, conforme o Art. 30, VIII CF/88, do Estatuto da Cidade e a política urbanística de REURB, por meio da Lei 13.465/17, pode-se utilizar uma série de instrumentos jurídicos para os fins do Art. 28 do PLC, dentre eles: i) concessão do direito real de uso; ii) concessão de uso especial para fins de moradia; iii) usucapião especial de imóvel urbano, individual ou coletivo; iv) demarcação urbanística; v) legitimação de posse. Além disso, os institutos anteriores podem ser usados isoladamente ou em conjunto.

Por fim, o texto categoriza a favela como uma “Área de Especial Interesse”¹⁰¹ e na subcategoria “AEIS 1”.¹⁰² Quanto ao zoneamento, tornam-se “Zona Especial de Interesse Social”,¹⁰³ subdivididas em ZEIS 1¹⁰⁴ e 2.¹⁰⁵ O que define cada critério diz respeito a estar, ou não, sujeitas ao regime de proteção ambiental de uso sustentável.

¹⁰¹ Art. 127, §1º: “(...) II – Área de Especial Interesse Social – AEIS: estabelecida para viabilizar soluções habitacionais de interesse social, na qual o Município poderá adotar padrões diferenciados de exigências urbanísticas e de infraestrutura, desde que sejam asseguradas as condições de segurança, higiene e habitabilidade das habitações, incluindo equipamentos sociais, culturais e de saúde, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local, sendo dividida em duas categorias:”

¹⁰² Art. 127, §1º, II: “a) AEIS 1: áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social para promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e manutenção de Habitações de Interesse Social – HIS; (...)”.

¹⁰³ Art. 300: “(...) X – Zona de Especial Interesse Social – ZEIS: zona consolidada, de origem informal no todo ou em parte, destinada à moradia de população de baixa renda, cujas características de ocupação não permitem a consideração do lote como referência para o estabelecimento dos parâmetros urbanísticos, (...)”. E o Art. 356 completa: “Art. 356. As Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS, conforme conceito estabelecido na Seção I do Capítulo I deste Título, são Zonas ocupadas por favelas consolidadas, com mais de quinhentas unidades, cujas formas de ocupação que as caracterizam são reconhecidas no território pelo Zoneamento urbanístico, independente de sua classificação como Área de Especial Interesse Social”.

O texto segue em discussão na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Em 05 de Outubro de 2021, foi criada a “COMISSÃO ESPECIAL DO PLANO DIRETOR”, com a finalidade de tratar assuntos ligados ao tema. Até 30 de dezembro de 2021, era composta pelos seguintes Srs. Vereadores e Vereadoras: i) Presidente: Rafael Aloisio Freitas; ii) Vice-Presidentes: Alexandre Isquierdo, Rosa Fernandes, Tainá de Paula; iii) Relator-Geral: Dr. Rogerio Amorim; iv) Sub-Relatores: Jorge Felipe e Tarcísio Motta; v) Membros Efetivos: Átila A. Nunes, Tânia Bastos; vi) Membros Suplentes: Dr. Gilberto, Pedro Duarte, Vitor Hugo.

No que diz respeito à proposta de política urbanística promovida pelo REURB, há a confluência de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, objetivando a integração urbana de agrupamentos de habitação informais. Seu âmbito de atuação é delimitado pela Amazônia Legal, além de instituir mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União (conforme consta na epígrafe da lei).

A principal finalidade da política é compatibilizar o registro de imóveis com as realidades locais. Seu resultado é o direito real registrado publicamente, o que leva à segurança jurídica da posse para o morador do imóvel regularizado. Algo que poderia ser plenamente adaptado para o cenário urbano das favelas.

Sua implementação abarca duas modalidades (Art. 13 Lei 13.465/17) de regularização:

1) REURB de Interesse Social (REURB-S): aplicada aos núcleos urbanos e informais, normalmente ocupados pela população de baixa renda. Nesse modelo, o Município ou o DF são responsáveis pela elaboração e custeio dos projetos de regularização e de implantação de toda infraestrutura local, levando a uma série de gratuidades concedidas ao postulante.¹⁰⁶

¹⁰⁴ a) Zona de Especial Interesse Social 1 – ZEIS 1: áreas classificadas pelo órgão municipal responsável pelas informações da Cidade como favela ou complexo de favelas com mais de 500 (quinhentos) domicílios, podendo incorporar aquelas definidas como AEIS e áreas contíguas com ocupação semelhante;

¹⁰⁵ b) Zona de Especial Interesse Social 2 – ZEIS 2: áreas classificadas pelo órgão municipal responsável pelas informações da Cidade como favela ou complexo de favelas com mais de 500 (quinhentos) domicílios, podendo incorporar aquelas definidas como AEIS e áreas contíguas com ocupação semelhante, que estão situadas em áreas sujeitas a regime de proteção ambiental de uso sustentável, conforme disposto no Capítulo V deste Título;

¹⁰⁶ Art. 13: (...) §1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S: I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários; II - o registro da legitimação fundiária; III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados; VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S; VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

2) REURB de Interesse Específico (REURB-E): destinada aos núcleos não inclusos no REURB-S, sendo a elaboração e o custeio do projeto de regularização pagos por eventuais beneficiários ou requerentes privados. Em alguns casos, pode ser de responsabilidade municipal em áreas públicas em que se tenha interesse, podendo cobrar os beneficiários posteriormente.

Seus beneficiários encontram-se presentes no Art. 14 da lei, observando que, caso as associações de moradores das favelas sejam devidamente registradas, enquadram-se nos requisitos do inciso II: “II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, **associações de moradores (...)**” *Grifo nosso*. Além disso, o Art. 15¹⁰⁷ prevê uma série (exemplificativa) de instrumentos jurídicos a atingir tal finalidade, como a usucapião, concessão de direito real de uso e, até mesmo, compra e venda. Sempre privilegiando a resolução extrajudicial dos conflitos, considerando maior celeridade dos trâmites processuais.

Atualmente, o Plano Diretor do Rio de Janeiro também trata da regularização fundiária, contudo, admite que será facultado ao aplicador da norma sua implantação, considerando que o texto usa a palavra “poderá”, em seu Art. 234.^{108 109} Além disso, tem como requisito que os imóveis sejam clandestinos ou irregulares. Apesar de tal determinação, o Município pode oferecer assistência técnica aos interessados (Art. 239).¹¹⁰

¹⁰⁷ Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos: I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei; II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; XII - a concessão de uso especial para fins de moradia; XIII - a concessão de direito real de uso; XIV - a doação; e XV - a compra e venda.

¹⁰⁸ Art. 234. Poderão ser objeto de regularização urbanística e fundiária as favelas, os parcelamentos irregulares e clandestinos, conceituados neste artigo, assim como os imóveis em áreas infraestruturadas, desativados ou subutilizados ocupados pela população de baixa renda.

¹⁰⁹ De acordo com o Art. 144 do PLC 44/2021, o poder público é obrigado a incorporar assentamentos precários, favelas, loteamentos irregulares e cortiços, visando à sua regularização urbanística e fundiária, mediante a utilização de instrumentos de acesso à terra e moradia. Isso faz com que a faculdade, presente na norma atual, torne-se obrigação.

¹¹⁰ Art. 239. A regularização fundiária e a titulação em áreas de favelas, dependendo da situação da propriedade da terra, poderão ser promovidas diretamente pelo Poder Público, pelo proprietário ou pelos moradores, caso em que o Município prestará assistência técnica aos interessados.

O Art. 237¹¹¹ diz que a favela deverá integrar o planejamento urbano da cidade, por meio de medidas cartográficas, projetos e outras ferramentas. Assim como foi demonstrado por SAGMACS (1960a; 1960b) ao longo de todo o relatório.

No Anexo II da norma, são apresentados os critérios de demarcação da cidade em Macrozonas,¹¹² com base na ocupação do solo. No que diz respeito à Macrozona Controlada, que engloba o Centro e a Zona Sul, não há qualquer disposição sobre favelas. Já as Macrozonas Incentivada (Grande parte da Zona Norte e Jacarepaguá) e Assistida (Campo Grande e Santa Cruz), trazem disposição em relação à urbanização das favelas.

Quanto à intervenção na propriedade, o Anexo IV apresenta suas possibilidades, bem como o que pode (ou não pode) ser feito pelo Poder Público. Isso permite a realização de obras e a determinação de regimes urbanísticos específicos em favelas e loteamentos irregulares, declarando-os como “áreas especiais”. Isso só ocorre nas Macrozonas Incentivada, Condicionada e Assistida.

Uma outra opção é a Usucapião coletiva, prevista no Art. 10 do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01).¹¹³ Observa-se que a área total do imóvel usucapiendo, quando dividida pelo total de moradores, deve ser menor que duzentos e cinquenta metros quadrados por morador,¹¹⁴ (concordando com o Art. 183 da CF/88). Além disso, o juiz pode arbitrar uma fração ideal do imóvel a cada possuidor, ainda que ocupe área de tamanho diferente e, ao cabo, será constituído um condomínio especial e indivisível.

O Art. 554 CPC/15¹¹⁵ trouxe normatizações específicas em relação ao ajuizamento de tais ações possessórias coletivas (em que pode-se utilizar da usucapião como matéria de defesa). Seu §1º determinou a participação efetiva da Defensoria Pública, ao presumir que os

¹¹¹ Art. 237. As favelas, loteamentos irregulares e clandestinos e imóveis ocupados irregularmente integrarão o processo de planejamento da Cidade, constando nos mapas, cadastros, planos, projetos e legislações relativas ao controle do uso e ocupação do solo e da programação de atividades de manutenção dos serviços e conservação dos equipamentos públicos nelas instalados.

¹¹² O Município é fatiado em quatro grandes zonas: I - Macrozona de Ocupação Controlada; II - Macrozona de Ocupação Incentivada; III - Macrozona de Ocupação Condicionada; IV - Macrozona de Ocupação Assistida.

¹¹³ Art. 10 Lei 10.257/01. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural

¹¹⁴ Essa equivalência é feita com base na moradia familiar, em que **cada família** deve ocupar até o espaço-limite de duzentos e cinquenta metros quadrados.

¹¹⁵ Art. 554 CPC/15. A propositura de uma ação possessória em vez de outra não obstará a que o juiz conheça do pedido e outorgue a proteção legal correspondente àquela cujos pressupostos estejam provados.

§ 1º No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública.

beneficiários seriam hipossuficientes, não só financeiramente, mas também materialmente e tecnicamente.

Ao cabo, percebe-se que existem opções úteis à promoção do direito à habitação dirigido à população favelada. Por outro lado, considerando que nem mesmo **o que é favela** foi conceituado pelo ordenamento jurídico brasileiro até o fechamento desta monografia, percebe-se que não há qualquer força de vontade para isso.

Na realidade: o Poder Público não quer colocar tais políticas públicas em prática.

Conclusão

A partir dos pontos apresentados anteriormente, pode-se determinar que favela ainda é sinônimo de ausência, não só no período das remoções, mas até os dias atuais. Contudo, além das questões de cunho assistencialista, como falta de acesso a serviços públicos adequados, hoje, ainda há a questão da segurança pública. Mas, ao mesmo tempo, paulatinamente a discussão sobre o papel do favelado vem ganhando projeção nas novas sociedades, especialmente após a presença da internet e das redes sociais.

As políticas remocionistas empreendidas por Lacerda e Negrão de Lima fomentaram a construção civil, empurrando as favelas removidas para os subúrbios, mas também o mercado imobiliário da Zona Sul carioca. Embora ambos os resultados tenham aumentado as desigualdades sociais na região da Guanabara, a medida também desenhou o processo geográfico da favelização nos dias de hoje, ao transformar os conjuntos habitacionais também em favelas, ainda que fora dos morros, e permitindo o surgimento de favelas horizontalizadas. Isso considerando que, tradicionalmente, as favelas constituíram-se nas regiões mais altas da cidade em função da geografia do Rio de Janeiro.

Os interesses seriam plenamente atendidos: a comercialização dos imóveis na região mais cara da cidade e a construção de conjuntos habitacionais, ambos realizados pelas mesmas empresas da construção civil. O embelezamento da região chamaria mais turistas e garantiria a segurança pública, com expensas realizadas na rede hoteleira, para a alegria dos empresários. Além disso, o escoamento dos pobres para regiões distantes e a perpetuação de uma área preenchida pelas classes sociais mais altas permitiriam a elevação do custo de vida e, conseqüentemente, o lucro do comércio local - Uma jogada de mestre. Todos ganhariam, exceto o favelado.

O discurso sobre a favela pautado na ACG, de forma generalizada, via o favelado como alguém que não era sujeito de direitos, com pouca (ou nenhuma) representatividade social. Isso significa que seriam merecedores da condescendência estatal e, conseqüentemente, não poderiam fazer escolhas por si mesmos. A medida concorda com a tese da *Branquitude de Estado*, conforme veiculada nos capítulos anteriores. Ainda que alguns parlamentares tivessem tentado levantar a discussão, mesmo que pela perspectiva assistencialista, foram vencidos nos debates. A favela era um espaço de exceção.

Por uma perspectiva contraditória, não seria interessante ter os favelados por perto, dado o fato de serem indesejáveis socialmente, sob o ponto de vista da estratificação de classes. Mas não poderiam ficar tão distantes, em função da necessidade de execução de

serviços menores, normalmente não feitos pelas classes mais abastadas, como limpeza doméstica, manutenção em geral, coleta de lixo e outros. Isso demonstra as duas faces de uma mesma moeda e destaca o papel da teoria do *Afastamento dos indesejáveis*, em tentar explicar a sociedade brasileira e as remoções empreendidas para a região industrial da Leopoldina, que não é tão próxima ao Centro e à Zona Sul, mas não tão distante quanto é a Zona Oeste.

Durante a ACG, algumas soluções surgiram, mas nada que trouxesse qualquer tipo de inclusão à população favelada. Porém, ainda assim, ao longo da gestão de Lacerda e Negrão de Lima, medidas como o surgimento da FAFEG e o papel desempenhado pelo SERFHA (apesar de seu curto tempo de existência), podem ser apontadas como algo positivo. Deve-se considerar que, para a época, a cidadania era representada pela aquisição de propriedade. Logo, os favelados não eram considerados cidadãos.

