

# Resenha



## Favela: arqueologia histórica e etnografia retrospectiva de uma categoria jurídica

GONÇALVES, Rafael Soares, *Favelas do Rio de Janeiro. História e direito*. Editoras Pallas/PUC, Rio de Janeiro: 2013, 408p.

Marco Antonio da Silva Mello<sup>1</sup>

Soraya Silveira Simões<sup>2</sup>

Livro de estreia de Rafael Soares Gonçalves, *Favelas do Rio de Janeiro: história e direito* veio para ficar; pois, desde as suas primeiras páginas captura a atenção do leitor, pouco a pouco seduzido pela elegância argumentativa do seu autor. Trata-se de uma peça exemplar. Uma prova de mestre, bem poderia ser dito relativamente a estratégia adotada na complexa organização do corpus de dados a partir do qual estruturará e construirá a sua análise e ao qual retornará sucessivas vezes na companhia do leitor para buscar e fazer aparecer na ganga bruta dos decretos, das leis, dos artigos, das alíneas e parágrafos, ali portanto onde nada mais pareceria querer medrar, um novo nexos, uma nova questão, uma nova pergunta, ao invés de um surrado stock de réponsos, e sobretudo o animo de perseverar no caminho, apesar do malin génie da dispersão.

Ao longo dos capítulos que constituem as três partes nas quais estrutura-se o livro - a construção do conceito jurídico favela, a desconstrução do conceito jurídico favela, a reconstrução do conceito jurídico favela e o epílogo - o leitor estará sendo posto em contato com uma vastíssima e intrigante documentação pela primeira vez reunida e apresentada de modo competente numa forma narrativa consistente seja para os rigores da historiografia, seja para os não menos exigentes procedimentos quando se trata de colocar sob exame dispositivos lógico-formais do campo jurídico.

Pelo viés de uma análise original que se situa no cruzamento da história urbana, da antropologia do direito, da sociologia política e de uma espécie de arqueologia histórica, o autor examina igualmente a relação que se estabeleceu entre a evolução conceitual da favela e as lutas perturbadoras para a instituição e ampliação da democracia no Brasil. O objetivo principal desse livro é mostrar que desde o século XIX, a construção jurídica da favela foi feita através da exclusão progressiva de seus habitantes do campo do direito.

Concebida em sua dimensão social e geográfica como um espaço marginal e em sua dimensão jurídica como um espaço ilegal, essa categoria socioespacial chamada favela foi utilizada para interditar, encorajar ou autorizar certas condutas no espaço urbano.

Entre os fatores que contribuíram para segregar uma certa parte da população nas grandes metrópoles brasileiras, ressalta, em particular, “a forte concentração de terras no campo, a extrema mecanização da atividade agrária e a industrialização acelerada”. De fato, todos esses fatores contribuíram para o êxodo rural, fenômeno que desempenhou, segundo o autor, um papel de grande importância na configuração urbana do país (p.27 e 28).

No primeiro capítulo, Rafael Soares Gonçalves apresenta a conjuntura social e política do Brasil ao final do século XIX. A concessão progressiva da liberdade aos escravos marcada pelas leis do Ventre Livre, em 1871, dos Sexagenários, em 1885, e, finalmente, pela Lei Áurea, em 1888, não propiciaria, contudo, o acesso universal à justiça, nem muito menos à terra, permanecendo esta, durante muito tempo, fora das expectativas dos mais pobres moradores da cidade. Para esses excluídos, vítimas, além de tudo, do peso da burocracia, da escroqueria dos advogados e do populismo dos governantes, os litígios fundiários foram se acumulando a ponto de tornarem-se simplesmente insolúveis. À essa dificuldade histórica de acesso ao direito e à justiça foram acrescentados a ausência de uma política habitacional, a precariedade da rede de transporte e do mercado de trabalho, fatores que provocaram o advento e, em seguida, o agravamento de uma forma de exclusão que marcaria a paisagem e a morfologia urbana e social das grandes cidades, em particular do Rio de Janeiro, então capital da nascente república.

