

Favelas, história e direito: um encontro fortuito

Mauro Amoroso*

GONÇALVES, Rafael. *Favelas do Rio de Janeiro: História e Direito*. Rio de Janeiro: Pallas/PUC-Rio, 2013, 408 p.

Palavras-chave: Favelas — História — Direito

Keywords: Slums — History — Legal System

Há mais de um século, as favelas surgiram em nosso espaço urbano. Nesse tempo, consolidaram-se como a mais recorrente, embora não única, forma/espaço destinado às classes populares. Contudo, os diferentes tipos de relação entre esses espaços, e seus habitantes, e a cidade têm passado por uma série de transformações que possibilitam a abertura de uma via para o surgimento de estudos originais sobre o tema. A exemplo do livro “Favelas do Rio de Janeiro: História e Direito”, de autoria de Rafael Soares Gonçalves.¹

Jurista de formação, Rafael Gonçalves abraçou a História em seu mestrado e em seu doutorado, ambos realizados na França, e que deram origem ao livro. O guia principal de sua análise é a reflexão sobre o processo histórico da construção da favela como categoria jurídica. Seu recorte cronológico abrange o surgimento desses espaços como fato urbano, no final do século XIX, até episódios do tempo presente, como a série de reportagens publicadas pelo jornal *O Globo*, a partir de setembro de 2005, sob o título de “Illegal, e daí?” Desse modo, o autor reflete sobre a construção histórica da favela como categoria jurídica, a partir da concepção do direito como reflexo de problemáticas da sociedade e, ao mesmo tempo, como um elemento que influencia essas mesmas questões sociais.

O trabalho encontra-se dividido em três partes: “A construção do conceito jurídico favela”, “A (des) construção do conceito jurídico favela” e “A reconstrução do conceito jurídico favela”. Na primeira parte, temos o surgimento dessas áreas na virada dos séculos XIX e XX, e as primeiras formas de abordagem do fenômeno pela letra da lei, sublinhando-se a importância do Código de Obras de 1937 e seus impactos sobre a política urbana até o final do Estado Novo.

No primeiro capítulo, temos o quadro de crise habitacional de meados para o final do século XIX até a Reforma de Pereira Passos (1903-1906), que permeou o surgimento das favelas. Os “mitos de origem” sobre esses espaços, abordados

* Mestre em História pela UFF, doutor em História pelo CPDOC/FGV e professor da FEBF/UERJ.

¹ A obra foi originalmente editada na França, sob o título “*Les favelas de Rio de Janeiro: histoire et droit, XIX et XX siècles*”, pela editora L’Harmattan, em 2010.

por autores como Lícia Valladares, Maurício Abreu, entre outros, são estudados por meio da análise de fontes jurídicas e cartas enviadas à Prefeitura por moradores do local, que tentam traçar estratégias para evitar o “desmoronamento”. Um dos exemplos é uma carta endereçada ao coronel Moreira César, comandante do 7.º Regimento do Exército e que teria autorizado a ocupação. Escrita por uma viúva que teria perdido o seu filho durante a Guerra de Canudos, a carta relata sua situação e pede que se mande “dar as necessárias providências para que possa a supplicante ter onde residir” (p. 48).

Essa é uma das principais características positivas do livro de Rafael Gonçalves: a rica pesquisa e o uso de fontes primárias. Desse modo, a análise jurídica é embasada pelo contexto social e pelos impactos no cotidiano dos moradores. Sujeitos estes não retratados como meros elementos passivos, mas capazes de estabelecer estratégias de ação e de buscar aliados de diferentes esferas institucionais, a fim de garantir o direito à permanência, em um primeiro momento, e, num segundo, o direito à cidade, ao longo da consolidação das favelas no espaço urbano. O capítulo é finalizado com a Reforma Passos, que privilegiou grandes comerciantes e a especulação imobiliária, em detrimento de pequenos proprietários e moradores de cortiços, não apenas não resolvendo velhas contradições urbanas, mas agregando novas ao quadro de conflito social.

Esse é o pano de fundo para o desenvolvimento de algumas teses centrais do livro: a relativização do surgimento das favelas como “habitações espontâneas”, uma vez que foram parte do processo de exploração fundiária informal, e a tolerância a esses espaços como forma de controle social igualmente dentro do campo da informalidade. Fato aprofundado no segundo capítulo, quando o termo “favela” passa a ser atribuído a esses espaços, em alusão à Guerra de Canudos, seja pela resistência em ocupar uma paisagem urbana a despeito de decretos governamentais, seja pela associação da ocupação do Santo Antônio por ex-combatentes.

