

## **A DINÂMICA DA EXPANSÃO URBANA E O CRESCIMENTO DA CRIMINALIDADE NO RIO DE JANEIRO NO SÉC. XX**

**Antonio D'Elia<sup>1</sup>**

### **ÁREA DE DIREITO**

Cidade; Penal; Criminologia

### **RESUMO**

Qual o impacto quantitativo que representou sobre a incidência dos crimes cometido na cidade do Rio de Janeiro a forma pela qual a cidade foi planejada, modernizada e desenvolvida entre os anos de 1900 a 1990, destacando-se a leitura desse impacto sobre as áreas menos privilegiadas das favelas.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Planejamento Urbano; Reformas, Expansão e Industrialização; Crime; Dados Estatísticos; Rio de Janeiro.

### **ABSTRACT**

What is the quantitative impact that represented on the incidence of crimes committed in the city of Rio de Janeiro the way the city was planned, modernized and developed between the years 1900 to 1990, highlighting the reading of this impact on the less privileged areas the slums.

### **KEYWORDS**

Urban Planning; Reform, Expansion and Industrialization; Crime Stats; Rio de Janeiro.

### **SUMÁRIO**

Introdução; 1. A passagem do Séc. XIX para o Séc. XX: A transição estrutural da cidade do Rio de Janeiro, 2. 1910-1930: Industrialização e as contradições da época; 3. 1940-1960: O Espaço em movimento – Entre a cidade capital e a cidade-estado; 4. 1960-1990: Estagnação e a escalada da violência na cidade; Conclusão.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela UERJ. Professor Assistente do curso de Direito da UFF – Volta Redonda.

## INTRODUÇÃO

O processo de ocupação do espaço urbano no Brasil historicamente foi marcado por intensa desigualdade, discriminação e exclusão social, a lógica do planejamento para as cidades intensificou a expansão desordenada das periferias, em especial nas áreas metropolitanas, consolidando, por sua vez, na cidade formal, um mercado imobiliário restritivo e especulativo.

A cidade mal organizada e mal planejada pode ser fonte ou lente de aumento da violência e da criminalidade. O congestionamento do trânsito (função urbanística da circulação), a inexistência de áreas adequadas ao lazer (função urbanística da convivência), a intranquilidade do repouso dos seus moradores (função urbanística da habitação), a inexistência de espaços de trabalho dignos para todos os cidadãos (função urbanística do trabalho), todas essas disfunções são formas de desrespeito às funções urbanísticas que possuem consequências nos índices de violência daquele local.

Retrato de modernização incompleta e submetida a um complexo estrutural da divisão internacional do trabalho como de um país em desenvolvimento<sup>2</sup>, não se planejaram as cidades brasileiras como instrumento plural de desenvolvimento e bem-estar de toda a população, pois, enquanto as classes média e alta, teriam condições financeiras de adquirir imóveis nos espaços formais supridos por investimentos em trabalho, serviços públicos e infraestrutura adequada, aos despossuídos restou o espaço informal.

E assim, visto que, por uma particular situação na cidade do Rio de Janeiro, não se situa apenas em sua periferia, mas também no âmago dos espaços de exceção inclusos.

---

<sup>2</sup> As cidades refletem e reproduzem as dinâmicas sociais historicamente desiguais que pautaram a *não* formação da nação brasileira. Seriam expressão da hegemonia capitalista de uma sociedade de elite. E, nesse contexto, o Estado, historicamente associado aos interesses das classes dominantes, seguia sua *lógica*. A guia de ilustração, no período mais intenso da industrialização brasileira - década de 1950; foi gerado graças a aliança entre as burguesias "modernas" nacionais - interessados em diversificar a economia agrário-exportadora - e os interesses de expansão da economia-mundo capitalista no pós-guerra. Assim, dentro da lógica da divisão internacional do trabalho, dá-se a transferência para o Brasil de um parque industrial já montado - e geralmente obsoleto em seu país de origem - torna-se interessante para as empresas multinacionais se elas pudessem exercer aqui a exploração de mão-de-obra que o *Welfare State* limitava nas nações industrializadas. Por isso, a não-provisão por parte do Estado de uma infra-estrutura habitacional e urbana compatível com o acelerado crescimento das metrópoles, provocado pela massa de imigrantes atraídos pela industrialização, está diretamente ligada à manutenção de baixos níveis salariais e de significativo contingente obreiro de reserva, barateando assim os custos da mão-de-obra. Isto posto, como alguns pensadores da formação econômica brasileira se referem à uma "industrialização com baixos salários", é possível falar de uma "urbanização com baixos salários" gerando cidades estruturalmente desiguais com periferias superpopulosas e pobres, desprovido do aparelho do Estado, exceto em sua versão repressora. Para maiores detalhes ver MARICATO, Ermínia. Brasil, Cidades-alternativas para a crise urbana, 2ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2002 e MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias - O Planejamento Urbano no Brasil. In: ARANTES, Oflia *et al.* A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando conceitos, 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

Desde o surgimento das primeiras favelas cariocas, no final do Séc XIX, estas sofreram diversas intervenções em relação as políticas públicas, pois desde do período em que a cidade do Rio de Janeiro passou por uma grande reconstrução urbanística, no início do século passado, as autoridades viam as áreas pobres da cidade, juntamente com sua população, como um problema a ser erradicado.

Do período da Reforma Passos até os dias de hoje, várias remoções, intervenções, reconstruções e reurbanizações foram implementadas pelo poder público, na busca de soluções para as favelas, que, no decorrer desse processo urbanístico, ao contrário do que se projetava para a Cidade Maravilhosa, a favela se consolidou no lugar do planejamento, se expandindo de forma exponencial em espaço físico e demográfico.

A consolidação das favelas nos espaços urbanos do Rio, não diminuiu o grau de preconceito e a carga de intervenções do Estado com apoio de setores da sociedade carioca, nas favelas e aos seus habitantes.