Outro ponto que pode-se constatar a partir da pesquisa realizada é que o êxodo rural aumentou, paulatinamente, os números do processo de favelização. Isso se relaciona à impossibilidade de aquisição de propriedade nas zonas rurais, dado o controle de latifúndios por pequenos grupos sociais.

Atualmente, a favela assume outra posição. Aparece, diariamente, nas manchetes policiais dos mais variados jornais e, ao mesmo tempo, elege parlamentares do calibre de Marielle Franco. Acredita-se que a milícia e o tráfico de drogas são o resultado de uma política de remoção falida, pautada no racismo estrutural e no *afastamento dos indesejáveis*. O autor desta monografia tem a esperança de que o favelado assumirá (algum dia) a posição de destaque que lhe cabe nos cenários urbanos, especialmente na cidade do Rio de Janeiro. Apesar disso, não é possível precisar em que momento (ou sob quais circunstâncias) isso irá ocorrer.

Políticas públicas higienistas não são nenhuma novidade, considerando que essas são empreendidas desde que a cidade tornou-se capital da República e foram adotadas por nomes como Oswaldo Cruz, Carlos Lacerda, César Maia, Eduardo Paes e outros mais. Por outro lado, a iniciativa de implantação de medidas ligadas ao processo de emancipação do favelado também vem ganhando espaço, tal como as citadas nesta pesquisa, apesar de ainda muito insuficientes.

Foram apontados instrumentos jurídicos que poderiam regularizar a situação do favelado, mas o Poder Público não demonstra vontade na promoção de tais direitos. Acredita-se que o novo projeto de Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro tenha a intenção de consolidar institutos como a concessão real de direito de uso ou a usucapião, mas há um longo caminho entre a norma fria e a prática social.

Ainda que instituições como a Defensoria Pública do Rio de Janeiro promovam a atuação de órgãos especializados nos conflitos de terras e habitação, como (NUTH), percebe-se a medida como insuficiente no que diz respeito à regularização fundiária, dado que depende da determinação do (lento) Poder Judiciário. Além disso, não basta regularizar o solo, deve-se promover a integração social de seus moradores.

O Poder Executivo local deveria atuar de forma incisiva na promoção do direito à moradia e respeito àqueles e àquelas que movem a história carioca. Os processos de regularização deveriam ser agilizados e, além disso, contar com a participação da população favelada no desenho e na amplitude das políticas públicas em questão. Isso poderia ser realizado por meio de audiências públicas, promovendo maior participação democrática e soluções variadas e educação em direitos, promovidas diretamente ao favelado.

Bezerra da Silva, na canção “Saudação às favelas”, lembra algumas áreas que foram removidas no período analisado por essa pesquisa e outras que ainda estão de pé, resistindo e persistindo, no cenário urbano carioca. No mesmo sentido, novamente em Cidade de Deus, um amigo de Buscapé diz: “O sol foi feito para todos, mas a praia é só para quem tem”.

Ao cabo, fica o trecho do prólogo do filme, dito por Buscapé, e que resume essa monografia: “A rapaziada do governo não brincava. Não tem onde morar? Manda pra Cidade de Deus. Lá não tinha luz, não tinha asfalto, não tinha ônibus. Mas, pro governo dos ricos, não importava o nosso problema”.

De fato, ambas obras culturais representam o cenário de favelização pela lente de quem vive a realidade do que é ser favelado, no Rio de Janeiro (ou ainda, Estado da Guanabara): uma cidade pautada por privilégios, que expulsa cidadãos indesejáveis, seja da praia ou seja dos morros, e promove a solução apresentada pela branquitude como a medida ideal para o desenvolvimento urbano local. Até quando esse cenário irá perdurar?

Anexo I - Emendas ao texto

Os anexos abaixo foram catalogados com base nas informações disponibilizadas nos Anais. O Grupo I conta com o parecer favorável ou não da Comissão Constitucional. O Grupo II conta com o parecer contrário, favorável, favorável com modificações ou parcialmente favorável do Relator da ACG.

No segundo grupo, algumas proposições foram rejeitadas com base na apresentação de um texto substitutivo de todo o Capítulo “Da saúde pública e assistência social”.

Emendas apresentadas no Vol III (Grupo 1)

TABELA 03 - EMENDAS APRESENTADAS NO VOL III DOS Anais DA ACG

Nº	Deputado	Local	Gênero	Texto	Parecer	Pág
18	Raul Brunini	ADCT	Aditiva	Art. A Lagoa Rodrigo de Freitas será preservada em toda a sua área, qualquer alteração em sua configuração atual só será permitida para planos oficiais de turismo, vedadas doações em suas margens e construções de qualquer natureza.	Favorável	605
40	Naldir Laranjeiras	Art. 83	Aditiva	§1º O Estado criará uma Carteira Hipotecária e Imobiliária, independente do Banco do Estado, destinada às operações de crédito para compra, desapropriação, urbanização, venda de lotes e terrenos e financiamento de construções, tudo relativo aos terrenos ocupados atualmente por favelas situadas em pontos pitorescos ou de grande valor locativo. §2º A Carteira Hipotecária e Imobiliária facilitará a aquisição da casa própria, mediante financiamento a longo prazo com preferência absoluta àqueles que percebam salários até o dobro do mínimo fixado em lei. §3º Haverá prioridade absoluta para os moradores de favelas, particularmente das que forem desapropriadas. Para estes favelados, os núcleos residenciais será constituídos, de preferência, de habitações do tipo proletárias, com quintais.	Contrário	617-618
60	Themistocles Cavalcante	Art. 80	Sem gênero	Art. 80 O Estado promoverá, pela construção ou auxílio à construção de casas adequadas, em zonas urbanizadas, tão acessível quanto possível aos locais de trabalho, a erradicação de áreas que não satisfaçam condições sanitárias e de habitação (favelas). Parágrafo único. A transferência de morado dar-se-á progressivamente, e atendendo aos interesses de cada um, à medida que se forem preparando os núcleos residenciais urbanizados.	Favorável	623

63	Frota Aguiar	Capítulo III	Sem gênero	Art. O Estado não admitirá no interior de seu território a existência da miséria, definida como sendo a privação do mínimo necessário à habitação, à higiene, à instrução primária e profissional e à subsistência da vida. §1.º As favelas serão mediatamente organizadas e higienizadas, provisoriamente, com a criação de escolas primárias, centros médicos, centros recreativos e de orientação profissional e a doméstica. Será estimulada a criação de vilas operárias com o total isenção de impostos, e com a remoção das favelas inadequadamente localizadas.	Favorável	624
114	Hércules Corrêa	Capítulo III	Aditiva	Da Saúde e Assistência Social. Artigo... - A lei garantirá aos favelados a construção e forma das suas habitações rudimentares com requisitos de resistência e habitabilidade.	Favorável	644
115	Hércules Corrêa	Capítulo III	Aditiva	Da Saúde e Assistência Social. Artigo... - Em caso de necessidade de remoção de populações faveladas, para utilizar o local em fins de interesse público maior, o Estado promoverá a mudança dos despejados para habitações salubres que constituirá nas áreas faveladas mais próximas, ou indenizando em dinheiro se os interessados preferirem essa compensação.	Contrário	644
367	Waldemar Viana	Onde convier	Aditiva	Art. - O Estado promoverá as medidas de assistência social de forma feral e especialmente tendo por fim: I - a construção de habitações higiênicas, cômodas e baratas; II - a difusão dos meios de recreação, cultura e férias para adolescentes. III - a criação e manutenção de hospitais, maternidade, postos de puericultina, creches e lactários. IV - a recuperação dos elementos desajustados da vida coletiva; V - o emprego de adolescentes em serviços estaduais, ou particulares compatíveis com suas idades (14 a 18 anos); VI - o auxílio às instituições particulares de amparo à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice, à invalidez, e ao desemprego; VII - a prestação de serviços médicos e o fornecimento de produtos farmacêuticos aos mais necessitados; VIII - amparo as famílias dos desempregados.	Favorável	727
442	Roland Corbisier	Capítulo V	Substitutiva	Art. 89. A ordem econômica do Estado obedecerá aos preceitos da Constituição e às leis federais e terá por objetivo o desenvolvimento econômico, a justiça social e elevação do nível de vida das massas populares.	Contrário	747

Fonte: autoria própria com base nos dados dos Anais da ACG.

Emendas apresentadas no Vol IV (Grupo 2)

TABELA 04 - EMENDAS APRESENTADAS NO VOL IV DOS Anais DA ACG

N°	Deputado	Local	Gênero	Texto	Parecer	Pág
42	Naldir Laranjeiras	Art. 80	Aditiva	... e promover a higienização e arruamento das favelas que não forem, de início, urbanizadas e desapropriadas.	Contrário. Prejudicada pelo Substitutivo.	346
60	Themistocles Cavalcanti	Art. 80	Substitutiva	Art. 80. O Estatuto promoverá pela construção ou auxílio à construção de casas adequadas em zonas urbanizadas, tão acessível quanto possível aos locais de trabalho, a erradicação de áreas habitadas, dentro de zonas residenciais que não satisfaçam condições sanitárias e de habitação (favelas). Parágrafo único. A transferência de moradia far-se-á progressivamente, e atendendo aos interesses de cada um, à medida que se forem preparando os núcleos residenciais urbanizados.	Favorável. Prejudicada pelo Substitutivo.	345
63	Frota Aguiar	Capítulo III	Aditiva	Art. ... O Estado não admitirá no interior do seu território a existência da miséria, definida como sendo a privação do mínimo necessário à habitação, à higiene, à instrução primária e profissional e à subsistência da vida. §1°. As favelas serão imediatamente organizadas e higienizadas, provisoriamente, com a criação de escolas primárias, centros médicos, centros recreativos e de orientação profissional e doméstica. Será estimulada a criação de vilas operárias com a total isenção de impostos, com a remoção das favelas inadequadamente localizadas. §2° É instituído o adicional de 10% sobre o imposto territorial, predial e de transmissão de propriedade. O produto integral da arrecadação desse adicional será obrigatoriamente recolhido ao Banco do Estado, à conta e crédito do Fundo de Assistência Mínima, com administração autônoma e descentralizada em agências nas zonas operárias e rurais. §3°. Esse fundo assegurará o pessoal, técnica e financeira aos necessitados. Terá agências em todos os distritos urbanos e rurais. a) com visitadoras domiciliares, técnicos, encarregados de difundir ensino profissional primário e alfabetização; b) com visitadoras domésticas, para difundir conhecimentos elementares de higiene doméstica e alimentação; c) serviço médico domiciliar; d) agência de emprego e orientação profissional; e) associação cultural e recreativa; f) serviço de concessão de crédito profissional e cooperativo.	Parcialmente favorável	341
113	Hércules Corrêa	Sem local	Aditiva	Art. ... A lei garantirá aos favelados a construção e reforma das suas habitações rudimentares com requisitos de resistência e habitabilidade.	Contrário. Prejudicada pelo Substitutivo.	342
114	Hércules Corrêa	Sem local	Aditiva	Art. ... O Governador do Estado independentemente de autorização especial da Assembléia Legislativa decretará a desapropriação das terras de favelas sempre que ocorrer ameaça de despejo coletivo, em ação judicial intentada pelo proprietário.	Favorável com modificações. Prejudicada pelo Substitutivo.	342

115	Sem autor	Sem local	Aditiva	Art... Em caso de necessidade de remoção de populações faveladas, para utilizar o local em fins de interesse público maior, o Estado promoverá a mudança dos despejados par habitações salubres que construirá nas áreas faveladas mais próximas, ou indenizando em dinheiro se os interessados preferirem essa compensação.	Favorável. Prejudicada pelo Substitutivo.	343
144	Bancada do PTB - Saldanha Coelho e outros	Art. 81	Supressiva	Serão desapropriadas, mediante processo regular, as áreas ocupadas por favelas, utilizando-se, para tal fim 20% (vinte por cento) da verba alcançada por força do disposto no artigo anterior.	Contrário. Prejudicada pelo Substitutivo.	
273	Miécimo Silva	Capítulo III	Sem gênero	Art. ... O Estado dará tratamento especial ao problema das favelas, nomeando uma Comissão para estudar o assunto e cujo relatório constituirá os fundamentos do projeto da lei ordinário que o regulamentará.	Contrário. Prejudicada pelo Substitutivo.	342
286	Luthero Vargas e outros	Arts. 80, 81, 82 e 83	Aditivas	Art. 81. Serão desapropriadas, mediante processo regular as áreas ocupadas por favelas, utilizando-se para tal fim 20% (vinte por cento) da verba alcançada por força do disposto no artigo anterior. Parágrafo único. A urbanização das áreas ocupadas pelas favelas será feita progressivamente face à arrecadação a que se refere o art. 80 da Constituição Federal. Art. 82. Fica instituída a Secretaria de Assistência Social com a finalidade de atender primordialmente às populações aglomeradas em zonas insalubres e desprovidas dos benefícios da civilização, além de sua precípua função de assistir às entidades e organizações filantrópicas. Parágrafo único. A lei reconhecerá de Conselhos de Moradores das Zonas a que se refere este artigo para colaboração e os serviços assistenciais do Estado. Art. 83 O Banco do Estado, dentro das disponibilidades de sua carteira imobiliária e hipotecária, facilitar a aquisição de casa própria, que percebem salário até o dobro do mínimo fixado em lei.	Contrário. Prejudicada pelo Substitutivo.	340
367	Waldemar Viana	Onde convier	Sem gênero	Art. - O Estado promoverá as medidas de assistência social de forma geral e especialmente tendo por fim: I - a construção de habitações higiênicas, cômodas e baratas; (...)	Favorável. Prejudicada pelo Substitutivo.	344
746	Sandra Cavalcanti	Arts. 80, 81, 82 e 83	Substitutiva	Art. 80 Fica instituído o Conselho Estadual de Serviço Social, para colaborar com a Secretaria de Estado competente, no planejamento e distribuição dos recursos destinados a assistência social. Parágrafo único. O Conselho terá a sua composição e atribuições fixadas em lei. Art. 81. A lei constituirá e regulará o Fundo Estadual de Assistência Social, cujos recursos serão aplicados, a critério do órgão estadual competente no auxílio aos desvalidos. Art. 82. Haverá na estrutura administrativa estadual, Secretaria do Estado especificamente incumbida dos assuntos de assistência social, a qual caberá entre outras atribuições atender às populações desprovidas dos bens da civilização, e que vivam em condições anti-higiênicas.	Favorável com modificações. Prejudicada pelo Substitutivo.	345
835	Roland Corbisier	Art. 80	Substitutiva	Art. O Estado instituirá um órgão de natureza autárquica, na forma que a lei estabelecer, com a atribuição específica de estudar os problemas relacionados com a habitação em aglomerados	Contrário. Prejudicada pelo Substitutivo.	346

				<p>humanos do tipo “favela”, de planejar as soluções respectivas e de coordenar as atividades dos diferentes órgãos, estaduais, no sentido de oferecer condições de habitabilidade aos seus moradores até a completa urbanização daquelas áreas.</p> <p>Parágrafo único - O referido órgão será mantido com os recursos provenientes da exploração da Loteria Estadual e de 1% (um por cento) da arrecadação tributária.</p>		
--	--	--	--	--	--	--

Fonte: autoria própria com base nos dados dos Anais da ACG.