Os dois últimos capítulos da primeira parte encerram a chamada Era Vargas, indo da Revolução de 1930 ao final do Estado Novo, demarcando um período no qual a administração pública, municipal e federal, tendo em vista o caráter de Distrito Federal da cidade, foi construindo arcabouços legais que tratassem da questão. Com relação ao aspecto jurídico, o autor destaca a criação do Código de Obras (decreto municipal n.º 6.000, de 1.º de julho de 1937). Feito durante a administração municipal de Henrique Dodsworth, o documento, em seus artigos 347 e 348, respectivamente, versa sobre a substituição de favelas por prédios, dando margem à permanência, e sobre a regulação para o impedimento de construção de novas, ou melhoria das antigas “habitações insalubres”, os famigerados cortiços. Por sua vez, o artigo 349 teria sido o primeiro a formular um conceito jurídico de favela. Nesse contexto, é implementado o grande programa varguista para as favelas, os Parques Proletários, que permitiu que alguns dos principais problemas tradicionalmente abordados fossem debatidos, como o controle ideológico da experiência e a precariedade de suas condições habitacionais, fruto de uma iniciativa pensada como provisória, mas que se torna permanente.

A segunda parte do livro, “A (des) construção do conceito jurídico de favela”, tem como recorte: do final do Estado Novo, em 1945, ao abandono da política de remoções do governo militar, em 1974, até a fusão do estado da Guanabara com o Rio de Janeiro (1975). Assim, ao longo do capítulo 5, o autor caracteriza e contextualiza os principais atores políticos que atuarão nas favelas nos anos de 1940 e 1950: o jornalista Carlos Lacerda, líder da União Democrática Nacional (UDN) e futuro governador do estado da Guanabara, e sua apropriação política do

debate de favelas por meio de sua série de artigos que ficaram conhecidos como “A Batalha do Rio”.² Além dele, podemos destacar a ação da Igreja Católica por intermédio da Fundação Leão XIII (1947) e da Cruzada São Sebastião (1955), ambos órgãos alinhados em disputar a figura do morador de favelas com o Partido Comunista Brasileiro (PCB), como demonstra o lema “subir as favelas antes que delas desçam os comunistas”.

Por último, temos a própria organização dos moradores, que já possui uma tradição que data dos anos de 1920. Em 1954, é criada a União dos Trabalhadores Favelados (UTF)³, órgão capitaneado pelo advogado Antoine de Magarinos Torres Filho, e ambigualmente associado ao PCB. A obra traz uma contribuição importante ao analisar o papel da UTF, em alguns sentidos: 1) buscar a denúncia, por meio de veículos de imprensa específicos, de ameaças de remoção ou abusos de diferentes tipos; 2) procurar a ação conjunta com advogados e juristas; 3) o uso do campo jurídico como campo de disputa política contra tentativas de remoções, além de relacionar a ação da União a uma tradição de mobilização que data dos anos de 1920 e 1930. Com relação ao campo jurídico como palco de disputa por remoções, o autor debate a “indústria da desapropriação”, quando proprietários ou “grileiros”⁴ entravam com ação de reintegração de posse apenas para receber indenização pelo terreno, e não visando à retomada de posse.

Os capítulos 7 e 8 tratam do período de remoções do regime militar e do contexto político e social que o permeou. Desse modo, é contextualizada a criação do estado da Guanabara (1960), após a transferência da capital federal para Brasília, bem como os governos de Carlos Lacerda (1960-1965) e Francisco Negrão de Lima (1965-1970), período no qual ocorreu a maioria das remoções de favelas localizadas na zona sul da cidade, sua área mais valorizada. O autor debate o arcabouço jurídico utilizado como aparato para a justificativa de remoções, em um contexto no qual a batalha que se desenrolou nos tribunais nos anos de 1950 torna-se política de Estado na década seguinte e na primeira metade dos anos de 1970.