Destarte, a Constituição Federal em seu art. 182, ao tratar da função social das cidades, determina o estabelecimento de plano diretor nas *urbs* brasileiras com mais de vinte mil habitantes, objetivando, assim, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, acrescentando-se que as cidades foram alçadas, por meio do *status* concedido aos municípios, de ente federativo, a centro das políticas públicas de qualidade de vida dos cidadãos.

Mas até chegarmos a tal ponto, é preciso examinar como seu deu tal evolução.

#### 1. A PASSAGEM DO SÉC. XIX PARA O SÉC. XX: A TRANSIÇÃO ESTRUTURAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO.

Desde 1875, data da publicação do primeiro relatório da Comissão de Melhoramentos da cidade do Rio de Janeiro, marca a primeira iniciativa de traçar em um documento um plano para a cidade, a fim de melhorar a questão da higiene, (saneamento e esgotamento das águas pluviais) circulação, (transporte público e trânsito), arruamento e dotação de mobiliário urbano e do estabelecimento de praças e áreas de passeio e convívio).

Na verdade, até então, praticamente toda a iniciativa de melhoramentos da cidade estava a cabo da iniciativa privada; a Cia Jardim Botânico foi responsável por abrir uma passagem por terra até Copacabana para suas linhas de bonde, que iam até o atual Posto 6, o hoje conhecido como Túnel Velho, reivindicação dos incorporadores que estavam loteando as primeiras cotas em Copacabana e no Leme – a Cia de Construções Civas era a maior delas.

Posteriormente, a Cia Jardim Botânico também obteve concessão para abrir uma segunda passagem para Copacabana (Túnel Novo – 1901), além de expandir suas linhas de bonde até Ipanema, levando também a eletrificação do bairro e a construção das primeiras casas já dotadas de fiação embutida e soquetes para lâmpadas.

Contudo, enquanto os novos bairros da orla da zona sul contavam com que havia de mais avançado em planejamento, a área densamente habitada do centro da cidade não sofria nenhuma intervenção de monta, coisa que só vem a acontecer no governo do Presidente Rodrigues Alves (1902-1906), quando este nomeia Pereira Passos (1902-1906) como Prefeito, concedendo-lhe amplos poderes para modernizar e sanar os problemas da capital federal<sup>3</sup> e também levantando na Inglaterra um vultuoso empréstimo de £ 8,500,000,00 (oito milhões e quinhentas mil Libras Esterlinas), para basicamente remodelar o porto, alargar as ruas mais movimentadas, provendo uma avenida central e uma *promenade* margeando o caminho para o centro da cidade, e dotar o centro de um moderno arruamento, com possibilidade de uma boa ventilação, com edificações belas e harmoniosas e fácil acesso com transporte público moderno<sup>4</sup>.

Mas a realidade é que a região do centro da cidade tinha alto adensamento, pois a maior parte da mão de obra era carente, iliterada e pobre. E tinha a imperiosa necessidade de morar próximo aos respectivos empregos.

Um cronista da época, Luiz Edmundo<sup>5</sup>, assim descrevia este universo:

A terra continua imunda e atrasada como nos tempos coloniais, a cidade é um monturo onde as epidemias se albergam dançando sabbats magníficos, aldeia melancólica de prédios velhos e acaçapados, a descascar pelos rebocos, vielas sórdidas cheirando mal, exceção feita da que se chama Rua do Ouvidor, onde, apesar de tudo, o homem do “burro-sem-rabo” cruza com o elegante da região tropical, que traz no mês de fevereiro sobrecasaca preta, de lã inglesa, e fincado, na cabeça, o tubo da cartola que ele a custo agüenta, diluindo-se em cachoeira de suor, só para mostrar que não é mais aquele bugre dos velhos tempos de Anchieta, porém um ser civilizado. O povo está sem instrução. A indústria desprotegida. Os serviços públicos de molas perras ou desmanteladas. Só o comércio progride, o “honrado comércio desta praça”, com o comendador à frente, o quilo de 800 gramas, o metro de 70 centímetros.

E mais de cinquenta por cento da população vivia de pequenos expedientes, em geral eram ambulantes, vendendo utilidades domésticas, produtos agrícolas plantados no próprio quintal, artesanatos e todo o tipo de comida e pequenos animais para abate.

<sup>3</sup> Basicamente, foram seguidas as recomendações dos estudos e relatórios apresentados pela Comissão de Melhoramentos da cidade do Rio de Janeiro.

<sup>4</sup> ABREU, Maurício de A. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: IPP 2011, p. 48 *et seq.*

<sup>5</sup> EDMUNDO, Luiz. *O Rio de Janeiro do Meu Tempo* [1ª ed: 1904]. Brasília: Senado Federal: 2003, p. 645.

Esse povo todo reunia-se em torno do quiosque, para comer e talvez esquecer as próprias vicissitudes.

Descreve novamente Luiz Edmundo<sup>6</sup> o universo em torno dos quiosques:

Em todo o Rio de Janeiro do começo do século o quiosque afrontoso, enodoando a paisagem, o logradouro público, tem raízes no solo. Forças não há que o impeçam de existir. No largo onde paramos, existem vários. Cada qual mais sórdido. Os que aparentemente se salvam vendem bilhetes de loteria, cartões pornográficos e jogo-do-bicho, ignóbeis todos. Falemos, porém, dos outros, dos piores. Estão os fregueses do antro em derredor, recostados, à vontade, os braços na plantibanda de madeira, que sugere um balcão; os chapéus derrubados sobre os olhos, fumando e cuspinhando o solo. Cada quios- que mostra, em torno, um tapete de terra úmida, um círculo de lama. Tudo aquilo é saliva. Antes do trago, o pé-rapado cospe. Depois, vira nas goelas o copázio e suspira um ah! que diz satisfação, gozo e conforto. Nova cusparada. E da grossa, da boa...