Anexo II - Transcrição dos discursos

Discursos favoráveis à remoção das favelas (Grupo 1)

TABELA 05 - DISCURSOS FAVORÁVEIS À REMOÇÃO DAS FAVELAS

Item	Propositura	Vol.	Pg.	Data	Sessão
1	Comissão Constitucional / Themístocles Cavalcante	III	137	02/02/1961	36ª SO
<p>CAPÍTULO III Da Saúde e da Assistência Social</p> <p>Art. 80. Para a erradicação completa das favelas, o orçamento consignará verba correspondente a três por cento (3%) da arrecadação tributária, devendo o Poder Executivo, com a respectiva dotação construir núcleos residenciais destinados aos favelados.</p> <p>Art. 81 Serão desapropriadas, mediante processo regular, as áreas ocupadas por favelas, utilizando-se, para tal fim, 20% (vinte por cento) da verba alcançada por força do disposto no artigo anterior. Parágrafo único. A urbanização das áreas ocupadas pelas favelas será feita progressivamente face à arrecadação a que se refere o art. 80 da Constituição Federal.</p> <p>Art. 82. Fica instituída a Secretaria de Assistência Social, com a finalidade de atender primordialmente às populações aglomeradas, em zonas insalubres e desprovidas dos benefícios da civilização, além de sua precípua função de assistir às entidades e organizações filantrópicas. Parágrafo único. A lei reconhecerá Conselhos de Moradores das Zonas a que se refere este artigo para colaboração e os serviços assistenciais do Estado.</p> <p>Art. 83 O Banco do Estado, dentro das disponibilidades de sua carteira imobiliária e hipotecária, facilitará a aquisição da casa própria, mediante financiamento a longo prazo com preferência absoluta àqueles que percebam salário até o dobro do mínimo fixado em lei.</p>					
2	Roland Corbisier	III	220	06/02/1961	38ª SO
<p>Queremos uma Constituição democrática, progressista, uma Constituição que seja como já disse e repito, um instrumento de propulsão do progresso e do desenvolvimento econômico e cultural do nosso Estado.</p>					
3	Armando da Fonseca	III	300	07/02/1961	39ª SO
<p>Deputado Raul Brunini, foi bom que V. Exa falasse na Lagoa Rodrigo de Freitas, porque há alguns dias jornais desta cidade publicaram haver plano do Governo em acabar completamente com a favela da Catacumba, ali existente. Lembro-me perfeitamente de que um dos Governos, do Prefeito Sá Freire Alvim ou Negrão de Lima, mandou se derrubassem vários barrações. Encontrei-me lá com V. Exa., àquela época pertencente à oposição, que foi dos que defendeu intransigentemente os moradores da localidade. Acredito até que com a intervenção de V. Exa., que foi para a tribuna da ex-Câmara de Vereadores e fez longo discurso a respeito, os barões não foram destruídos. Assim, espero que, no momento em que V. Exa volta suas visitas para aquele bairro, continuei com o mesmo pensamento, que aliás V. Exa já me declarou da sua intenção de proteger os favelados ali residentes. (...) Desde que o momento que hajam casas para eles morar é até interessante que isso aconteça, mas jamais através daquela modalidade de se amarrar o barração com fio de aço e puxá-lo com o jipe.</p>					
4	Hércules Corrêa	III	355	08/02/1960	40ª SO
<p>(...) A meu ver, Senhor Presidente, esta é uma forma simpática de encarar o problema. A proteção que propusemos não é para que continuem aquelas populações na condição de favelados. Terá, efetivamente, que se transformar, dentro de dez ou quinze anos, em ação concreta, no sentido de por fim as favelas, fazendo com que surjam em seu lugar bairros urbanizados, onde se possa morar decentemente, onde haja água, luz, esgoto, assistência médica, enfim onde se possa viver, com os mesmos direitos que assistem às populações dos bairros cariocas. (...)</p>					

5	Waldemar Viana	III	567	10/02/1961	41ª SO
<p>Uma das emendas que vou apresentar ao Capítulo II, da Saúde e Assistência Social - embora discorde do que disse o nobre Deputado Miécimo da Silva, que a Comissão não teve cuidado em fazer um estudo sobre o problema em geral. Entendo que a Comissão quis permitir que a matéria de legislação ordinária ficasse para deliberação da Assembléia, no seu período de trabalho legislativo, através de projetos de lei.</p> <p>Entretanto, a censura do Deputado Miécimo da Silva procede, porque S. Exa. mesmo poderia ter apresentado emendas.</p> <p>A emenda que fiz ao Capítulo III - Saúde e Assistência Social, é a seguinte:</p> <p>“Emenda Aditiva - onde convier:</p> <p>“1. O Estado promoverá as medidas de assistência social de forma geral, especialmente a construção de habitações higiênicas, cômodas e baratas;</p> <p>(...)</p> <p>4. A recuperação dos elementos desajustados.”</p>					

6	Amando Fonseca	IV	401	09/03/1961	58ª SO
<p>Evidentemente, o repórter do Jornal do Brasil foi enganado. Aquele moço que aqui se vem dizer que é protetor das crianças na Favela da Catabumba, na Lagoa Rodrigo de Freitas, é um maluco, um débil mental. Além de débil mental é desses tipos que, para mim, vestem calças por esporte, porque não têm a qualidade de um homem, em todos os sentidos.</p> <p>Quando comecei a fazer política na Favela da Catabumba, conheci ali um cidadão que possuía uma casa, aliás, diga-se de passagem, suspeita e explorava os moradores daquela favela. Montou um Posto Policial e obrigava os policiais da Polícia Militar, a prender as pessoas e extorquia dinheiro das famílias. Um dia acordei num daqueles meus dias mal dormidos, mal coberto e resolvi acabar com aquela agremiação. Quebrei tudo e arrebentei com o Posto Policial, como é do conhecimento de V. Exa., pois os jornais divulgaram a notícia. Prendemos um soldado bêbado que, com a sua metralhadora, naquele mesmo dia, havia acabado de matar um operário naquela favela.</p> <p>O que o Jornal do Brasil publica não é, pois uma notícia verdadeira. O que há de construtivo na Favela da Catabumba foi feito, justamente, pelo orador que está na tribuna.</p> <p>Na época das eleições, só naquele morrinho da Catabumba tive 1.260 votos. Não havia propaganda de nenhum outro político a não ser a do modesto orador que aqui está usando a palavra.</p> <p>Faço, portanto, uma advertência àquele moço da Favela da Catabumba no sentido de não continuar com as suas ofensas pessoais à minha pessoa. Comunico ao Jornal do Brasil não serem verdadeira as declarações daquele cidadão, possuidor de um prédio naquela favela, e vive explorando as famílias ali residentes. Advirto a esse moço que se continuar a me ofender, vou lá novamente. Se de uma vez dei com um tijolo na sua cabeça, desta vou jogá-lo dentro da Lagoa Rodrigo de Freitas.</p> <p>É um aviso que faço ao Jornal do Brasil e a esse moço, que tente menosprezar os homens públicos e, especialmente, os Deputados.</p>					

7	Roland Corbisier	IV	436	09/03/1961	58ª SO
<p>Tenho a impressão de que houve no primeiro momento uma grande impostura. O candidato não tinha planos e programas, não dispunha de equipes ou grupos de trabalho para assessorá-lo. É este o problema básico: se o Estado não está aparelhado, se o Governo não está em condições de dar água, que outra coisa podemos esperar? Pergunto: que outra coisa podemos esperar, se o Governo não dá a essa população, pelo menos, aquilo indispensável para que o Estado da Guanabara não se transforme, daqui a quinze dias ou um mês, numa imensa favela?</p>					

8	Sandra Cavalcanti	IV	899	20/03/1961	64ª SO
<p>Tive o prazer de assinar o Substitutivo, juntamente com o Deputado Roland Corbisier, quando ainda Líder da Minoria. Esses dois pontos de atrito não chegam a constituir diferença assim tão fundamental. Nós, de nossa parte, fomos, desde o primeiro dia, contra qualquer vinculações orçamentárias, fomos contra o estabelecimento de uma quota de 3% da arrecadação tributária para favelas, porque achamos que esta quota pode ser aumentada hoje e, amanhã, quando estiver resolvido o problema das favelas, poderá deixar, perfeitamente de funcionar.</p>					

9	Sandra Cavalcanti	IV	1.020	23/03/1961	67ª SO
<p>Vou privar-me de um julgamento de corpo presente, aguardando a posteridade. Gostaria apenas de lembrar e entendo que nem precisaria fazê-lo, que as favelas no Estado da Guanabara foram durante muitos anos o terreno predileto da mais desenfreada demagogia. Se há um setor que está fundamentamente corrompido é o da assistência social no Estado da Guanabara.</p>					

10	Sandra Cavalcanti	IV	1.020	23/03/1961	67ª SO
<p>Essa nódoa, essa mancha na vida urbana da Cidade constitui-se no celeiro predileto de votos, de elementos que, despidos de qualquer sentimento de piedade, de comiserção, fizeram desses redutos de fontes melhores de sua propaganda eleitoral. Ora, qualquer administração que se instalasse com disposição nítida, clara de desenraizar da favela esse elemento de exploração política de que ela sempre foi vítima, teria de ser combatida por políticos e por aproveitadores não políticos. E é exatamente isso o que está acontecendo com um homem que, a par de ostentar um dos maiores títulos universitários na especialidade a que se dedicou, títulos que dos mais brilhantes não pode sofrer a menor contestação, a par de ser um dos elementos do magistério brasileiro, nome conhecido internacionalmente por suas contribuições no campo da pesquisa sociológica; a par de ser uma criatura íntegra, de caráter, um homem de valor pessoal inatacável, está, nesta altura, por falta de uma Constituição promulgada, por falta de uma legislação adequada de mãos e pés padrão, com a sua alta cultura e com a sua alta capacidade. De maneira que, em meu nome pessoal, e acredito que em nome da maioria da minha bancada, repito, com veemência, as acusações pessoais indelicadíssimas que tenham sido feitas ao professor José Arthur Rios, por uma razão muito simples.</p>					

11	Sandra Cavalcanti	IV	1.024	23/03/1961	67ª SO
<p>Em todo caso, nada custa sublinhar, como V. Exa. faz, com muita precisão, às vezes, certas palavras, que esse condicional não combina com a verdade, porque não é uma hipótese, os títulos do Professor Arthur Rios são reais, foram obtidos através de longos anos de estudos. Ele é de fato um especialista na matéria. É, talvez, a única pessoa que, em matéria de favelas no Estado da Guanabara, pode oferecer aos estudiosos um trabalho de fôlego de V. Exa., como bom estudioso que é e amigo da cultura, deve ter lido quando publicado pelo "Estado de São Paulo", aliás com grande repercussão em toda a imprensa brasileira. Ora, pessoa desse gabarito não pode ser acusada de maneira mais ou menos mesquinha como o vem sendo nesta Casa. S. Sa. pode ser acusado de intransigência, de mau gênio, de temperamento razoavelmente inflexível. A meu ver, para quem vai tratar de favelas, isso tudo é qualidade e não defeito.</p>					

Tabela 05 - Construída com base nos dados presentes nos II, III e IV Volumes dos Anais da ACG.

Discursos favoráveis à desapropriação (Grupo 2)

TABELA 06 - DISCURSOS FAVORÁVEIS À DESAPROPRIAÇÃO DAS FAVELAS

Item	Propositura	Vol.	Pg.	Data	Sessão
1	Subcomissão de Economia, Trabalho e Finanças / Frederico Trotta	II	26	29/12/1960	14ª SO

Art. 7º. Em caso de desapropriação de áreas ocupadas por favelas, de necessidade de remoção de populações faveladas, para utilizar o local em fins de interesse público maior, ou nos despejos de áreas faveladas em que residam menos de 500 habitantes, o Estado não promoverá a desocupação, sem antes dotá-las de residências salubres, em local mais próximo possível de primitivo, ou sem antes indenizar em dinheiro, os interesses que preferirem essa compensação.

Art. 8º. O Estado manterá um departamento de assistência a populações de favelas, dirigido por um conselho de que façam parte entidades patronais e sindicatos operários, representantes do Governador do Estado e da Assembleia Legislativa, bem como representantes de Conselhos de Representantes dos Favelados e de sociedades filantrópicas. A esse departamento incumbirá; entre outros encargos: 1º - Superintender a aplicação das verbas da União, e o Estado e de outras origens, destinadas às favelas; 2º - urbanizar e realizar os serviços públicos essenciais nesses aglomerados; 3º - construir moradias sólidas e higiênicas em substituição às insalubres ou perigosas; 4º - proporcionar escolas, ambulatórios com pronto socorro, medicamentos gratuitos, maternidade, creches, asilos, visitas domiciliares de medicina preventiva e sanitária, salões de recreação, locais para educação física e esporte; 5º - manter serviço de cadastro das propriedades faveladas, de investigação de legitimidade dos títulos dos que se declaram donos e de planejamento de desapropriações; 6º - Assistir os Conselhos de representantes de favelados.