A reforma urbana e sanitária empreendida respectivamente por Pereira Passos e Oswaldo Cruz (1902-1906) acendeu um período de revoltas que inaugura o prospecto político de modernização da urbe. Ao intervir nos cortiços, o governo promoveria a dispersão da população carente favorecendo a ocupação das terras inabitadas dos morros da cidade. Nesse processo, a prosaica categoria “favela” iria saltar do Morro da Providência para aplicar-se muito além de seus domínios. Os jornais encarregar-se-iam, paulatinamente, em transformá-la numa espécie de bête noire da cidade.

Após as numerosas tentativas de eliminação dos barracos dispersos sobre os flancos das morros do Rio, que começaram desde a segunda metade do século XIX, foi somente no Código de Obras de 1937, entretanto, que o termo favela faria sua aparição em um texto propriamente jurídico, ali figurando como objeto

de interdição. O autor insiste sobre o efeito paradoxal desse tratamento pelo direito: se a ilegalidade das construções foi endossada no Código de 1937, a “favela”, no entanto, foi reconhecida como categoria jurídica no espaço urbano e político da cidade (p.119). Rafael Soares Gonçalves chama atenção especificamente para o art. 349 do referido código; pois, mais do que condenar expressamente as favelas, determina que estas seriam, doravante, realidades provisórias, abrigando modos de habitar indesejáveis. Com isso, o decreto aprofundou a dualidade favela versus cidade, impossibilitando o investimento público nestes espaços agora declarados oficialmente ilegais.

Apoiando-se em jornais da época, Rafael Soares Gonçalves mostra em seguida que os habitantes das favelas foram muito cedo associados ao banditismo e ao vício; pois, mais do que uma referência geográfica, a favela tornava-se uma figura do urbano carioca, símbolo, por excelência, da marginalidade na cosmologia urbana da cidade. Para o autor, esse amalgama perverso, que faz surgir a favela como um território criminógeno, insalubre, lugar da promiscuidade intolerável e da degradação moral, contribuiu grandemente para legitimar medidas visando erradicar os assentamentos precários.

Se foi preciso aguardar o governo de Pedro Ernesto (1931-1934 e 1935-1936) para que os favelados entrissem, sob a égide ambígua de um certo populismo, a obtenção de um “direito à cidade”, seria somente sob o Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945) que essa camada da população carioca começaria a gozar das vantagens previstas pelas leis sociais. Foi sob o regime de Vargas que seriam construídos os Parques Proletários, cuja previsão era a de que abrigassem os 300 mil favelados do Rio. No entanto, somente 4 mil pessoas seriam neles realojadas. Também provisórios, os Parques Proletários tinham como objetivos prioritários promover a educação e a “reabilitação” do favelado “integrando-o à sociedade como elemento útil e produtivo” (p.131). Antes de franquear o direito à propriedade à população marginalizada das favelas, importava assim, em um primeiro tempo, como gostava de repetir o prefeito Henrique Dodsworth, modelar o “novo trabalhador” e morador para salvá-lo da “promiscuidade macabra da favela” (p.131). Para fazer isso, as autoridades locais recorreram notadamente à difusão cotidiana de verdadeiras homilias pelos alto-falantes instalados nos Parques, e ao toque de recolher noturno imposto após as 22:00 horas. O controle pelas autoridades se traduzia igualmente através de uma regulamentação dos mores e das relações familiares dos residentes (a oficialização do casamento, a educação das crianças, o silêncio nas áreas de uso comum etc.), visando, com isso,

estabelecer novos padrões de urbanidade e civilidade. Além disso, instaurou-se, para os moradores dos Parques, a obrigação de participar das comemorações cívicas, inscritas no calendário republicano, como forma de integração do favelado, essa figura marginal, ao programa de construção da nação no qual deveria surgir um homem renovado sob a espécie do cidadão-trabalhador. A queda de Vargas, em 1945, e a afiliação de muitos moradores dos Parques Proletários ao Partido Comunista permitiram desnudar, segundo o autor, a natureza autoritária da política de habitação do Estado Novo.

O processo de democratização colocado em marcha depois de 1945 também favoreceu a ampliação das ações coletivas mais consolidadas no interior mesmo das favelas. Numerosas associações de moradores de favelas aparecem na cena pública. Reclamavam a instalação dos serviços de base, como eletricidade, água e esgoto; mas, a despeito desse avanço democrático, a eliminação das favelas permanecia como o principal desafio de uma “batalha do Rio”, tal como foi qualificada, em 1948, por Carlos Lacerda, nos artigos do *Correio da Manhã*, a necessária mobilização política na antiga capital.