Apesar de todas estas precariedades, a população sofre significativo acréscimo:

TABELA 1- POPULAÇÃO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO – 1890 – 1906

Regiões	1890		1906		Crescimento (%)
	População	%	População	%	
CENTRO	124.200	24	119.900	15	-3
Periferia do CENTRO	105.200	20	121.300	15	15
Zona Sul	77.600	15	119.800	15	54
Zona Norte	90.600	17	195.700	24	116
Subúrbios	58.400	11	158.900	20	172
Zona Rural e Ilhas	62.300	12	89.700	11	44
TOTAL	518.300	100	805.300	100	55

População em Milhares de Habitantes

Fonte : IBGE, *Estatísticas do Séc XX, Censos de 1890 e 1906.*

Explica-se o esvaziamento do Centro da Cidade e o crescimento da população das periferias - Zona Norte e Rural e Subúrbios, primeiramente com a derrubada de cerca de três mil casas na região do centro, principalmente para a abertura da Av. Central, atual Rio Branco, e conseqüentemente, o deslocamento da população destas habitações populares para os novos bairros e subúrbios servidos pelos ramais de trem recém-construídos pela

<sup>6</sup> Idem, p. 68.

Leopoldina Railway, Northern Railway Company e Estrada de Ferro Melhoramentos do Brasil, além das existentes da Ferrovia Pedro II e Central do Brasil.

A população assim foi obrigada a morar longe dos postos de trabalho, pagando aluguéis mais caros ou valendo-se da casa de parentes ou dos quartos familiares, onde em espaços reduzidos, se acomodava uma família quase sempre numerosa, pois foram edificadas pouquíssimas habitações populares em substituição as que existiam<sup>7</sup>.

Pode-se observar que a incidência de delitos na cidade, sofreu influência dessas circunstâncias:

TABELA 2 –LOTAÇÃO - CASA DE DETENÇÃO DISTRITO FEDERAL – 1907

DELITO	SEXO MASCULINO	SEXO FEMININO	TOTAL	%
Vadiagem e capoeiragem	138	111	249	77,32
Homicídio	82	-	82	25,46
Tentativa de Homicídio	8	-	8	2,48
Lesões Corporais	18	-	18	5,59
Violência Carnal	11	-	11	3,41
Roubo	39	-	39	12,11
Furto	9	-	9	2,79
Falsificação de Moeda	1	-	1	0,31
Outros	5	-	5	1,55
TOTAIS			322	100

*FONTE — Anuario estatístico do Brazil 1908-1912. Rio de Janeiro: Directoria Geral de Estatística, v. 1-3, 1916-1927.*

O delito de maior incidência é o de vadiagem/capoeiragem, seguido dos homicídios e roubos. A primeira década do Séc XX no Rio de Janeiro foi bastante conturbada, com revolta popular (Revolta da Vacina – 1904), e conflitos entre facções políticas (Eleições Federais de 1903). Contudo, examinando-se os processos movidos na primeira instância do então Distrito Federal podemos verificar o seguinte:

<sup>7</sup> Registre-se que Pereira Passos em 1905, aproveitou alguns terrenos na região na atual Av. Mem de Sá, para edificar cerca de 120 casas, em forma de sobrado, que seriam alugadas aos operários pelo valor máximo de 12% do custo das mesmas. Estas casas ainda existem, mas encontram-se em péssimo estado de conservação.

TABELA 3 – Nº DE PROCESSOS JULGADOS NA 1ª INSTÂNCIA – VARAS CRIMINAIS - DISTRITO FEDERAL – 1907/1912

1907	1908	1909	1910	1911/1912
1 139	1 518	1 691	1 517	2 262
VARIACÃO				
100	133,27	148,46	133,18	198,59

*FONTE — Anuario estatístico do Brazil 1908-1912. Rio de Janeiro: Directoria Geral de Estatística, v. 1-3, 1916-1927.*

Considerada a informação acima, apesar da reforma da cidade por Pereira Passos representar uma nova forma de organização social, baseada grandemente na reforma Haussmann de Paris realizada no último terço do Séc XIX, trazendo uma intervenção maciça, reorganizado sob novas formas econômicas e ideológicas que não mais condiziam com a presença de uma larga margem de população pobre no coração da cidade na área que se tornaria a mais valorizada da cidade – Av. Central (Rio Branco) e cercanias, não fez com que aparentemente, os índices de segurança pública baixassem ou tivessem uma significativa variação demonstrando diminuição na incidência de crimes, mas de certa maneira, trouxe novas contradições, que não mais encontraram base na outrora cidade colonial, mas sim na moderna capital higienizada e baseada no capital.

## 2. 1910-1930: INDUSTRIALIZAÇÃO E AS CONTRADIÇÕES DA ÉPOCA

Os melhoramentos que a cidade do Rio de Janeiro recebeu com os investimentos municipais e federais, tinham o objetivo de não só transformar a capital em uma cidade que espelhasse o desejo de progresso e grandeza da República, mas também como emissários da classe dominante, criando espaços privilegiados<sup>8</sup>, e intensificando o processo de embelezamento da zona central e da zona sul.

A população cresce 43%, muito embora existam muitas flutuações deste crescimento nas regiões. Há uma significativa diminuição da população do centro, enquanto que quase dobrará a população suburbana.

TABELA 4 - POPULAÇÃO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO – 1906 - 1920

Regiões	1906		1920		Crescimento (%)
	População	%	População	%	
CENTRO	119.900	15	99.200	9	-17
Periferia do CENTRO	121.300	15	143.800	13	19
Zona Sul	119.800	15	165.900	14	38
Zona Norte	195.700	24	279,600	24	43
Subúrbios	158.900	20	331.800	29	109
Zona Rural e Ilhas	89.700	11	127.300	11	42
TOTAL	805.300	100	1.147.600	100	43

População em Milhares de Habitantes

Fonte : IBGE, Estatísticas do Séc XX, Censos de 1906 e 1920.