Parágrafo único. Durante um mínimo de 10 anos serão consignados obrigatoriamente nunca menos de 3% de receita tributária para execução de serviços públicos nas favelas.

Art. 9º. Em cada favela haverá um conselho de Representantes dos Favelados, constituídos por membros eleitos pelos moradores locais, com encargos de representar o Departamento de Assistência a Populações de Favelas e de auxiliar o Estado na prestação dos serviços assistenciais e na execução do policiamento local.

Art. 10. O Governador do Estado, independentemente de autorização especial da Assembléia Legislativa, decretará a desapropriação das terras de favelas com mais de 500 habitantes, sempre que ocorrer ameaça de despejo coletivo, em ação judicial intentada pelo proprietário. O Governador enviará mensagem solicitando abertura do crédito extraordinário e assegurará a permanência aos moradores da favela.

Art. 11. As exigências do Código de Obras e leis modificadoras não se aplicam aos favelados, porém, o Estado e os que forem proprietários de terrenos livres e desembaraçados de ônus satisfarão os requisitos legais nas instalações e construções que realizarem nas favelas.

2	Saldanha Coelho	III	282	07/02/1961	39ª SO
---	-----------------	-----	-----	------------	--------

Existem homens que são falsos proprietários e possuem títulos de propriedades de imensas áreas de favela. São estes homens que teriam aqueles terrenos praticamente desvalorizados, aqueles terrenos praticamente ao abandono, obrigatoriamente desapropriados pelo poder público. Então, teríamos, não os parágrafos seguintes do Art. 80 e os artigos 79 e 81 que amparam o favelado, que destinam as verbas da tributação estadual à construção de casas para os favelados, que preferem uma erradicação das favelas que será feita proporcionalmente às verbas existentes para a construção de casas em terrenos urbanizados. Não teríamos, com esse processo social, uma mudança uma erradicação das favelas. Teríamos sim, três ou quatro compradores enriquecidos da noite para o dia, sangrando, sugando todo o erário, todo dinheiro destinado à desapropriação desses terrenos.

3	Átila Nunes	III	318	07/02/1961	4ª SE
---	-------------	-----	-----	------------	-------

No Estado da Guanabara já existem, em todos os bairros, obras de assistência social e educacional que vêm prestando valiosos serviços às classes menos favorecidas com escolas e artesanatos, na sua maioria ao pé das favelas e em regiões onde é necessária a freqüência de menores para aproveitamento total, não só dos favelados, como dos demais abandonados à própria sorte.

Assim, a cessão dos terrenos ora ocupados por escolas e artesanatos, mediante desapropriação, viria a dar fixação pelo Estado, nos locais onde funcionam, dessas obras de assistência social.

A iniciativa particular já vem prestando valioso auxílio a essas obras, podendo ser citado o exemplo do Lions Clube que, a uma obra existente, vem procurando aumentar a sua capacidade para permitir maior freqüência e aproveitamento, como é da Lagoa onde, ainda, o referido Clube pretende auxiliar obras de ampliação do artesanato ali existente.

4	Saldanha Coelho	III	415	09/02/1961	6ª SE
<p>Senhor Presidente, Senhores Deputados, embora um pouco tardiamente porque já nos aproximamos do fim das sessões em que se discute o Projeto de Constituição, lerei, para que conste dos anais da Assembléia. Projeto de Constituição do Estado da Guanabara preparado pelo Vereador Frederico Trotta. Sua Excelência, estudioso dos problemas da Guanabara, um dos mais operosos edis já há algum tempo elaborara esse trabalho.</p> <p>(...)</p> <p>Art. 89. O Estado promoverá as medidas de assistência social de forma geral e especialmente tendo por mim:</p> <p>I - a construção de habitações higiênicas, cômodas e baratas;</p> <p>(...)</p> <p>IV - a recuperação de elementos desajustados da vida coletiva;</p> <p>(...)</p> <p>Art. 100. O Estado promoverá a extinção progressiva de latifúndios, para condicionar o uso da propriedade ao bem-estar social. Extingue-se o latifúndio, decorridos três anos da intimação para seu aproveitamento ou fracionamento:</p> <p>a) por meio de sanções fiscais e outras medidas que a lei determinar;</p> <p>b) pela desapropriação, por utilidade pública, para loteamento e revenda, com preferência aos trabalhadores rurais.</p>					

Fonte: autoria própria com base nos dados dos Anais da ACG.

Discursos favoráveis à implementação de medidas assistencialistas (Grupo 3)

TABELA 07
DISCURSOS FAVORÁVEIS À IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS ASSISTENCIALISTAS NAS FAVELAS.

Item	Propositura	Vol.	Pg.	Data	Sessão
1	Gerson Bergher	I	176	13/12/1960	4ª SO
<p>(...) Não é preciso ser comunista para sentir-se revoltado morando, nos barracos de favela do esqueleto ao lado do Estádio do Maracanã, onde encostam cada domingo, centenas, milhares de automóveis de luxo, carregando gente bem nutrida, bem vestida. (...) Vamos começar com pouco para chegar ao muito. Vamos começar pela higiene, saúde, transporte e educação...</p>					
2	Silbert Sobrinho	II	160	05/01/1961	18ª SO
<p>Num dos artigos do projeto, preconizei ainda que a isenção fosse concedida e, pelos favores concedidos à indústria, esta teria obrigação de construir casas para os seus trabalhadores numa proporção de 30% sobre a área ocupada pela mesma. É um novo aspecto que poderá ser estudado e que virá de certa forma minorar problema social dos mais graves, de solução quase impossível - o das favelas.</p>					
3	Hércules Corrêa	II	237-242	11/01/1961	21ª SO
<p>Sr. Presidente e Senhores Deputados, ocupo a tribuna para falar sobre o problema das favelas que está expresso no anteprojeto da Constituição, matéria tratada pela subcomissão encarregada do Capítulo "Da Ordem, Econômica, Financeira e Direitos Sociais". O problema das favelas no Estado da Guanabara é incontestável. Entretanto, é considerada a favela como coisa ilegal. O tratamento dispensado aos que ali vivem é o mais brutal possível, daí a sua situação ser tão difícil que, se o próprio Governo do Estado quiser fazer alguma coisa para melhorar, fatalmente terá de contrariar a lei existente. E assim é necessário que a Constituição enfrente o problema, tratando-o não com caso de polícia, como vem acontecendo hoje.</p> <p>As favelas cariocas, que substituíram as antigas "casas de cômodos" e os "cortiços", tiveram origem em três causas principais:</p> <ol style="list-style-type: none"> situação de abandono das populações rurais. desenvolvimento industrial, ampliando o mercado de trabalho. aumento da população urbana, com conseqüente crise de moradia e transporte. <p>Quando cito como primeira causa o abandono da população rural é exatamente pelo peito de que a atual estrutura agrária brasileira, com milhões de camponeses sem terra, ao lado da existência de latifúndio e da instabilidade dos preços dos produtos de exportação, inclusive o café, tem provocado o abandono dos campos.</p> <p>O fenômeno foi particularmente agudo por ocasião da crise de 1929 e, de lá pra cá, tornou-se um acontecimento crônico. O homem do campo, fugido a um tipo de subordinação de traços feudais, procura a cidade em busca de melhores condições de vida.</p> <p>A partir de 1930, o desenvolvimento industrial ampliando o mercado urbano de trabalho, ao mesmo tempo em que se agravava a situação das populações rurais, transformou-se num novo estímulo ao êxodo rural, com os homens do campo demandando as cidades em busca de uma ocupação permanente.</p> <p>O crescimento demográfico da população, criando problemas de transporte e moradia, trouxeram imensos problemas sociais. A construção de novas vias de acesso - e, historicamente, a construção da Avenida Central, hoje Avenida Rio Branco, é um exemplo típico conjugada com a valorização dos terrenos planos e situados próximos ao centro urbano deveria levar a população a residir nos bairros de periferia - subúrbio e zona rural. A dificuldade de transporte, aliada à constante elevação do custo de vida, a contradição entre o número de casamentos realizados anualmente (e isto vale dizer o crescimento vegetativo da população) e o pequeno ritmo de construção de moradias, levou aquela camada mais pobre da população a fixar-se em áreas próximas aos locais de trabalho. Assim é que as primeiras favelas surgiram em S. Cristóvão e Gávea, nas proximidades das fábricas que, então, lá se instalavam.</p> <p>Com o advento da II Grande Guerra acentuou-se mais ainda o aparecimento das favelas. Às causas, já citadas, outras se juntaram, forte elevação do custo de vida e a inflação monetária, fazendo da inversão imobiliária um negócio lucrativo, situação que perdura até os dias atuais.</p> <p>Com seus 800.000 habitantes espalhados em cerca de 150 favelas - já em 1948 a P.D.F. identificava 119 favelas - essas se transformaram em verdadeiros bairros, cuja característica principal foi a proliferação de barracos de construção rústica, desprovidos de conforto e das condições mínimas de higiene.</p> <p>Dados estatísticos mostram os seguintes fatos em relação às favelas: (Dados do IBGE relativos ao recenseamento de 1950):</p> <ol style="list-style-type: none"> Cerca de 46% da população favelada é integrada por crianças e adolescentes. A população favelada, ao contrário da crença geral, é laboriosa. Cerca de 74% da população favelada se dedica a uma ocupação 					

permanente remunerada, contra 56% da população não favelada.

c) A taxa de mortalidade é elevada nas favelas. Para cada 100 crianças que nascem, 25 morrem. Em cada 100 favelados, apenas 16 atingem a idade de 40 anos. Apenas 56% dos favelados sabem ler e escrever. Cerca de 1/3 dos favelados sofrem de doenças graves. O número de camas é na proporção de uma cama para 3 favelados.

Esses dados nos mostram a falsidade das calúnias sobre os favelados, falsidade essa endossada pelas próprias autoridades que, numa publicação oficial editada pela antiga P.D.F. - Censo de Favelas. Aspectos Gerais, ao tecer considerações sobre a composição etnológica das populações faveladas, apresenta o preto como um indivíduo que não soube aproveitar a liberdade e a melhoria econômica que o novo ambiente lhe proporcionou para melhorar seu nível de vida, ao mesmo tempo em que renascia a sua preguiça atávica... Priva-se do essencial à manutenção de um mínimo de vida decente, mas investe somas elevadas em indumentárias exóticas, nas gafieiras e nos cordões carnavalescos...

Essa concepção - firmada no Governo do então General Mendes de Moraes - delimitou a política então posta em prática em relação às populações faveladas. Sucederam-se as expedições punitivas, derrubaram-se os barracos, por que a população favelada era constituída por desordeiros e vagabundos...

O vigor das lutas das populações faveladas em defesa de seus barracos fez, entretanto, com que a Administração pública modificasse os seus próprios conceitos, para afirmar em 1958, como se vê à pág. 5 do "Relatório Reynaldo Reis".

"E, também, para que não se pense tratar-se de marginais, é preciso, por outro lado, notar que 90% dessa população é uma população obreira, constituída de homens de trabalho que vivem de salários ganhos honestamente, contribuindo para a grandeza de nosso país e, particularmente, de nossa cidade."

Conceitos esses acolhidos pelo Serviço de Imprensa Agrícola no trabalho "Favelas do Distrito Federal", de autoria de José Alípio Goulart. A especulação imobiliária, tornando inacessíveis à população laboriosa os terrenos do perímetro urbano e até mesmo as modestas casas de subúrbio, fizeram com que começassem a surgir os "grileiros", pretensos donos das favelas que, com a cobertura das autoridades públicas, inclusive do aparato policial, passaram a cobrar alugueis e a promover o despejo das populações faveladas.

O surgimento dos "grileiros" coincidiu com a intensificação da campanha caluniosa contra a população favelada e tiveram como resposta o surgimento de associações de trabalhadores favelas que, ao mesmo tempo que procuravam suprir a omissão do Poder Público através da escola e do médico - organizaram os favelados para a defesa de seus barracos.

Contando com a simpatia da opinião pública, os trabalhadores favelados - e de forma particular a mulher favelada - sustentaram lutas heróicas e vitoriosas no Morro da União, do Boré, no Jacarezinho, no Morro da Liberdade, na Praia do Pinto e em tantas outras favelas. Dessas lutas resultaram inúmeras desapropriações.

Com seus 800.000 moradores as favelas se transformaram num saboroso prato eleitoral e palco de iniciativas de caráter demagógico.

Inicialmente as soluções tiveram caráter violento, especialmente por influência dos grileiros, além de serem adotadas medidas discriminatórias, baseadas no preconceito e sob, o pretexto de preservar a estética da cidade, proibindo-se à população favelada que, ela própria, procurasse melhorar o aspecto de seus barracos. Diante porém do espírito combate da população favelada e procurando influenciá-las politicamente, começaram a surgir as promessas demagógicas - construção de apartamentos para todos, doação de terrenos e melhoramentos em véspera de eleição.

Embora consideremos que a favela é um fenômeno característico dos países subdesenvolvidos, ocorrendo mesmo em países capitalistas e que, enquanto não se adotarem reformas de base na arcaica estrutura feudal do país e melhorias acentuadas na vida da classe operária, as favelas continuarão a proliferar, é possível formular um programa de garantias e assistência às populações favelas baseado no seguintes tópicos:

A - Garantia de desapropriação para as favelas ameaçadas de despejo.

Esta medida visa impedir as constantes ameaças aos lares dos milhares de trabalhadores e que será como realmente deve ser, uma obrigação do Estado, que deve, antes de mais nada, colocar-se em defesa da população laboriosa.

B - Garantia de transferência, à custa do Estado, e para localidades próximas às favelas, daquelas em início de formação, cuja localização prejudique a realização do plano de "obras públicas".

Esta medida visa assegurar as populações faveladas, transferidas por imposição da realização de obras públicas essenciais, como ocorreu, recentemente, com o desmonte do Morro de Santo Antônio, o direito de se transferir para outra moradia, às expensas da autoridade pública.