Na opinião pública, o desprezo estava manifesto: a favela era designada como “uma chaga na estética” da Cidade Maravilhosa, uma ameaça ecológica que avançava sobre a mata Atlântica, lugar dos marginais ou, ainda, “ninho de comunistas”. É nesse contexto que Dom Helder Câmara empreende a fundação da Cruzada São Sebastião durante o XXXVI Congresso Eucarístico Internacional (1955), realizado no Rio de Janeiro. Tratava-se de um projeto visando o realojamento da sua população em imóveis construídos ao lado de suas antigas moradias, e que pretendia, mais uma vez, a futura erradicação total desses assentamentos.

Nos anos 1960, a política urbana brasileira viabiliza, de maneira sem precedentes, os programas de “remoção”. O Decreto Estadual n.374, de 24 de fevereiro de 1961, proíbe a cobrança de aluguéis nas favelas, lançando, mais uma vez, não só à informalidade mas, sobretudo, à ilegalidade todo o mercado imobiliário que atendia às condições financeiras de boa parte da população trabalhadora da cidade. Essa nova interdição, associada às medidas que viriam a ser tomadas a partir de 1964, com a criação do Banco Nacional de Habitação, vieram, contudo, e contraditoriamente, incrementar o mercado informal pois “o fato de possuir um barraco significava a possibilidade de ter acesso direto ao SFH” (*Sistema Financeiro de Habitação*, p. 233). Ao longo das administrações dos governadores Carlos Lacerda (1962-1965), Negrão de Lima (1966-1971) e Chagas Freitas (1971-1974), inúmeras localidades foram identificadas como favelas e, destas, 80 foram

erradicadas, promovendo a remoção de cerca de 140.000 de seus moradores para as periferias da cidade, contabilizando uma diáspora urbana forçada sem precedentes na história do Rio de Janeiro.

O autor lembra assim que, ao longo desse período, a favela não deixou de ser representada na opinião pública, tanto quanto no discurso do Estado e nas ações da Igreja, como o problema por excelência do Rio de Janeiro, notando, com justiça, que os residentes nas favelas não haviam sido convocados para tomar parte, como sujeitos políticos, do debate.

Rafael Soares Gonçalves se dedica ainda em mostrar que a marginalização desses espaços contribuiu de maneira determinante para as práticas chamadas clientelistas. De modo quase sistemático, a Câmara Municipal do Rio teria tirado vantagem de sua autoridade junto ao poder executivo em favor do “cliente favelado”, a fim de salvaguardar seus “currais eleitorais” (p.162). Apesar de, aqui, frequentar os lugares-comuns de uma historiografia e sociologia normativa brasileira (ressalte-se, ainda, a referência a “populismo” e “populista”, presente em muitos momentos do texto, como se essas noções fossem elas mesmas auto-evidentes, prescindindo de serem colocadas sob descrição), o autor observa, contudo, que o clientelismo teria permitido a penetração do Estado nas favelas freando, ao mesmo tempo, de maneira durável, sua integração a polis. Ao ter sido reconhecida através de uma interdição, essa forma urbana chamada “favela” veio sendo historicamente submetida à uma “permissividade seletiva” onde a tolerância aos seus habitantes - os “favelados” - foi condicionada à sua exclusão do arcabouço jurídico e, por conseguinte, seu banimento da cidade política.

A partir do final dos anos 1970, momento em que o Brasil iniciava o processo de transição para a democracia, as autoridades se esforçavam para colocar em marcha projetos de renovação e regularização das favelas, mais do que procurar erradicá-las a qualquer preço. No entanto, como ressalta o autor, os complexos processos administrativos e judiciais tornaram sua regularização impossível. Ainda que não contenha referências explícitas às favelas, a oitava Constituição, promulgada em 1988 (100 anos após a abolição da escravidão, portanto), estabeleceu de maneira inédita que as políticas de construção de moradias, melhoramento, recuperação e saneamento do parque imobiliário existente, assim como as políticas públicas contra a exclusão social, fariam parte das responsabilidades de diferentes entidades federativas (p.292).