TABELA 5 - POPULAÇÃO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO – 1920 - 1930

	1920		1930		Crescimento (%)
	População	%	População	%	
TOTAL	1.147.600	100	2.380.000	100	107,49

População em Milhares de Habitantes

Fonte : IBGE, Estatísticas do Séc XX, Censos de 1920 e 1930.

Muito da diminuição da população do centro e conseqüente incremento no seu entorno e subúrbio, se deve ao desmonte do Morro do Castelo, levado a cabo na primeira metade dos anos 1920 por Carlos Sampaio, com o argumento que seria necessário prover uma área central para a exposição que seria organizada em comemoração ao primeiro centenário da Independência.

Também a estratificação da população contribui para este quadro, já que as elites se deslocam para a zona sul e para a zona norte, áreas que recebem continuamente investimentos do poder público e das concessionárias de serviços urbanos.

Desta forma, podemos exemplificar<sup>9</sup>:

[Em] 1925 [é adotado] o Regulamento para Construções, Reconstruções, Acréscimos e Modificações de Prédios no Distrito Federal (Decreto no

<sup>8</sup> A Av. Central (Rio Branco), teve seus terrenos ocupados pelos principais jornais, lojas de departamentos, escritórios de arquitetura, construção civil, administração, contabilidade e advocacia e empresas de importação e exportação.

<sup>9</sup> RESENDE, Vera F. *Planos e regulação urbanística: a dimensão narrativa das intervenções na cidade do Rio de Janeiro*. IN: CIDADE: história e desafios / Lúcia Lippi Oliveira, organizadora. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2002. p. 260.

2087/25), no qual, pela primeira vez, é adotado o zoneamento, que ao longo do tempo vai se constituir no principal instrumento de regulação do uso do solo. De forma complementar, em 1928 é editado o Decreto Legislativo nº 5481/28, responsável em grande parte pela verticalização da cidade. Por esse decreto passava a ser permitido o fracionamento da propriedade em unidades com diferentes proprietários em uma mesma edificação, desde que esta possuísse no mínimo cinco pavimentos. Coincidindo com a ampliação do uso do concreto armado na década de 20, estavam, pois, criados os instrumentos de suporte ao aproveitamento das áreas mais nobres do Centro e da Zona Sul de forma rentável, dentro da lógica de produção capitalista do espaço da cidade.

Concomitantemente, as camadas menos privilegiadas da população se deslocam rumo aos subúrbios, não só pelo processo de reforma urbana, mas também pela instalação de um parque fabril ao longo da linha férrea que se estende por ele, gerando empregos mas que não conta com investimentos em infraestrutura ou benefícios urbanísticos por parte do Estado<sup>10</sup>.

A nomeação de Antonio Prado Júnior como prefeito em 1926, trouxe como principal foco da administração municipal, criar os meios que permitissem ao Estado controlar o processo de desenvolvimento da cidade. Esta experiência, expressa no Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento da Cidade do Rio de Janeiro (1926-1930), ficou conhecida como Plano Agache.

O urbanista francês foi contratado pela prefeitura da cidade, para dotá-la de um ordenamento baseado fundamentalmente em critérios funcionais e de estratificação social do espaço. O Centro seria dotado de zonas destinadas as embaixadas e aos centros de negócios – financeiro e comercial. A zona sul era vista como a cidade jardim dos desportos, destinada as elites, os bairros mais antigos da zona sul, como o catete e o flamengo seriam destinados a moradia dos servidores públicos.

Para tal, foram providenciadas normas mais detalhadas em 1935, o que se dá pelo Decreto nº 5.595, com a redefinição das zonas da cidade preliminarmente estabelecidas pelo Decreto nº 2.087/25. Dois anos depois, o Decreto nº 6.000/37, denominado Código de Obras do Distrito Federal, cria novo zoneamento de forma ainda mais detalhada, principalmente nos bairros centrais e da zona sul da cidade.

Curiosamente, o art 347 do código previa:

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

---

<sup>10</sup> A urbanização do bairro de Bangu é um exemplo desta política. Praticamente toda a infra-estrutura do bairro foi criada pela Cia Progresso Industrial do Brasil, de capital inglês, a partir do final do Séc XIX.

estas forem sendo extintas.

E era complementado pelo art 349:

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

Para as classes operárias sobraria a segregação, não só por uma necessidade de se controlar os aspectos de reprodução da força de trabalho, em espaço salubre e que tivesse um mínimo de condições habitacionais, até mesmo para se evitar que novas comunas de Paris pudessem se reproduzir no meio urbano.

Alfred Agache seria o primeiro então a sintetizar num documento oficial, sua opinião sobre a antítese da vila operária, que seria a favela<sup>11</sup>. É interessante observar esta opinião<sup>12</sup>:

Em toda a parte existe o contraste, os morros, estes rochedos isolados que surgem da planície central, desses bairros do commercio possuindo bellos edificios, com artérias largas ostentando armazéns movimentados, às vezes luxuosos, têm as suas costas e os seus cumes cobertos por uma multidão de horríveis barracas. São as favelas, uma das chagas do Rio de Janeiro, na qual será preciso, num dia muito próximo levar-lhe o ferro cauterizador. (...) A sua lepra suja a vizinhança das praias e os bairros mais graciosamente dotados pela natureza, despe os morros do seu enfeite verdejante e corrói até as margens da mata da encosta das serras (...) [A sua destruição é importante] não só sob o ponto de vista da ordem social e da segurança, como sob o ponto de vista da hygiene geral da cidade, sem falar da esthetica. (...) É [pois] inútil tratar de suprimir (as favelas) antes de ter edificado habitações adequadas para agazalhar os infelizes que as povoam e que, se fossem simplesmente expulsos, se instalariam alhures nas mesmas condições...

Como o plano jamais foi implementado na escala a qual ele foi projetado, ainda que várias de suas sugestões fossem implementadas ao longo das décadas seguintes<sup>13</sup>, contudo, ele representa um aspecto que se deva refletir.