C - Revisão dos dispositivos legais, de modo a permitir a reforma a construção de habitações rudimentares, com requisitos mínimos de resistência e habilidade.

O Decreto nº 6.000, no que diz respeito às favelas, é reacionário, legaliza a violência e implanta a corrupção como única forma para que o favelado realize obras em seu barraco.

Impõe-se, assim, a modificação dos dispositivos legais e de forma particular a revogação do Art. 349 do Decreto 6.000, que estipula:

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

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

§2.º - A Prefeitura providenciará, por intermédio das Delegações Fiscais, da Diretoria de Engenharia e por todos os meios ao seu alcance para impedir a formação de novas favelas ou para a ampliação ou 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.

Aliás, o problema é tão grave e de tão difícil solução que o próprio Estado, ao tomar qualquer iniciativa em favor da população favelada, viola a Lei. É o que ocorre com o Departamento de Assistência Social ao construir os chamados "Parques Proletários", o que é justo, pois tal medida vem de encontrar ao interesse dos trabalhadores cariocas.

As restrições impostas pela Lei são, talvez, o maior responsável pelo mau aspecto das favelas. Pudessem o favelado estar certo de que não será despejado e pudesse ele reformar seu barraco, ele próprio aos poucos introduziria modificações que dariam às favelas um melhor aspecto.

Este é, aliás, o desejo do favelado que sabe que, no momento, o Estado não lhe dará mais do que isso.

No caso das ações de despejo e como preliminar para uma política de assegurar ao favelado a posse do seu barraco impõe, evidentemente a revisão dos títulos de propriedade dos pretensos danos dos morros cariocas para, só então, decidir o Governo do direito ou não desses proprietários às desapropriações que vierem a ser reclamadas.

Tal medida irá proporcionar sensível economia aos cofres públicos, pois a maioria de tais proprietários são na verdade “grileiros”, portadores de falsos títulos de propriedade.

E - Destinação, durante 10 anos, de 2% da receita tributária para a execução de serviços públicos nas favelas e à assistência de suas populações.

Trata-se, sobretudo, de realizar nas favelas um mínimo de obras públicas - vias de acesso, luz elétrica, água, telefone público, esgoto, escola e outras medidas que poderiam modificar, um pouco que seja, a atual situação.

O Estado precisa considerar as favelas como qualquer bairro da Cidade.

F - Organização, por eleição direta entre os moradores, em cada favela, de um conselho de representantes, que se entenderá com as autoridades sobre os serviços ali prestado.

Trata-se, ao nosso ver, de uma das questões mais importantes: - evitar que terceiros se intrometam entre os favelados e as autoridades aproveitando-se disso em causa própria e certamente contra os interesses dos favelados.

Nossa proposta têm um sentido realista e coincidem em muitos pontos com as conclusões do trabalho de pesquisa feito pela...

“SAGMACS” (Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais) sobre as favelas do Rio, trabalho este orientado pelo Padre Lebrecht e dirigido, tecnicamente, pelo Professor José Arthur Rios, atual Diretor do Departamento de Assistência Social que, em certo trecho do seu trabalho diz, ao criticar a situação existente:

“No maior número de casos, porém, a Administração municipal está criminosamente dificultando a transformação da favela em bairro e o acesso do operário à condição de proprietário. É preciso estudar, desde já, formas de cessão do terreno aos favelados que aí vivem há longos anos e empenharam boa parte de suas economias e de seu trabalho na melhoria do barraco.”

Para, a seguir, acrescentar:

“A política absurda da contenção chegou ao extremo ridículo de proibir a melhoria do barraco. Essa melhoria, ao contrário, tem de ser incentivada, instruída, orientada. A transmissão de propriedade nas favelas, após a urbanização, só poderá ser feita de acordo com os favelados, estimulando a formação das sociedades de melhoramentos que, imunes da influência política, poderiam prestar grandes serviços à Administração, ser seus intermediários naturais com a população das favelas.”

Evidentemente, ao referir-se à política, pretenderam os autores do trabalho referir-se à ação daninha dos “politiqueiros” que, valendo-se das dificuldades da vida da população favelada, utilizam-se dela em proveito próprio.

4	Hércules Corrêa	II	435-436	18/01/1961	26ª SO
---	-----------------	----	---------	------------	--------

Sr. Presidente, realizamos um trabalho sobre as favelas do Estado da Guanabara, que tem como doutrina a permanência daqueles que ali vivem, evitando-se as constantes ameaças de despejo, porque o desassossego daí advindo tem servido a muita gente em situações diversas.

Ficamos, pois, satisfeitos ao ter conhecimento de que cerca de 57 padres haviam assinado um manifesto, cujo princípio é a luta para se evitar o despejo dos favelados. Nesse sentido, peço a V. Exa. mande transcrever nos anais da Casa, o manifesto que encaminho à Mesa, pois o considero de grande importância para o esclarecimento dos demais colegas por ocasião de discutirmos a questão das favelas na Comissão Constitucional. Este, o pedido que faço.

DOCUMENTO QUE ALUDE AO SR. DEPUTADO HÉRCULES CORRÊA, E QUE SE PUBLICA COM A DEVIDA AUTORIZAÇÃO, É O SEGUINTE:

Presença e Testemunho

(...)

Queremos nos referir aos setecentos mil favelados do Rio de Janeiro. Nós os conhecemos muito bem. Nós sabemos das suas amarguras, das suas privações, dos seus sofrimentos. E podemos depor: setenta e cinco por cento dos homens que moram nas favelas do Rio, são trabalhadores que contribuem para as instituições oficiais de previdência social. Constitui, portanto, uma infâmia afirmar-se que favela significa, simplesmente, reduto de vadios. Vadiagem é chaga da humanidade e não atributo de favelado.

(....)

Direito à Vida

Existe um princípio de Direito Natural, frequentemente esquecido, que há de ser respeitado por todos, indistintamente: o Direito à vida, com honestidade. O direito à vida anterior ao conceito de propriedade. Ora, os trabalhadores que habitam as favelas não o fazem por gosto ou comodismo. É a cidade impiedosa e egoísta, que os expulsa a eles, suas mulheres e seus filhos, para a promiscuidade, o desconforto e a miséria dos morros e dos mangues, onde viver significa apenas morrer...

(...)

Justiça sem Misericórdia

Desejo nas favelas. “Legalidade” na área do desespero. Queremos dizer, aos que fazem, aos que interpretam e aos que aplicam a lei, que não duvidamos da fria juridicidade dos seus atos, mas é preciso ter presente que a lei existe para o bem de cada um e de todos, e não deve servir como instrumento de opressão e como arma de egoísmo. A justiça não se realiza, nem se plenifica a justiça, na só existência da lei.

(...)

Atentai, pois, todos vós, legisladores, magistrados, agentes de poder. E ficai prevenidos para essa surda indiferença para essa lamentável facilidade com que se volta a lei contra o pobre e a pobreza em nome de um direito vazio de conteúdo humano, enquanto permanecem impunes e ignorados os crimes e as faltas dos que têm privilégios econômicos ou políticos.

Sem a lei e sem o direito não haverá justiça social. Mas não haverá legitimidade nem lei, nem direito, enquanto houver desrespeito à condição humana.

A Força Contra o Fraco

Queremos pedir, com especial empenho, a compreensão de todos aqueles que, armados pelo Estado, extremam em severidades contra o pobre e o desprotegido. Constituem imperdoável covardia as aparatosas ostentações de força policial contra a fraqueza inerme das populações faveladas. O problema das favelas é grave e difícil, nós o sabemos, mas é possível buscar para ele soluções humanas e cristãs, que serão tanto mais eficientes e acertadas, quanto mais rapidamente o Povo e o Poder se irmanarem num mesmo esforço para compreender, respeitar e ajudar o Homem que sofre nas favelas da Cidade.

A Responsabilidade do Poder Público

Não é demais, nesta hora de desencontros e de egoísmos, recordar ao Poder Público que é ao Governo que pertence a responsabilidade de criar condições para o advento de melhores padrões de justiça social e, conseqüentemente, de humanização das favelas.

(...)

Aos Donos de Terras

O abuso de propriedade fundiária é causa e fonte da iniquidade. Enquanto os donos do solo consentirem que ele permaneça improdutivo e inútil para a comunidade, continuará ecoando pelos tempos afora (...)

5	Naldir Laranjeiras	III	235-236	06/02/1961	38ª SO
<p>Examinando a parte relativa à Saúde e Assistência, no que diz respeito aos favelados, encontra-se no Projeto de Constituição o Artigo 80, que estabelece:</p> <p>“Para a erradicação completa das favelas, o orçamento consignará verba correspondente a três por cento (3%) da arrecadação tributária, devendo o Poder Executivo, com a respectiva dotação construir núcleos residenciais destinados aos favelados.”</p> <p>Apresento a esse artigo emenda aditiva, com a seguinte redação:</p> <p>“Acrescente-se ao Art. 80:</p> <p>“... e promover a higienização e arruamento das favelas que não forem, de início, urbanizadas e desapropriadas.”</p> <p>Senhor Presidente, supondo-se, num pequeno estudo, que a arrecadação tributária do Estado venha a aumentar e que atinja a ordem de 50 bilhões de cruzeiros, teremos que os 3% previstos no Art. 80 serão 1 bilhão e 500 milhões de cruzeiros, verba que, a prevalecer a redação do Artigo, o Governo terá que aplicar, obrigatoriamente, somente na construção de núcleos residenciais, destinados aos favelados.</p> <p>Considerando que inúmeras favelas não poderão ser desapropriadas tão rapidamente, de início, afigurou-se necessário acrescentar a aquele artigo, através de emenda aditiva, outros encargos, nos quais o Governo também aplicaria a verba prevista de 3% sobre a arrecadação tributária.</p> <p>De outra forma, o Governo, como disse, ficaria restrito a só construir núcleos residenciais para favelados, sem possibilidade de aplicar dotação talvez aumentada no que me parece quase que socorro de urgência para higienização e arruamento de favelas, que não puderem ser erradicadas de início e com a rapidez que o povo espera, por parte da Assembléia e do Governo.</p> <p>Visitei, durante a minha campanha eleitoral e depois, várias favelas e notei que algumas delas apresentarão dificuldades primordiais ao Congresso para desapropriação, assim de início.</p> <p>Torna-se, então, necessário que o Governo tenha liberdade de usar essa parcela, que estimo possa atingir 1 bilhão e 500 milhões de cruzeiros, também promover a higienização e arruamento das favelas que não puderem, de início, ser urbanizadas ou desapropriadas.</p> <p>O problema das favelas é complexo. Há as que ocupam terrenos de grande valor locativo, na Zona Sul, na Zona Norte, muito próximo do centro. Temos, por exemplo, as de Mangueira e de Jacarezinho. Esta última tem aproximadamente mais de 70 mil habitantes. Como poderia o Governo, de repente, erradicar essas favelas e construir núcleos residenciais para alojamento de tantas pessoas?</p> <p>Às vezes o problema não é só tirar o favelado do morro, dar-lhe residência ou casa, mas levar-lhe conforto, nem que seja na própria zona da favela. A favela nem sempre é no morro, ocupa também terrenos urbanizados de grande valor locativo, terrenos planos.</p> <p>Assim, acho necessário que ao Art. 80 acrescentemos: “... e promover a higienização e arruamento das favelas que não forem de início urbanizadas ou desapropriadas.”</p> <p>Diz o Art. 83:</p> <p>“O Banco do Estado, dentro das disponibilidades de sua Carteira Imobiliária e hipotecária facilitará a aquisição de casa própria mediante vencimento a longo prazo com preferência absoluta aqueles que percebam salário até o dobro do mínimo fixado em lei”.</p> <p>Ora, o Banco do Estado, não poderá ser obrigado, creio, pelo Governo a aplicar as reservas de sua Carteira Imobiliária em construção de casas próprias para os favelandos, com vencimentos a longo prazo, porque para o banco isso não é negócio promissor. O Banco vive de negócios. Muitas vezes a Carteira de um Banco de Estado tem interesse em financiar a compra e venda de palacetes ou apartamentos, porque, dessa forma, auferirá maiores vantagens.</p> <p>Examinando melhor esses detalhes, apresento a emenda aditiva ao Artigo 83, que diz:</p> <p>“Acrescente-se ao Art. 83 do Projeto Constitucional os seguintes parágrafos:</p> <p>§1.º O Estado criará uma Carteira Hipotecária e Imobiliária, independente do Banco do Estado, destinada às operações de crédito para compra, desapropriação, urbanização venda de lotes de terrenos e financiamento de construções, tudo relativo aos terrenos ocupados atualmente por favelas situadas em pontos pitorescos ou de grande valor locativo.</p> <p>§2.º A Carteira Hipotecária e Imobiliária facilitará a aquisição da casa própria, mediante vencimento a longo prazo, com preferência absoluta aqueles que recebam salários até o dobro do mínimo fixado em Lei.</p> <p>§3.º Haverá prioridade absoluta para os moradores de favelas particularmente das que forem desapropriadas. Para os favelados os núcleos</p>					

residenciais serão constituídos de preferência, de habitações do tipo proletário, com quintais.”

O Art. 83, como disse inicialmente, devia ser projeto de lei ordinária mas, a permanecer este artigo na Constituição é preciso que ele seja completado com recurso do Art. 81 que diz:

“Serão desapropriadas, mediante processo regular as áreas ocupadas por favelas, utilizando-se para tal fim, 20% da verba alcançada por força do disposto no artigo anterior.”

Então o problema se apresenta com o seguinte aspecto: 3% da renda tributária estão contemplados para erradicação completa das favelas. 20% e 3% da arrecadação tributária corresponderá aproximadamente a 500 milhões de cruzeiros. Com esses 500 milhões o Governo, diante da minha emenda, poderá criar a Carteira Hipotecária e Imobiliária que será auto-financiada. Essa carteira poderá ser até uma autarquia, um órgão autônomo, para facilitar a aquisição de casa própria, mediante financiamento a longo prazo, com preferência absoluta aqueles que recebam salário em dobro do mínimo fixado em lei.