A terceira e última parte do livro, “A reconstrução do conceito jurídico de favela”, debate o abandono progressivo das remoções ao longo da administração de Chagas Freitas (1970-1975), a abertura política, que inaugura um novo quadro institucional que, dentre outros fatores, afeta igualmente a relação entre o poder público e as favelas, e até mesmo questões mais recentes relativas à cobertura da mídia e à regularização fundiária. Nesse contexto, no capítulo 9, o autor chama atenção para a tentativa falha de se remover a favela do Vidigal, localizada no Leblon, em 1977, como o marco definitivo do abandono da política remocionista dos militares. O fim do estado da Guanabara e a abertura política inauguram uma nova conjuntura que não mais comportaria a abordagem da erradicação.

Novos programas surgiriam nesse contexto, notadamente, o programa de Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Popular (Ficam) e o Programa de Erradicação da Sub-Habitação (PROMORAR), que, apesar de suscitarem compreensíveis expectativas negativas, mostraram não ser condizíveis com a postura remocionista. Porém, a mudança da abordagem

2 Série de 36 artigos, 13 dos quais assinados por Lacerda, publicados em 1948 pelo *Correio da Manhã*.

3 Criada na favela do Borel, localizada na Tijuca, após um processo judicial de reintegração de posse do terreno dessa favela, expandiu-se para outras localidades, sendo uma entidade bastante atuante até o Golpe de 1964.

4 Expressão que se refere a indivíduos que falsificam documentos para comprovar posse sobre um determinado terreno. A denominação teria surgido segundo prática de colocar a documentação falsificada em um recipiente fechado junto com grilos, cujas fezes dariam uma impressão de envelhecimento à papelada.

só viria mesmo com o primeiro governo estadual de Leonel Brizola (1982-1986), no qual foi implementado o programa Cada Família Um Lote (CFUL), grande iniciativa no que tange à tentativa de regularização das favelas e que pretendia regulamentar 400 mil imóveis, apesar de só ter entregado 16 mil títulos provisórios.

Os capítulos 10, 11 e 12 tratam de algumas questões pertinentes aos anos de 1990 e 2000. Primeiramente, o autor chama atenção para as mudanças institucionais trazidas pela Constituição de 1988, que em seus artigos 182 e 183 incorporou reivindicações populares visíveis no Fórum Nacional de Reforma Urbana, a exemplo da municipalidade e da adoção de um Plano Diretor no planejamento das cidades, além do intento de valorizar a função social da moradia. O mesmo objetivo encontra-se presente na Constituição do estado do Rio de Janeiro, de 1989, na lei orgânica de 1990 e no Plano Diretor. Desse modo, cada um desses instrumentos trazia recomendações para a integração progressiva das favelas ao espaço urbano. O autor demonstra como tal concepção inspirou a criação do programa Favela-Bairro⁵, que, a despeito de visar à consolidação das favelas no espaço urbano e prometer a participação de moradores e suas instâncias representativas, sofreu uma série de críticas, justamente por centralizar decisões, além de usar critérios eminentemente políticos para a escolha das favelas contempladas.

O livro é encerrado com o contexto do tempo presente, tendo como marco o debate levantado pela série de reportagens intitulada “Illegal, e daí?”, do jornal *O Globo*. Também é um importante elemento de análise o novo Plano Estratégico Municipal, elaborado no primeiro mandato de Eduardo Paes (2009-2013), que falava abertamente em reduzir as favelas em 3,5% até o ano de 2012, sinalizando a volta de uma postura remocionista. Essa “nova velha abordagem” estaria embasada pelos grandes eventos internacionais previstos para serem realizados na cidade, como a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e as Olimpíadas de 2016, e o uso de uma construção específica da ideia de risco. Por último, algumas dessas questões são debatidas a partir de estudo de caso realizado na favela da Rocinha. Ou seja, um século de história das disputas políticas e urbanas acerca das favelas, em um percurso solidamente traçado por Rafael Soares Gonçalves em uma profícua contribuição sobre o tema.

Recebida em 26/10/2013

Aprovada em 10/12/2013

5 Criado na primeira administração municipal de César Maia (1993-1997), atingiu 16 favelas em um primeiro momento. Posteriormente, foi adotado como uma nova fase o Programa de Regularização dos Estabelecimentos Populares do Rio de Janeiro (Proap-Rio), com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), atingindo 130 áreas. Ao longo dos anos, levando em consideração que Maia ainda exerceria dois mandatos (2001-2005/2005-2009), além de ser sucedido em seu primeiro mandato por Luiz Paulo Conde (1997-2001), aliado que se tornou desafeto político, diversas favelas foram atingidas por programas municipais.