Agache e o seu plano de setorização da área urbana, não poderiam conceber a existência e tampouco a permanência da favela nas áreas mais nobres da cidade. Sua total

---

<sup>11</sup> A favela é uma questão surgida antes do plano agache ser elaborado. O surgimento da favela se dá quando do retorno dos veteranos da guerra de canudos (1897), se acampam no morro da providência, que ficava atrás do quartel general do exército, como forma de exercer pressão a fim de receberem as pensões prometidas quando do recrutamento dos soldados. Pelo morro da providência ter uma vegetação de favas - *Cnidocolus quercifolius* que era bem semelhante ao que cercava canudos, os veteranos apelidaram a área de favela, o nome popularizou-se na década de 1920, para designar qualquer área de habitações improvisadas e sem infraestrutura.

<sup>12</sup> ABREU, Maurício de A. 2011, p. 87 *et seq.*

<sup>13</sup> Pode-se apontar a criação de um museu na área do calabouço (MAM), um jardim ao longo da Av. Beira-Mar (Parque do Flamengo) e a construção de um Autódromo na região da lagoa de Jacarépaguá.

falta de controle e planejamento projetava uma enorme ameaça ao preciso controle projetado sobre a cidade, seja porquê desto desta concepção, eram incompatíveis as aspirações e desejos das classes sociais opostas entre si, e também representavam uma real ameaça a segurança e qualidade de vida das elites, na medida em que este meio dificultaria a manutenção da ordem pública e social<sup>14</sup>.

As preocupações de Agache refletiam não só uma visão da época, mas também o que acontecia no panorama da cidade. Em meados da década de 1930, era este o panorama dos delitos ocorridos na cidade:

TABELA 6 –DELITOS COMETIDOS NO DISTRITO FEDERAL – 1935

DELITO	1935		TOTAL	%
	Homens	Mulheres		
Jogo	2 154	5	2 159	21,06
Porte de armas	399	4	403	3,93
Vadiagem	1 816	64	1 880	18,34
Outras Contravenções	15	1	16	0,15
Contra a segurança interna da República	33	—	33	0,32
Contra a tranqüilidade pública	1	—	1	0,009
Contra o livre gozo e exercício dos direitos individuais	52	2	54	0,52
Contra a boa ordem e administração pública	1	—	1	0,009
Contra a fé pública	10	—	10	0,09
Contra a segurança da honra e honestidade das famílias e de ultrage público ao pudor	616	9	625	6,09
Contra a segurança da pessoa e vida	3 875	266	4 141	40,4
Contra a propriedade pública e particular	33	—	641	6,25
Contra a pessoa e a Propriedade	276	10	286	2,79
TOTAIS			10250	100

FONTE — Anuario estatístico do Brasil 1936. Rio de Janeiro: IBGE, v. 2, 1936.

<sup>14</sup> ABREU, Maurício de A. 2011, p. 88.

O homicídio<sup>15</sup> passa a ser o principal delito cometido na cidade, seguido do jogo ilegal e da vadiagem, que era no início do Séc XX, o de maior incidência, muito embora os crimes de roubo/furto não representassem 10% do total<sup>12</sup>.

A violência teria maior incidência nas áreas de favela, pois nelas estariam concentrados todos os desocupados ou subempregados à margem até mesmo do operariado, já que ficaram esparsos ou foram segregados e disciplinados os espaços na área central da cidade, principal ponto comercial e de serviços. Enquanto estas ocorrências estivessem acontecendo longe da “capital” e não representassem algo mais que acontecia nas áreas segregadas e de certa maneira, invisíveis, não tinham destaque nem na imprensa da época e muito menos nas conversas mundanas do convívio social<sup>16</sup>.

### 3. 1940-1960: O ESPAÇO EM MOVIMENTO – ENTRE A CIDADE CAPITAL E A CIDADE-ESTADO

Apesar da tentativa do plano agache de disciplinar o espaço urbano, a expansão econômica das atividades, principalmente as industriais, levam necessariamente a uma expansão para outras áreas da cidade, resultando no aumento das distâncias entre os postos de trabalho e as residências. A população cresce na razão de 1/3.

TABELA 7 - POPULAÇÃO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO – 1940 - 1950

Regiões	1940		1950		Crescimento (%)
	População	%	População	%	
CENTRO	49.852	3	37.809	1	-24
Periferia do CENTRO	196.381	11	181.392	8	-8
Zona Sul	246.445	14	359.681	15	46
Zona Norte	197.961	11	237.912	10	20
Subúrbios	770.993	44	1.151.267	49	49
Zona Rural e Ilhas	93.760	7	151.789	7	62
TOTAL	1.759.277	100	2.375.280	100	35

População em Milhares de Habitantes

Fonte : IBGE, *Estatísticas do Séc XX, Censos de 1940 e 1950*.

<sup>15</sup> Identificado como o delito Contra a segurança da pessoa e vida ; Identificado como Contra a propriedade pública e particular e Contra a pessoa e a Propriedade.

<sup>16</sup> ABREU, Maurício de A. 2011, p. 95 *et seq.* .

TABELA 8 - POPULAÇÃO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO – 1950 - 1960

Regiões	1950		1960		Crescimento (%)
	População	%	População	%	
CENTRO	37.809	1	25.196	1	-33
Periferia do CENTRO	181.392	8	177.740	5	-2
Zona Sul	359.681	15	556.145	17	55
Zona Norte	237.912	10	291.925	9	23
Subúrbios	1.151.267	49	1.622.294	49	41
Zona Rural e Ilhas	151.789	7	272.122	8	79
TOTAL	2.375.280	100	3.300.431	100	39

População em Milhares de Habitantes

Fonte : IBGE, Estatísticas do Séc XX, Censos de 1950 e 1960.