O §3º da minha emenda diz:

“Haverá prioridade absoluta para moradores de favelas, particularmente das que forem desapropriadas...”

Tive oportunidade de visitar a Cruzada São Sebastião. Observei que quando se diz friamente - construção de núcleos residenciais para favelados, advém logo a ideia de blocos para apartamentos. Naquele núcleo residencial da Cruzada São Sebastião existem prédios de apartamentos construídos com oito pavimentos e sem elevador. Considero verdadeiro crime, retirar o favelado do seu barracão no morro e colocá-lo quase que numa gaiola. Não como se concebe, Sr. Presidente, Srs. Deputados e Srs. Jornalistas, um prédio de oito pavimentos, sem elevador! Uma senhora saída de uma favela, onde ganha seu sustento às vezes lavando roupa para fora, trabalhando honestamente, de um momento para outro é jogada num pombal, com oito andares, sem elevador! Por isso minha emenda admite que a Carteira Hipotecária e Imobiliária construirá núcleos especiais para favelados.

6	Gerson Bergher	III	237	06/02/1961	38ª SO
V. Exa. está perfeitamente a par dos problemas nas favelas. Ali não existe o mínimo de higiene. O problema de água e esgotos, tão essencial, não tem ali ressonância. Não existe nem água nem esgoto. quando os moradores nas favelas são jogados nesses edifícios de apartamentos têm, pelo menos, esses dois problemas resolvidos, para satisfazer, em parte, o problema da higiene. O povo abandonado nas favelas não tem, absolutamente, meios para se defender contra as moléstias infecto-contagiosas, que ali se desenvolvem. Acredito que embora nessas gaiolas, os que nelas vão residir têm em parte, resolvido os problemas da higiene e da saúde.					

7	Naldir Laranjeiras	III	237	06/02/1961	38ª SO
Gostaria que V. Exa me respondesse antes, se é viável, se é humano jogar favelados nos prédios de oito pavimentos sem elevador, às vezes com um cômodo apenas... Creio que o problema não está resolvido.					

8	Jorge Valadão	III	237	06/02/1961	38ª SO
Os apartamentos devem ter área razoável de trinta a quarenta metros quadrados para acomodarem os favelados. - Estou plenamente de acordo com V. Exa nesse caso e se precisar de meu voto, pode V. Exa. contrar comigo.					

9	Naldir Laranjeiras	III	237-238	06/02/1961	38ª SO
Gostaria de esclarecer mais que se o parágrafo §3º de minha emenda diz o seguinte estabelece que a Carteira Hipotecária e Imobiliária dará “prioridade absoluta para os moradores de favelas particularmente das que forem desapropriadas”. É claro que qualquer residência que satisfaça às mínimas condições de higiene e de trabalho, porque isto é muito importante, nobre Deputado. A Carteira Hipotecária vai conceder uma casa, residência proletária a um favelado. Isto é um sistema de negócio autofinanciável para que o favelado pague aquela sua propriedade é preciso haja condições de trabalho. E nada mais justo que se dê, em vez de soluções na zona sul, com grandes apartamentos, prédios de apartamentos, e no caso, a meu ver, o maior erro, o mais grave erro no caso da Cruzada São Sebastião foi justamente esse de oito pavimentos sem um único elevador. As senhoras não poderão trabalhar e, assim, talvez não possam sequer pagar o aluguel que a Cruzada cobra aos seus moradores.					

10	Naldir Laranjeiras	III	238	06/02/1961	38ª SO
<p>Atualmente. Eu estava dizendo que, anteriormente, a condição era para três pavimentos; depois por tolerância essa lei foi naturalmente revigorada para quatro pavimentos. Mesmo assim, os prédios de quatro pavimentos na zona sul, até mesmo na Tijuca, em cerca de 90 por cento, já tem elevadores. O desumano é que se coloquem elementos saídos de favelas em prédios de oito pavimentos sem elevadores. Eu estive no local, em visita e verifiquei a impossibilidade daquela gente viver bem. Queriam voltar para os seus barraquinhos de madeira nas favelas, onde podiam trabalhar, lavar suas roupas, criar galinhas, enfim ganhar o necessário para cobrir a amortização de uma nova residência.</p>					

11	Gerson Bergher	III	238	06/02/1961	38ª SO
<p>A solução será a urbanização das favelas.</p>					

12	Naldir Laranjeiras	III	238-239	06/02/1961	38ª SO
<p>Sim. Não estou criticando quem procurou solucionar o problema. Absolutamente. Não acredito tivessem havido a intenção de solucionar o mal. Mas cada dia que passa que se vive, mais se aprende. Houve uma tentativa de solução. Se não deu certo, vamos partir para outra melhor. Sou daqueles que preferem as soluções regulares, ou, no máximo, as soluções boas. Jamais procurei as soluções ótimas, porque na procura do ótimo não conseguimos nem o bom, nem o regular, e ficamos sem solução. Por conseguinte estava me referindo de início, nobre Deputado Gerson Bergher, a emenda que apresentei ao Art. 80, que diz:</p> <p>“e promover a higienização e arruamento das favelas que não forem de início, urbanizadas ou desapropriadas”.</p> <p>Este é o espírito de doutrina de V. Exa. e do nobre Deputado Jorge Valadão. Isto significa que estou de acordo com o espírito de V. Exas., ao apresentar a emenda, pois apresentei uma emenda, criando ou sugerindo seja criada uma Carteira Hipotecária e Imobiliária, porque não se poderá jamais obrigar um estabelecimento bancário a dar prioridade absoluta a um favelado.</p> <p>Pelo art. 80, o Governo terá, aproximadamente, um bilhão e quinhentos milhões de cruzeiros para a erradicação completa das favelas.</p> <p>Se no art. 81 se diz que 20% da quantia referida no artigo anterior, portanto, 500 milhões de cruzeiros, serão aplicados para desapropriação mediante processo regular, das áreas ocupadas pelos favelados, utilizando-se os 20% das verbas ali consignadas poderá ser criada a Carteira Hipotecária e Imobiliária, órgão autônomo, independente, do Banco do Estado, que dará prioridade absoluta a essa aplicação.</p> <p>Ora, se desocupássemos toda aquela região de Mangueira, as favelas da Zona Sul, de Copacabana, Ipanema, Leblon, essas áreas de terrenos que são muito pitorescas poderiam ser vendidas e então haveria necessidade de uma Carteira Hipotecária e Imobiliária do Governo que desse execução ao que determina este parágrafo.</p> <p>“O Estado criará a Carteira Hipotecária e Imobiliária, independente do Banco do Estado, destinada a operações de crédito para fazer desapropriação...”</p> <p>Desta forma, poderíamos atender à construção de núcleos residenciais para atender ao problema dos favelados, que considero dos mais importantes do Estado da Guanabara.</p> <p>Em minha campanha eleitoral, pude apurar que quase um milhão de habitantes do Estado moram em favelas, ou em parques proletários. Essa gente vive abandonada. É preciso estabelecer na Constituição Estadual a solução do problema das favelas. Apelo para aqueles que conhecem o assunto - orgulho-me de conhecê-lo mais ou menos, mas haverá Deputados que o conheçam na sua profundidade - que ajudem a resolver essa questão.</p> <p>Nas Classes Armadas, a questão foi resolvido por meio de lei ordinária. Foi criada a Carteira Hipotecária e Imobiliária. O Governo Federal autorizou, primeiramente, a quantia de cem milhões de cruzeiros para resolver o problema, depois mais cem milhões, perfazendo um total de quinhentos milhões de cruzeiros.</p> <p>Ficou, assim, solucionado o problema de núcleos residenciais para milhares de militares. As contribuições mensais, recolhidas à Carteira Hipotecária já são suficientes para novos empreendimentos.</p> <p>Conseqüentemente apenas o que está dito no Art. 80, ou sejam, que 3% da arrecadação tributária destina-se à erradicação completa das favelas não tenha significação alguma. É preciso que o problema seja resolvido e, tanto quanto possível, seja auto-financiado.</p>					

13	Hércules Corrêa	III	355-356	08/02/1961	40ª SO
<p>Na Comissão Constitucional, o problema das favelas provocou debates sérios. Ainda hoje, alguns jornais comentaram a solução que propusemos.</p> <p>Alguns deputados argumentaram que o caso não era de se proporcionar proteção aos favelados, o que seria uma calamidade. Se se dá</p>					

proteção ao favelado - diziam - todo mundo quererá ser favelado. Viriam levas e mais levas do Norte, do Nordeste, dos Estados mais longínquos, para se agruparem nas favelas do Estado da Guanabara.

(...)

Entendo que uma constituição deve refletir a situação econômica do Estado que adota, terá que espelhar as forças políticas locais. Como elaborar-se uma Constituição para o Estado da Guanabara sem se fazer menção ao problema de seus favelados de favelas que abrigam cerca de 800 mil pessoas e que propiciam a exploração dos que não têm escrúpulos de utilizar a miséria alheia para enriquecimento, demagogia enfim, dos que pisoteiam o desamparado da sorte?

Perguntamos: que conduta devemos ter em relação as favelas? Mantê-las, como estão, ou propor medidas que possibilitem ao fim de 10 ou 15 anos, resolver esse angustiante problema?

Estamos entre os que defendem a idéia da inclusão, na Constituição, de providências objetivas, concretas, e não de dispositivos vagos, que ficarão no papel, pela eternidade, sem serem aplicados. Defendemos, repito, a idéia de que se insira no texto constitucional o mínimo possível em relação às favelas, mas, o mínimo aplicável, que tenha por objetivo abolir, num período de 10 a 15 anos, a existência desses aglomerados humanos. E só os aboliremos adotando medidas concretas para urbanizá-los e impedindo a construção irregular de casas desse tipo.

Não se admitirá, outrossim, prossiga a exploração que atualmente ocorre em algumas favelas do Estado da Guanabara, nas quais indivíduos inescrupulosos cobram 45 cruzeiros por bicos de lâmpada - como qualificaram - taxa de conservação de relógios fornecidos aos moradores pela Light, serviço de águas, enfim tornam ainda mais difícil a situação daquela gente humilde, permanentemente submetida às suas descabidas e ilegais exigências.

Senhor Presidente, discordamos dos colegas que pregam a idéia de não se incluir na Constituição qualquer dispositivo referente às favelas.

14	Hércules Corrêa	III	356	08/02/1961	40ª SO
----	-----------------	-----	-----	------------	--------

Senhor Presidente, discordamos dos colegas que pregam a idéia de não se incluir na Constituição qualquer dispositivo referente às favelas. (...)

Senhor Presidente, apresentamos algumas emendas relativas às favelas, inclusive dando possibilidade a que Assembléia Legislativa e Constituinte examine ou elabore, posteriormente, projeto de lei de urbanização daqueles logradouros.

A Lei n.º 6.000 proíbe, taxativamente, qualquer construção em favelas. Aliás, é interessante notar que, apesar dessa Lei, o próprio Governo do Estado, querendo prestar alguma assistência ao favelado constrói escolas nas favelas. Assim, ao tomar essa atitude justa, humana de proporcionar o ensino aos filhos dos favelados, o Governo do Estado compelido por circunstâncias sociais, contradiz o estabelecido na Lei n.º 6.000, que inclusive, dá poderes ao Executivo para demolir barracões, jogar no chão as casas dos favelados. Eis por que oferecemos emenda no sentido de o Legislativo elaborar o projeto de lei determinando a forma como se processará a urbanização das favelas. Sem essas medidas, penso que as favelas continuarão sendo favelas, a demagogia continuará existindo em relação aos homens que lá vivem, outros continuarão a se aproveitar da existência de favelas para enriquecer e aqueles que realmente necessitam, por gananciosos, mas porque essa estrutura econômica, na qual estamos envolvidos por força de circunstâncias históricas, determina que o homem viva como favelado, que o serventário da Justiça tenha de sair em busca de propina por não ganhar suficiente para sua subsistência e assim sucessivamente; os que realmente necessitam continuarão sem amparo.

Precisamos proporcionar meios a esses seres humanos para que não sejam obrigados a ter que se arrastar pedindo, solicitando, implorando medidas que cabem ao Poder Público para solucionar seus problemas. Este, o nosso objetivo. Não nos move qualquer intenção, tampouco a idéia de procurar com isso angariar votos entre os favelados, mesmo porque, quando fizemos nossa campanha eleitoral não recorremos a eles. Nossos votos têm origem em outro campo e em raio de ação que não o das favelas.

Propusemos, também, a repetição de alguns dispositivos da Constituição Federal. A idéia foi combatida, porque alguns Deputados acham que não se deve repetir coisa alguma. Existem, entretanto, pontos da Constituição Federal que necessitam ser repetidos, para que se tornem aplicáveis ao Estado da Guanabara. Se não nos comportarmos dessa forma, estaremos impedidos de adotar medidas relativamente a determinadas forças que no Estado da Guanabara procurarão permanentemente utilizar-se da Constituição, não para atender ao bem-estar social mas para tripudiar sobre esse mesmo bem-estar social da população carioca. O que eles desejam é sempre maior lucro.

15	Paulo Alberto Monteiro de Barros	III	377	08/02/1961	40ª SO
----	----------------------------------	-----	-----	------------	--------

Respondendo ao aparte do Deputado Danilo Nunes, não há dúvida de que no Brasil exista o intento da democracia, exista uma organização que se aproxima da organização democrática. O que disse, tão somente, é que nossa estrutura social não oferece ao povo ou, pelo menos, à maioria do povo, as mesmas oportunidades.

(...)

Defini democracia - se é que a definiremos - como uma sociedade em que as classes não se antagonizem, não se hostilizem, em que não haja ditadura de nenhuma das classes, mas isto sim, a possibilidade de se garantir à maior parte da população - e democracia é governo da maioria - as condições mínimas para poder sequer optar, primeiro passo na ordem política para que o cidadão possa escolher, para que o povo se possa autodeterminar.

Nesse sentido, País que tem 50% de analfabetos, com índice de pobreza, de miséria, de desordem, não se pode dizer país democrático, porque ainda existe uma hostilidade lastreada no capital dominado por alguns, e lastreada na consciência classista que outros têm da divisão populacional, que impede essa prodigalização de providências no sentido de que a maioria do nosso povo possa ser representada,

de fato, por aqueles que governavam para poder produzir mais, para poder produzir igualmente, para ter instrumentos de trabalho e fazer jus ao fruto do esforço. Aí, sim, teremos dado o primeiro passo da democracia!