Mais recentemente, nos anos 1990, o Programa Favela-Bairro, concebido por Sérgio Magalhães e Luiz Paulo Conde, respectivamente Secretário de Habitação

e Secretário de Urbanismo na gestão do Prefeito César Maia (1993-1997), reconheceu enfim a favela como parte integrante da cidade. A prefeitura, desse modo, tomou uma decisão sem se ocupar das minudências jurídicas e do formalismo da razão legiferante - desde sempre impeditivos - para resolver o “problema da favela”. Conforme ressalta Gonçalves, “legalizar o ilegal exige a introdução de estratégias políticas inovadoras” (p.304), contempladas por esse programa inédito de consolidação das favelas, através do qual foram iniciados os trabalhos de reordenamento do traçado urbano já existente e, por esse expediente, introduzindo nas favelas elementos característicos da “cidade formal”, como a abertura de novas vias para viabilizar a coleta de lixo, o calçamento de passeios e ruas, definição de gabaritos, iluminação pública, construção de praças etc. Deste modo, a prefeitura do Rio, pela primeira vez, atuou de forma pragmática e positiva, não simplesmente recusando o urbanismo vernacular, como até então acontecia nesse confronto eterno entre o *savoir expert* politécnico e o *savoir profane* dos moradores da cidade.

Apesar de todos os esforços políticos e administrativos, o cenário no entanto parece não ter mudado muito para os moradores das favelas. Embora a nova ordem jurídica tenha consolidado a reabilitação desses assentamentos, ela no entanto ainda não levou a termo a regularização fundiária, tal como preconizada pelo Estatuto da Cidade, em 2001. Além disso, a estigmatização territorial ainda pesa sobre as favelas: como observa Rafael Soares Gonçalves, essas localidades são ainda submetidas à uma “uniformização simplificada da representação jurídica, e isso malgrado as particularidades inerentes à multiplicidade dos status jurídicos fundiários existentes entre as diversas favelas e, até mesmo, no interior de uma mesma favela” (p.376).

Na terceira parte do livro, numa derradeira seção de um capítulo, entra em cena o “legal, e daí?”, outra campanha perpetrada pelos jornais cariocas, e, finalmente, outra querela suscitada pelo retorno do fantasma que ronda o velho dilema: urbanizar ou remover as favelas? Porém, em meio a tudo isso, é possível alguma precisão, pois os dados são por demais eloquentes: estima-se, de acordo com o censo demográfico, que a população brasileira é de 192.376.496 habitantes, dentre os quais 11.425.644 vivem, de acordo com a categoria formulada pelo IBGE, em “aglomerados subnormais” (*sic*). No caso do Rio de Janeiro, para uma população total de 15.180.636 em sua região metropolitana, o número de pessoas que vivem em tais “aglomerados” é de 2.023.744. No município do Rio de Janeiro, entretanto, a população total é de 6.355.949, enquanto 1.393.314 habitam em “aglomerados subnormais”, restituição perversa (e anacrônica) do par categorial normal/patológico.



Os leitores de *Favelas do Rio de Janeiro* podem estar certos, em suma, de ter em suas mãos um trabalho historiográfico de grande valor. Graças a um excelente conhecimento bibliográfico e documental, Rafael Soares Gonçalves consegue, através de uma espécie de *etnografia retrospectiva*, não somente lançar luz sobre os dilemas políticos subjacentes à problemática da construção de uma categoria jurídica e, com ela, de favela em sua dimensão simbólico-*artefactual*, mas, também, sobre os *enjeux* concernentes à consolidação da democracia brasileira, apresentando e analisando com cuidado a miríade de decretos e leis que tomou no campo jurídico como objeto. Através uma análise fina e original, o autor esclarece a construção de uma categoria social que sem dúvida contribui para a melhor compreensão de um espaço destinado à uma população marginalizada pelo próprio Estado, na Cidade Maravilhosa.

### Notas

- 1 Professor DAC/IFCS-UFRJ e Coordenador do Laboratório de Etnografia Metropolitana - LeMetro/IFCS-UFRJ. Email: mmellobr2@gmail.com.
- 2 Professora IPPUR-UFRJ e pesquisadora-associada do Laboratório de Etnografia Metropolitana - LeMetro/IFCS-UFRJ. Email: sosimoes01@gmail.com.