Sobre a situação geral da cidade, o pensamento de Vera Resende<sup>17</sup> é bem elucidativo:

O contorno da cidade e de sua área já se encontra razoavelmente definido no final da década de 40 e início dos anos 50, quando se intensifica o processo de adensamento de espaços já ocupados. À legislação cabe referendar tendências já expressas no espaço construído, enquanto para o planejamento como projeto de mudança pouco resta. A cada mudança econômica ou tecnológica, ou simplesmente para acomodar uma tendência de crescimento já constatada, basta alterar a legislação.

A revolução de 1930 trouxe primeiramente um movimento de negação de tudo que representasse ou ainda lembrasse a República Velha. A nova ordem, representada pelo movimento tenentista e Getúlio Vargas, também deixará marcas na capital da República.

Com uma política de ambiguidades, resultante da grande variedade representada pelos diversos grupos sociais que apoiaram a revolução, envolvendo assim representações tão díspares quanto a alta burguesia, o operariado, a pequena classe-média e as forças armadas, ora havia a necessidade do Governo alterar períodos de favorecimento a um determinado grupo, com épocas que favoreceria outros setores sociais<sup>18</sup>.

Também tal contradição se apresentará no espaço urbano. Se o espaço formal oferece uma moradia ou abrigo a grandes distâncias dos locais de trabalho, o espaço físico propriamente dito tinha uma série de terrenos vazios ou sem ocupação, principalmente por

<sup>17</sup> RESENDE, Vera F., 2002. p. 266.

<sup>18</sup> A criação da legislação trabalhista (CLT, salário mínimo, jornada de trabalho, repouso semanal, férias, dentre outros), também trouxe consigo o controle direto sobre os sindicatos, para apaziguar os industriais e empregadores.

apresentarem-se em áreas de topografia não favorável (morros, mangues, pântanos, entorno de margens dos rios).

A decisão de invadir estas áreas já era prática conhecida desde meados do Séc XIX, mas o fenômeno apresentava-se apenas na região central e sua área periférica. Com a expansão da cidade para os subúrbios e para a zona sul, foram descentralizadas as áreas de trabalho e assim, disseminam-se as ocupações ilegais pela cidade.

E isso numa época em que se implementavam os controles urbanísticos que se acentuavam em relação a cidade formal, mas que pouca efetividade produzia sobre a favela.

Maurício Abreu<sup>19</sup> aponta no sentido que o forte fluxo migratório, advindo principalmente das regiões norte e nordeste e do norte e noroeste de Minas Gerais, além da população originário do interior do antigo Estado do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, comprometeria qualquer controle sobre a forma pela qual estes migrantes se instalariam na cidade, mesmo porque, esta mão-de-obra extensa e barata era de fundamental importância para as áreas de comércio, serviços e principalmente construção civil, já que o Estado não deixou de fazer intervenções na cidade<sup>20</sup> e havia uma forte tendência de adensar áreas já construídas, pela substituição do uso familiar pelo multifamiliar ou misto (ou com escritórios ou com lojas comerciais no térreo no estilo galeria ou nos primeiros andares dos futuros edifícios)<sup>21</sup>.

A pouca importância dada as ocupações ilegais estava simbioticamente relacionada as áreas ocupadas; ou terrenos públicos, ou propriedades até privadas que tinham pouco valor especulativo para as incorporadoras de imóveis, além disso, a partir de 1937, com o advento do Estado Novo, todo o controle de repressão foi direcionado aos grupos políticos, sindicatos e indivíduos que não tinham uma ocupação formal ou que tinham algum tipo de militância dita subversiva ou antipatriótica.

---

<sup>19</sup> ABREU, Maurício de A. 2011, p. 144.

<sup>20</sup> Como por exemplo a abertura da Av. Presidente Vargas, entre 1940/44, que eliminou vários quarteirões entre a atual cidade nova até a candelária. Esta só foi possível graças ao Decreto-Lei nº 2.722/40, que instituiu as Obrigações Urbanísticas da Cidade do Rio de Janeiro, letra hipotecária que visava caucionar junto ao Banco do Brasil, levantando um empréstimo no valor total das despesas com a abertura da nova avenida. A Prefeitura destinou todos os lotes de ambos os lados da via para venda pelo Banco do Brasil, não tendo assim que recorrer a aumento de impostos ou taxas.

<sup>21</sup> Já existia a época o Decreto Legislativo nº 5.481/28, que previa a divisão da propriedade em parcelas só podia se dar em edificações com cinco ou mais pavimentos, ou seja, nas áreas centrais e mais nobres. Com a Lei nº 285/48 torna-se possível a existência de duas casas em um mesmo lote, criando-se a possibilidade de duplicação da população residente nos subúrbios da cidade.

O Estado Novo dedicou alguma atenção ao problema das favelas, dentro de sua visão inspirada nos regimes autoritários europeus<sup>22</sup>. Victor Tavares de Moura, médico sanitário, elaborou em 1940 a pedido de Jesuíno de Albuquerque, Secretário Geral de Saúde e Assistência do governo do Prefeito Henrique Dodsworth (1937-1945) um relatório intitulado Esboço de um plano para estudo e solução do problema das favelas<sup>23</sup>. A escolha foi motivada pelo fato do médico ser o diretor do Albergue da Boa Vontade, uma figura chave para a compreensão da história da habitação popular na cidade.

Como solução para o problema das favelas, o relatório sugeria as seguintes recomendações; organização de uma comissão composta formada por médico especialista em medicina social, engenheiro sanitário ou urbanista, um advogado e um estatístico, que deveriam proceder os estudos necessários; um levantamento prévio das favelas, apurando-se inclusive a titulação da terra, identificação dos moradores, obtendo-se informações pessoais e condições de ocupação e adoção de medidas legais para “paralisação completa da proliferação das favelas” e a construção de casas populares com incentivos fiscais<sup>24</sup>.

Entre os anos de 1941 e 1943 foram construídos três Parques Proletários para abrigar de maneira provisória moradores de favelas que seriam urbanizadas pelo Poder Público, um na Gávea - Parque nº 1, um no Caju - Parque nº 2 e outro no Leblon - Parque nº 3<sup>25</sup>, para o qual foram removidos vários moradores das favelas. A estimativa do governo era de que os Parques Proletários deveriam abrigar mais de 300 mil pessoas<sup>26</sup>, expectativa que ficou muito longe de ser concretizada.