Ainda estamos numa ordem social injusta, numa ordem social que nos favorece a nós, que podemos chamar de classe média.

16	Gerson Bergher	III	512	10/02/1961	41ª SO
<p>Ontem, a bancada do Partido Socialista Brasileiro distribuiu junto à ilustre imprensa desta Casa, nove itens que são os nove mandamentos do P.S.B., em relação às questões em votação do Projeto de Constituição.</p> <p>Passo a ler os nove mandamentos:</p> <p>(...)</p> <p>6. Urbanização das favelas;</p> <p>(...)</p>					

17	Miécimo da Silva	III	556	10/02/1961	41ª SO
<p>Todos os artigos que tratam da Saúde Pública só objetivam o problema das favelas. Queria, sem que isso importe censura aos ilustres membros da Comissão Constitucional, lembrar que há outros problemas de saúde pública não adstrito ao das favelas. Há populações, não faveladas, que também precisam de assistência médico-social.</p> <p>Vejam os Artigos 80 e 81, do Capítulo III:</p> <p>“Artigo 80. Para erradicação completa das favelas, o orçamento consignará verba correspondente a 3% da arrecadação tributária, devendo o Poder Executivo, com a respectiva dotação, construir núcleos residenciais destinados aos favelados.”</p> <p>“Art. 81. Serão desapropriadas, mediante processo regular, as áreas ocupadas por favelas, utilizando-se, para tal fim, 200% da verba alcançada por força do disposto no artigo anterior.</p> <p>Parágrafo único. A urbanização das áreas ocupadas pelas favelas será feita progressivamente, face à arrecadação a que se refere o Art. 80 da Constituição Federal.”</p> <p>Talvez por um lapso dos ilustres membros da Comissão Constitucional, o Projeto, redigido embora em termos muito humanos - e concordo plenamente com as soluções apontadas - procura resolver o problema das favelas realmente angustiadas e que incomoda o Governo, mas se esquece de outros, como os da Zona Rural.</p>					

18	Miécimo da Silva	III	558	10/02/1961	41ª SO
<p>Art. - O Estado dará tratamento especial ao problema das favelas, nomeando uma Comissão para estudar o assunto e cujo relatório constituirá os fundamentos do projeto da lei ordinária que o regulamentará.</p> <p>O problema das favelas é um dos mais sérios dentre todos os problemas de assistência social do Estado da Guanabara. Todavia, não há vantagem em propor a sua solução na própria Constituição Estadual, por causa dos múltiplos aspectos que devem ser analisados. “É melhor deixar tal problema para ser solucionado pela lei ordinária.”</p> <p>É muito justo, muito humano. E temos, todos os maior interesse em resolver esses problemas que contarão com apoio integral. Voltarei pelo dispositivo, mas quero que se permita também assistência social a todos os cidadãos guanabarinóis que não sejam favelados. Assim, a emenda já apresentada à Mesa, preconiza aspecto do maior interesse público. Solicito aos ilustres colegas a leitura detalhada dessa emenda. Estimo seja criticada e - só depois de devidamente criticada - deverá ser submetida ao Plenário, porque envolve os mais comezinhos interesses do povo e do Estado.</p>					

19	Waldemar Viana	III	567	10/02/1961	41ª SO
<p>Uma das emendas que vou apresentar ao Capítulo II, da Saúde e Assistência Social - embora discorde do que disse o nobre Deputado Miécimo da Silva, que a Comissão não teve cuidado em fazer um estudo sobre o problema em geral. Entendo que a Comissão quis permitir que a matéria de legislação ordinária ficasse para deliberação da Assembléia, no seu período de trabalho legislativo, através de projetos de lei.</p> <p>Entretanto, a censura do Deputado Miécimo da Silva não procede porque S. Exa. poderia ter apresentado emendas.</p> <p>A emenda que fiz ao Capítulo III - Saúde e Assistência Social, é a seguinte:</p> <p>“Emenda Aditiva - onde convier:</p> <p>“1. O Estado promoverá as medidas de assistência social de forma geral, especialmente a construção de habitações higiênicas, cômodas e baratas;</p> <p>(...)</p> <p>Esta emenda vem em parte corrigir as lacunas apontadas pelo Deputado Miécimo da Silva, dando solução a determinados problemas de assistência social e de saúde. (...)</p>					

20	Raul Brunini	III	625	10/02/1961	7ª SE
<p>A pobreza onde exista (proclamou em 1944 a Declaração da Filadélfia) constitui um perigo para a prosperidade de todos. (...) A miséria (escreveu Angelos Angelopoulos) é o desperdício de energias físicas e morais, um desperdício de energia produtiva inadmissível na sociedade moderna.</p> <p>O objetivo final das despesas sociais (observou o mesmo autor) é justamente o de “suprimir” essa miséria fazendo a guerra aos males gigantes” de hoje, que são: o desemprego, a moléstia, a ignorância, a falta de asseio. Por uma série de disposições de ordem econômica e social, o Estado deve tomar medidas indispensáveis para atingir essa finalidade. É preciso organizar um serviço de saúde nacional contra a moléstia: é preciso assegurar o pleno emprego contra o “chômage”; é preciso reformar o ensino, contra a ignorância: é preciso seguir uma política de alojamento, contra a falta de asseio (Planisme et Progres Social, 1953, p. 238).</p>					

21	Raul Brunini	III	627	10/02/1961	7ª SE
<p>Enquanto isso vemos indiferentemente proliferar esse atentado contra as nossas leis mais imperativas relativas à higiene pública e às normas de edificação de imóveis, que são as favelas, que são também uma infração às normas de nível mínimo de vida decente que deve ser assegurado pelo Estado a todo trabalhador.</p> <p>No capítulo referente à “Saúde e Assistência Social”, o anteprojeto da Constituição limitou-se a falar simultaneamente em erradicação completa (art. 80) “desapropriação” (art. 81) e “urbanização” das favelas (art. 81 § único) com evidente imprecisão de linguagem perigosa numa Constituição e esqueceu-se do problema de ordem econômica e social representado pelas favelas.</p> <p>A emenda instituindo o Serviço Social junto a todas as aglomerações operárias visa assegurar às mesmas o mínimo de padrão de vida e dar-lhe o apoio necessário para que por seus próprios esforços alcance cada um um padrão de vida mais elevado que vai repercutir sobre as condições sociais de todo o Estado.</p>					

22	Naldir Laranjeiras	III	1.032	17/02/1961	45ª SO
<p>Quero chamar a atenção desse vespertino - “Luta Democrática”, que desconhece inteiramente o que se passa nesta Casa. A administração daquele jornal deveria enviar para aqui pessoas mais esclarecidas quanto ao andamento da elaboração da Constituição, pois apresentei várias emendas no sentido da higienização e urbanização das favelas, tais são as de ns. 40 - 41 - 42 e 43. É preciso que o povo do Estado da Guanabara saiba que Naldir Laranjeiras, nesta Assembléia Constituinte defende o problema do ensino gratuito, em todos os seus graus, e da higienização e urbanização das nossas favelas.</p>					

23	Gonzaga da Gama Filho	IV	54	03/03/1961	54ª SO
<p>No setor da saúde tudo seria reformulado, reestruturado. Não morariam mais tuberculosos nas nossas favelas porque, um dia, o candidato Carlos Lacerda subiu a uma delas e descobriu que lá havia um casal portador dessa doença que morria à míngua de recursos, sem socorro médico. Naquele dia, em palestra numa das emissoras de televisão, dizia-se que depois que Sua Excelência fosse Governo não morreriam mais tuberculosos nas favelas, nem ninguém ficaria ao relento nesta Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro. Mas os tempos se passam e tudo continua como dantes no Quartel de Abrantes.</p>					

25	Roland Corbisier	IV	95	06/03/1961	55ª SO
<p>(...) Lembro-me bem, durante a última campanha eleitoral, a ênfase com que o nosso candidato, Sérgio Magalhães, insistia num ponto, numa comparação que me parecia muito feliz. Dizia ele: imaginemos que um bairro como Copacabana, Leblon, Ipanema ou qualquer outro que fique sem água, sem luz, sem gás, sem telefone, sem transportes, sem serviço de lixo, esses serviços públicos essenciais, fundamentais. Qualquer bairro desses se tornará rapidamente numa favela.</p>					

24	Frota Aguiar	IV	889	20/03/1961	64ª SO
<p>Sr. Presidente, Srs. Deputados, a recuperação das favelas é problema humano e que interessa a todos os bons patriotas. O Sr. Arthur Rios concede, hoje, a O Globo entrevista sobre o referido problema. Quem, como eu conhece a questão, pode verificar que S. Sa. a focalizou muito bem, apontando os ângulos que devem ser estudados e, em seguida, solucionados. Também já fui autoridade, Sr. Presidente, e por muito tempo entrei em contato com esta população pobre, mas honesta, e abandonada pelos governos que se foram.</p> <p>Quando se refere às favelas, diz o Sr. Arthur Rios, entre outras coisas o seguinte: - O decreto do Governo abolindo o pagamento dos aluguéis, é apenas a primeira de uma série de medidas que visam à recuperação das favelas. Como todos sabem, o problema das favelas não é apenas uma chave urbanística, não é apenas o que muitos chamaram de mancha na paisagem carioca, mas um problema humano. Significa uma série de pessoas que não conseguiram atingir um nível de vida mínimo capaz de lhe assegurar uma habitação codigna, e outros benefícios da vida de uma cidade moderna. Portanto, a primeira providência nossa é, antes de pensar em remoção de favelas, antes de penas na transferência global de certos aglomerados, melhorar o padrão econômico dessas populações e nisso reside a questão essencial. Melhorar a situação econômica de forma a assegurar ao favelado um nível de vida mais alto. Assim, a primeira medida que devia ser tomada visada à exploração de que o favelado era vítima. A cobrança de aluguel, nos casos de favela, é qualquer coisa de desumano, de injusto, porque é preciso levar em conta que o barraco não tem condições legais, o barraco não é um tipo de edificação reconhecido pelo Estado, o barraco pode ser demolido a qualquer momento. Não é justo, portanto, que o favelado, vivendo em condições tão precárias, sujeito a ser desalojado, tenha obrigação de pagar aluguel. Essa cobrança não é feita apenas pelo dono do terreno. É não raro, resultante de uma seqüência, de uma verdadeira cadeia de exploradores. Desde o indivíduo que aluga o terreno e constrói o barraco para alugá-lo, por sua vez, até o outro que entra nessa cadeia para sublocá-lo e assim por diante.</p> <p>Realmente, as favelas são exploradas por indivíduos sem escrúpulos e que procuram nas mesmas seu meio de vida, à custa da pobreza e da miséria.</p> <p>Outro ponto ventilado por S. Sa. diz respeito à exploração da luz nas favelas. Ele assim se pronunciou a respeito do assunto: - Outra medida de não menor importância deve seguir-se a essa. O problema da exploração da luz é outro fato gravíssimo nas favelas. Indivíduos que monopolizam a concessão de luz, obtêm uma cabina e fornecem luz em condições as mais precárias e às vezes perigosas, cobrando preços extorsivos e auferindo grande lucro.</p> <p>Sr. Presidente, sabe V. Exa quanto eles cobram por um bico de luz, como chamam, por uma lâmpada, na favela do Cantagalo, por exemplo? Duzentos cruzeiros! Acabo de receber abaixo-assinado de duzentos moradores, solicitando fornecimento de luz, não por intermédio desses exploradores, mas por meio regular, através do auxílio do poder público. Desejam eles que o Governador do Estado se interesse junto à Light, para que o fornecimento seja direto e não por intermédio desses inescrupulosos. Aproveito a oportunidade para felicitar o Sr. Arthur Rios pelo fato de haver focalizado assunto tão importante e tão humano. Espero que S. Sa., como auxiliar direto do Governo, ponha em execução todos os seus planos todas as suas idéias.</p>					

26	Gonzaga da Gama Filho	IV	1.021	23/03/1961	67ª SO
<p>É o que esperamos. Apenas há necessidade de opor alguns reparos ao que acaba de declarar V. Exa. Em primeiro lugar, quando afirmou que o trabalho extraordinário, o trabalho incontestável que vem sendo desenvolvido por este lumiar caído por acaso, nos meandro da administração do Estado da Guanabara, que é o Professor ilustre catedrático Dr. José Arthur Rios teria de ser combatido por políticos que viveriam à custa da exploração eleitoral de favelas. V. Exa. equivoca-se, e redondamente, porque este seu colega, que neste momento pede os esclarecimentos já aludidos à bancada da Maioria, jamais, em oportunidade alguma, fez política nas favelas existentes no antigo Distrito Federal, hoje Estado da Guanabara.</p>					

27	Frota Aguiar	IV	1.023	23/03/1961	67ª SO
<p>Isso quanto aos parques proletários, mas tratando-se das favelas, é interessante que traga ao debate o seguinte fato: na Favela Canta-Galo existem vários exploradores dos favelados. Eles conseguem na Light a colocação de relógios e cobram por bico - terminologia que usam nas favelas e que quer dizer lâmpada - 200 cruzeiros. É indisponível pois - há de convir nobre Deputado - rigorosa fiscalização nas favelas, por parte do Poder Público. Daí a necessidade de uma urgente intervenção do Governo, através do Departamento de Assistência Social, a fim de acabar com essa exploração.</p>					

Fonte: autoria própria com base nos dados dos Anais da ACG.

Discursos sem classificação (Grupo 4)

TABELA 08 - DISCURSOS SEM CLASSIFICAÇÃO

Item	Propositura	Vol.	Pg.	Data	Sessão
1	IAB	III	61	02/02/1961	36ª SO
Não tratou das favelas					

Fonte: autoria própria com base nos dados dos Anais da ACG.

Referências bibliográficas

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Temas de direito constitucional estadual e questões sobre o pacto federativo**. Alesp. São Paulo. 2004. 208 p.