O ponto curioso destes assentamentos era a intensa arenga ideológica aos quais os

---

<sup>22</sup> O próprio termo Estado Novo foi inspirado por Francisco Campos, jurista que elaborou a Constituição de 1937, que por sua vez a apropriou do regime autoritário salazarista português.

<sup>23</sup> Redigido em linguagem militar, a data de início da fase de execução do plano seria no dia “D”, e realizaria um “expurgo” de pessoas, assim como demoliria casebres, de acordo com determinados critérios; a) aqueles filiados aos IAPs seriam encaminhados ao Ministério do Trabalho; b) vadios, prostitutas, criminosos e exploradores, encaminhados à Polícia civil; c) velhos, crianças e enfermos, encaminhados a instituições como asilos e internatos e hospitais; d) aqueles que desejassem voltar à origem ou a lavoura, seriam entregues aos governos estaduais, com transporte e auxílio; e) desempregados com profissão, encaminhados à postos de trabalho na indústria, e assim por diante. f) Ao mesmo tempo, seriam demolidas as birosacas, as casas desocupadas, e aquelas em situação de risco construtivo. Os moradores que ‘sobrassem’, finalmente, seriam encaminhados para os ‘novos núcleos habitacionais’ ou parques proletários, a serem construídos pela prefeitura. RODRIGUES, Rute I. *Os ‘Parques Proletários’ e os subúrbios do Rio de Janeiro: aspectos da política governamental para as favelas entre 1930-1960*. Rio de Janeiro: Ipea 2013, p.18.

<sup>24</sup> KLEIMAN, M. “Acabar com as Favelas”; *Parques proletários provisórios: uma intervenção na prática*. Chão - Revista de Arquitetura. Rio de Janeiro: nº 2, 1978, p. 17.

<sup>25</sup> O Parque nº 1 ficava localizado na área ocupada hoje pela PUC-RJ; o nº 2 perto do largo de Sto. Cristo e o nº 3, onde se localiza o conjunto habitacional denominado “Selva de Pedra”. Os parques proletários só duraram o tempo do Estado Novo, pois no censo de 1950, já eram considerados como favelas. LEEDS, Anthony. LEEDS E. *A sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 1978, p. 195.

<sup>26</sup> Estima-se que aproximadamente 4 mil pessoas foram alojadas nos parques. KLEIMAN, M. 1978, p. 19

moradores eram submetidos, como descrevem Anthony e Elizabeth Leeds<sup>27</sup>:

O primeiro administrador do Parque Proletário [nº 1] foi, em sua atitude e modo de organização, um verdadeiro exemplar da ideologia estadonovista. A autoridade da Administração sobre os moradores era total. Todos os moradores tinham carteiras de identificação, que apresentavam à noite nos portões guardados que eram fechados às 22 horas. Toda noite, às nove, o administrador dava um “chá” (“chá das nove”) quando ele falava num microfone aos moradores sobre os acontecimentos do dia e aproveitava a oportunidade para as lições “morais” que eram necessárias.

Como reflexo, a década de 1940 foi de grande expansão das favelas. Em 1948, a cidade contava com 59 favelas, distribuídas da seguinte forma:

TABELA 9 – NÚMERO DE FAVELAS E HABITANTES NO RIO DE JANEIRO 1950

Regiões	Favelas		População	
	<i>Quantidade</i>	<i>%</i>	<i>Habitantes</i>	<i>%</i>
CENTRO	1	2	2840	2
Periferia do CENTRO	20	36	51354	24
Zona Sul	25	42	43098	25
Zona Norte	5	8	18606	11
Subúrbios	13	22	64590	38
<b>TOTAIS</b>	<b>59</b>	<b>100</b>	<b>169305</b>	<b>100</b>

População em Milhares de Habitantes

Fonte : IBGE, *Estatísticas do Séc XX, Censo de 1950*

Apesar da Zona Sul contar com um maior número de favelas, a maior concentração de população se encontrava nas favelas Suburbanas, e havia uma predominância da população infantil, cerca de 48% do total<sup>28</sup>.

A abertura da Av. Brasil em 1946, conjuntamente com a expansão dos ramais ferroviários dos subúrbios, que não sofriam nenhuma ampliação desde as antigas concessões inglesas do fim do Séc XIX, fez com que os municípios circunvizinhos ao Distrito Federal sofressem uma grande expansão, inclusive exercendo pressão política para que a nova estrada que iria ligar o Rio a São Paulo (Via Dutra – 1947-1951) passasse pelo centro dos seus municípios<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> LEEDS, Anthony. LEEDS E. 1978, p. 195-196.

<sup>28</sup> ABREU, Maurício de A. 2011, p. 106.

<sup>29</sup> Nova Iguaçu, Nilópolis, Duque de Caxias e S. João do Meriti. Estes municípios foram fundamentais para reforçar o cinturão agropecuário do Distrito Federal no decorrer da 2ª Guerra Mundial, e também posteriormente, para afastar algumas atividades industriais mais poluidoras.

Há uma diminuição geral dos delitos cometidos entre 1935 e 1942<sup>30</sup>, devido a reorganização da Polícia do Distrito Federal, que dobra de efetivo e também ganha ramificações, principalmente da chamada Polícia Especial, uma força de elite criada em 1932, para admissão por concurso público, que exigia de seus recrutas um preparo físico atlético e os submetia a uma série de provas eliminatórias de conhecimento que se tornou o principal instrumento de vigilância da segurança pública, e se tornou conhecida por seus métodos de intervenção truculentos e interrogatórios que eram baseados em coerção física e privação de sono.