BARIANI, Márcio Roberto. **Os limites da competência constitucional dos estados-membros em matéria urbanística**. Monografia - (Pós-Graduação Lato Sensu em Assessoria Parlamentar e Capacitação Política). Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. São Paulo. 2014.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

_____. **Constituição Federal de 1981**. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891.

_____. **Constituição Federal de 1946**. Promulgada em 18 de setembro de 1946.

_____. **Lei Complementar nº 111, de 01 de fevereiro de 2011**. Dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos artigos 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

_____. **Lei Complementar nº 20, de 01 de julho de 1974**. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios.

_____. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.

_____. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil.

_____. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

_____. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação.

_____. **Lei n° 3.752, de 14 de abril de 1960.** Dita normas para a convocação da Assembléia Constituinte do Estado da Guanabara e da outras providências.

_____. **Lei n° 2.875, de 20 de setembro de 1956.** Autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, os créditos especiais, respectivamente, de Cr\$ 50.000.000,00, Cr\$ 20.000.000,00, Cr\$ 50.000.000,00 e Cr\$ 20.000.000,00 para auxiliar a Cruzada de São Sebastião, do Distrito Federal, o Serviço Social contra o Mocambo, de Recife, a Prefeitura Municipal de São Paulo e a Prefeitura Municipal de Vitória na melhoria das condições de habitação dos favelados, e dá outras providências.

_____. **Lei n° 85, de 20 de setembro de 1892.** Estabelece a organização municipal do Distrito Federal.

_____. **Decreto Municipal n° 13.304, em 28 de agosto de 1956.** Institui o Serviço Especial Habita Recuperação de Favelas e Anti-higiênicas (SERFHA), diretamente subordinado ao Prefeito, e dá outras providências.

_____. **Decreto 6.000, de 01 de julho de 1937.** Código de Obras do Distrito Federal.

_____. **Decreto N° 3.641, de 27 de Abril de 1866.** Concede privilegio exclusivo pelo tempo de noventa annos para a construcção de um ramal de estrada de ferro partindo da cidade de Valença, na Provincia do Rio de Janeiro, a entroncar na estrada de ferro de D. Pedro II na margens do Rio Parahyba.

BRUM, Mario Sergio Ignácio. **Cidade Alta : história, memórias e o estigma de favela num conjunto habitacional do Rio de Janeiro.** 2011. Tese (Doutorado) - Universidade Federal Fluminense. 361 p.

_____. **Favelas e remocionismo ontem e hoje: da Ditadura de 1964 aos Grandes Eventos.** O Social em questão, n. 29, p. 179-207, 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635.** Rel. Min. Edson Fachin.

BURGOS, Marcelo Baumann. **Favela - uma forma de luta pelo direito à cidade.** In: MELLO, Marco Antonio da Silva Mello; SILVA, Luiz Antonio Machado da; FREIRE, Leticia de Luna; SIMÕES, Soraya Silveira (org). Favelas cariocas - ontem e hoje. Rio de Janeiro. Garamond. 2012. p. 373-392.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados - o Rio de Janeiro e a República que não foi.** Companhia das Letras. São Paulo. 1987. 196 p.

CAVALLIERI, Fernando; VIAL, Adriana. Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010. **Coleção Estudos Cariocas**, v. 1, p. 12, 2012.

CIDADE DE DEUS. Direção: Fernando Meirelles, Kátia Lund. Produção: O2 Filmes, Globo Filmes e Videofilmes. Rio de Janeiro. Distribuído por: Lumière Brasil, 2002. DVD (135 min).

CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro.**
Promulgada em 05 de abril de 1990.

_____. **Lei Complementar 111, de 01 de fevereiro de 2011.** Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências.

_____. **Decreto Rio 49.157, de 19 de julho de 2021.** Dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo.

_____. **Mensagem n.º 37 - Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências.** Projeto de Lei Complementar apresentado à Câmara dos Vereadores do Município do Rio de Janeiro em 21 de Setembro de 2021.

_____. Instituto Pereira Passos. **Rio em Síntese.** 2019. Disponível em: http://apps.data.rio/datarioresources/arquivos/RIOemSINTESE_2019_portugues.pdf. Acesso em 19 jun 2021.

_____. Instituto Pereira Passos. **Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010.** Coleção Estudos Cariocas. 2012.

CINCO VEZES FAVELA. Direção: Miguel Borges, Leon Hirszman, Marcos Farias, Joaquim Pedro de Andrade, Cacá Diegues. Rio de Janeiro. 1962. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=JTcisAwgMM8> (92 min).

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Cosme Rosa Genoveva, Evandro de Oliveira e outros vs. República Federativa do Brasil.** Sentença em 16 de fevereiro de 2017.

DA COPA, Comitê Popular; DE JANEIRO, Olimpíadas do Rio. O Rio de Janeiro dos Jogos da Exclusão. 2016.

ESTADO DA GUANABARA. **Constituição do Estado da Guanabara de 1961.**
Promulgada em 27 de março de 1961

_____. Tribunal de Justiça. **Mandado de segurança n.º 1.839.** Rel. Des. Paulo Alonso. Julgado em 13/10/1961.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989.**
Promulgada em 05 de outubro de 1989.

_____. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. **Anais da Assembleia Constituinte do Estado da Guanabara.** vol. I, II, III e IV. 1961.

FILHO, Alfredo Pereira de Queiroz. **Sobre as origens da favela.** In: Mercator - Revista de Geografia da UFC. v 10. num 23 - Set-dez. 2011, p 33-48. Universidade Federal do Ceará Fortaleza, Brasil

GONÇALVES, Rafael Soares. **A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: um breve olhar histórico**. URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade, Campinas, SP, v. 1, n. 1, p. 1–23, 2013a.

_____. **Da política de “contenção” à remoção - aspectos jurídicos das favelas cariocas**. In: MELLO, Marco Antonio da Silva Mello; SILVA, Luiz Antonio Machado da; FREIRE, Leticia de Luna; SIMÕES, Soraya Silveira (org). Favelas cariocas - ontem e hoje. Rio de Janeiro. Garamond. 2012. p. 253-278.

_____. **Favelas do Rio de Janeiro: história e direito**. Pallas Editora, 2013b.

IBGE. **Censo Demográfico de 1960**. Rio de Janeiro. 1960. IBGE.

_____. **Censo demográfico de 1960: favelas do Estado da Guanabara**. Rio de Janeiro. IBGE. 1968. 97 pg.

LACERDA, Carlos. **Depoimento / Carlos Lacerda**. Org. de texto, notas e seleção de docs Cláudio Lacerda Paiva. Nova Fronteira, 1978. 460 p.

LAGO, Luciana Corrêa do; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **A divisão favela-bairro no espaço social do Rio de Janeiro**. Cadernos Metrôpole., n. 05, p. 29-46, 2001.

LEEDS, Anthony; LEEDS, Elizabeth. **A Sociologia do Brasil Urbano. Tradução de Maria Laura Viveiros de Castro**. Zahar Editores. Rio de Janeiro. 1978.

LEONCY, Léo Ferreira. **Princípio da Simetria e Argumento Analógico: o uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente**. 2011. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

MALDONADO, Luccas Eduardo Castilho. **Lutas e batalhas de Sérgio Magalhães: um intelectual orgânico nos trópicos**. Revista de História (São Paulo), n. 177, 2018.

MELLO, Juliana Oakim Bandeira de. **Urbanização sim, remoção não - a atuação da federação das associações de favelas do estado da Guanabara nas décadas de 1960 e 1970**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense. Niterói. 2014.

MOTTA, Marly Silva da. **Carlos Lacerda: de demolidor de presidentes a construtor de estado**. 2005.

_____. **Saudades da Guanabara - o campo político da cidade do Rio de Janeiro (1960-75)**. FGV. Rio de Janeiro. 2000. 164 p.

OLIVEIRA, Helder; ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Princípio da simetria e o processo legislativo estadual: em busca da autonomia perdida**. in: Revista da Advocacia do Poder Legislativo / Associação Nacional dos Procuradores e Advogados do Poder Legislativo. vol. 1. Brasília. 2020. p. 11-34.

OLIVEIRA, Samuel Silva Rodrigues de. A “**Batalha do Rio de Janeiro**” e a representação da “**favela**”. Essa, p. 11, 2003.

PEREZ, Maurício Dominguez. **Lacerda na Guanabara - a reconstrução do Rio de Janeiro nos anos 1960**. Odisseia Editorial. 2007. 319 p.

PERLMAN, Janice Elaine. **Favelas ontem e hoje (1969-2009)**. In: MELLO, Marco Antonio da Silva Mello; SILVA, Luiz Antonio Machado da; FREIRE, Leticia de Luna; SIMÕES, Soraya Silveira (org). Favelas cariocas - ontem e hoje. Rio de Janeiro. Garamond. 2012. p. 213-234.

PORTES, Alejandro. **Política Habitacional, Pobreza Urbana e o Estado: as favelas do Rio de Janeiro, 1972-76**. Estudos CEBRAP, n. 2, 1978, p. 131-161.

RIOS, José Arthur. **Aspectos Humanos das Favelas Cariocas - as favelas, ontem e hoje**. In: MELLO, Marco Antonio da Silva Mello; SILVA, Luiz Antonio Machado da; FREIRE, Leticia de Luna; SIMÕES, Soraya Silveira (org). Favelas cariocas - ontem e hoje. Rio de Janeiro. Garamond. 2012. p. 35-50.

REDES DA MARÉ. **Censo Populacional da Maré**. Rio de Janeiro: Redes da Maré, 2019.

RESENDE, Antônio José Calhau de. **Autonomia municipal e lei orgânica**. Cadernos da Escola do Legislativo. v. 10, n. 15, p. 7-42, 2019.

RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. **Racismo estrutural e aquisição da propriedade - uma ilustração na cidade de São Paulo**. 1 ed. Contracorrente. 2020.

ROCHA, Daniella Guedes. **Da Batalha à Guerra do Rio: uma abordagem espaço-temporal da representação das favelas na imprensa carioca**. Anais, p. 1-20, 2016.

RODRIGUES, Daniel Soares Rumbelsperger. **Mudanças e continuidades na gestão social das favelas cariocas: as experiências do Serfha e do UPP Social**. Cadernos gestão social, 2015, vol. 6, no 1, p. 73-96.

SANTOS, Adoniram Ozias. **O princípio da simetria na ordem constitucional brasileira**. Monografia (Curso de Preparação à Magistratura em nível de Especialização). Escola da Magistratura do Estado do Paraná. Curitiba. 2013.

SANTOS, F. R. dos; BEZERRA NETO, L. **Estado, educação e tecnocracia na ditadura civil-militar brasileira**. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, SP, v. 10, n. 40, p. 113–125, 2012. DOI: 10.20396/rho.v10i40.8639809. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639809>. Acesso em: 19 jun. 2021.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas - conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo. Cengage Learning. 2013.

SENISE, Irineia Maria Braz Pereira. **Formação de Estados federados**. 2011. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

SGARBOSSA, Luís Fernando; SILVA, Isabelle Caroline. **Emendas às constituições estaduais no Brasil: panorama comparativo das 27 subconstituições brasileiras quanto à emendabilidade**. Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional, v. 12, n. 23, p. 119-164, 2020.

SILVA, Jailson de Souza e. **Favelas: as formas de ver definem as formas de intervir**. In Revista Econômica, Rio de Janeiro, v 13, n 1, jun 2011, p. 47-57.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Luiz Antonio Machado da. **A partir do relatório SAGMACS - as favelas, ontem e hoje**. In: MELLO, Marco Antonio da Silva Mello; SILVA, Luiz Antonio Machado da; FREIRE, Leticia de Luna; SIMÕES, Soraya Silveira (org). Favelas cariocas - ontem e hoje. Rio de Janeiro. Garamond. 2012. p. 51-64.

SOCIEDADE PARA ANÁLISE GRÁFICA E MECANOGRÁFICA APLICADA AOS COMPLEXOS SOCIAIS (SAGMACS). **Aspectos Humanos da Favela Carioca**. O Estado de São Paulo. São Paulo. 1960a. 40p.

_____. **Aspectos Humanos da Favela Carioca**. O Estado de São Paulo. São Paulo. 1960b. 48p.

SOUZA, Claudio Araujo de. **O discurso populista e a representação do povo no Jornal Luta Democrática**. Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política, 2017, vol. 26, no 1.

VALLADARES, Lícia. **A descoberta do trabalho de campo em “Aspectos Humanos da Favela Carioca”**. In: MELLO, Marco Antonio da Silva Mello; SILVA, Luiz Antonio Machado da; FREIRE, Leticia de Luna; SIMÕES, Soraya Silveira (org). Favelas cariocas - ontem e hoje. Rio de Janeiro. Garamond. 2012. p. 65-100.

_____. **A gênese da favela carioca: a produção anterior às ciências sociais**. In Rev. bras. Ci. Soc. v 15 n 44, São Paulo oct. 2000, p. 05-34.

_____. **A invenção da favela: do mito a origem da favela.com**. Editora FGV. Rio de Janeiro. 2005.

_____. **Habitação no Brasil: uma introdução à literatura recente**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB, n. 11, p. 25-49, 1981.

VARGAS, João H. Costa. **Apartheid brasileiro: raça e segregação residencial no Rio de Janeiro**. Revista de Antropologia, v. 48, n. 1, p. 75-131, 2005.

VENTURA, Zuenir. **Cidade partida**. Companhia das Letras. São Paulo. 1994. 277p.

VIOTTI, Ana Carolina de Carvalho. **Três palavras sobre o sustento dos escravos**. Brasil, colônia de Portugal, 1633-1808. 2017.

ZALUAR, Alba. **A máquina e a revolta - as organizações populares e o significado de pobreza**. 2 ed. Brasiliense. São Paulo. 2000. 265 p.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (Org). **Um século de favela**. 3 ed. FGV. Rio de Janeiro. 2003. 372 p.

ZARZALEJOS, José Antônio. **A eficácia tecnocrática como ideologia em tempos de crise**. in *Tecnocracia ou Democracia? Gestão e Representatividade*. LLorente & Cuenca. n. 07. Perú. 2012, p. 09-11.