TABELA 10 –DELITOS COMETIDOS NO DISTRITO FEDERAL – 1935

DELITO	Homens	Mulheres	TOTAL	%
Falsidade	1	—	1	0,02
Violência carnal	85	—	85	1,77
Tentativa de homicídio	28	—	28	0,58
Homicídio	167	6	173	3,60
Lesões corporais	321	18	339	7,06
Furto	141	5	146	3,04
Falência	15	—	15	0,31
Estelionato	91	1	92	1,91
Roubo	12	—	12	0,25
Outros motivos	7	—	7	0,14
Contravenções	3854	48	3902	81,29
TOTALS			4800	100

FONTE — Anuario estatístico do Brasil 1937. Rio de Janeiro: IBGE, v. 3, 1937.

TABELA 11 –DELITOS COMETIDOS NO DISTRITO FEDERAL – 1937

DELITO	Homens	Mulheres	TOTAL	%
Jôgo	2152	2	2154	28,81

<sup>30</sup> Toda a estatística produzida por um regime autoritário, no caso o Estado Novo, deve ser vista com as devidas reservas. No caso específico, não existe nenhum apontamento por exemplo as mortes nas capturas ou cumprimentos de mandatos de prisão, ou ainda aqueles que sofreram torturas ou morreram nas dependências da Polícia Central, para onde eram levados os capturados para a devida triagem e averiguação, contudo, considerando os registros apresentados pelo próprio IBGE, os dados apresentados tem esparça possibilidade de imprecisão que invalide a informação.

Porte de armas	103	1	104	1,39
Vadiagem	508	11	519	6,94
Outras contravenções	9	1	10	0,13
Conspiração	—	—	—	—
Sedição e ajuntamento ilícito	—	—	—	—
Resistência	44	3	47	0,62
Tirada ou fuga de preso do poder da Justiça	2	—	2	0,02
Desacato e desobediência à autoridades	8	1	9	0,12
Contra a tranquilidade pública	15	2	17	0,22
Contra o livre exercício dos direitos individuais	37	2	39	0,52
Contra a Fé Pública	2	—	2	0,02
Violência carnal	552	—	552	7,38
Rapto	26	—	26	0,34
Lenocínio	—	—	—	—
Adultério	5	5	10	0,13
Ultraje público ao pudor	1	—	1	0,01
Contra a segurança do estado civil	2	1	3	0,04
Homicídio doloso	68	8	76	1,01
Homicídio culposo	202	—	202	2,70
Tentativas de homicídio	60	—	60	0,80
Infanticídio	1	2	3	0,04
Suicídio	1	—	1	0,01
Abôrto	5	9	14	0,18
Lesões corporais dolosas	1965	186	2151	28,7
Lesões corporais culposas	1949	12	961	12,8
Duelo	—	—	—	—
Dano	3	—	3	0,04
Furto	301	29	330	4,41
Falência	—	—	—	—
Estelionato, abuso de	35	—	35	0,46

confiança e outras fraudes				
Contra a propriedade literária, artística, industrial e comercial	—	—	—	—
Roubo	125	—	125	1,67
Extorsão	—	—	—	—
Outros crimes	3	—	3	0,04
Crimes não classificados	14	1	15	0,20
<b>TOTAIS</b>			<b>7474</b>	<b>100</b>

FONTE — Anuário estatístico do Brasil 1938. Rio de Janeiro: IBGE, v. 4, 1939.

TABELA 12 –DELITOS COMETIDOS NO DISTRITO FEDERAL – 1942

DELITO	TOTAL	%
Homicídios	346	5,29
Tentativas de homicídio	16	0,24
Lesões corporais	3931	60,10
Violência carnal	482	7,37
Roubo	60	0,92
Furto	554	8,47
Moeda Falsa	3	0,05
Estelionato	167	2,55
Sem Especificação	982	15,01
<b>TOTAIS</b>	<b>6541</b>	<b>100</b>

FONTES — Sistema Regional e Serviço de Inquéritos, da Secretaria Geral do I.B.G.E.: Anuário estatístico do Brasil 1939/1940. Rio de Janeiro: IBGE, v. 5, 1943.

TABELA-13 DELITOS COMETIDOS NO DISTRITO FEDERAL – 1936-1942 - VARIAÇÃO

1936	1937	VARIAÇÃO %	1942	VARIAÇÃO %
4800	7474	155,70	6541	-12,48

FONTE — Anuario estatístico do Brasil, *op. Cit*

Analisando especificamente a incidência dos homicídios, observa-se que em 1935, o mesmo representava 3,6% dos crimes, apresenta uma ligeira alta em 1937 (3,71%) e aumenta para 5,21% do total em 1942. Se somados ao crime de lesões corporais, representariam respectivamente 10,62% (1935), 46,71% (1937) e 12,58% (1942).

O Cientista Político Norte-Americano Ted Gurr, em estudo da década de 1970<sup>31</sup>, compara taxas de crime em diferentes países, chega a um resultado que aponta uma correlação entre o incremento da violência e o aumento das taxas de urbanização, industrialização e estratificação do espaço de especulação, que ocorre a partir do pós-guerra, e se prolonga pelos anos seguintes.

Curiosamente, como relata Michel Misse<sup>32</sup>, a forma pela qual a classe média e média alta percebe a violência é um tanto diversa:

No Brasil, nas décadas de 50 e 60, o “crime” que interessava (e assustava) os leitores de “O Cruzeiro” (a maioria da população urbana alfabetizada do país, que mesmo sem comprá-la – e a revista vendida quase 1 milhão de exemplares –, a lia nos barbeiros, cabeleireiros, consultórios dentários e médicos, nos vizinhos, etc.) eram de dois tipos: os crimes de crueldade (passionais ou não) e os assaltos temerários (como o do “Trem Pagador”). Os punhistas, varejistas do furto a pessoas nas ruas, os ladrões de residências (com a exceção do famoso Meneguetti), os vigaristas e estelionatários, mesmo os assaltantes à mão armada e os valentes dos morros, ligados ao jogo do bicho e às “boca-de-fumo” (que constituíam a maior parte da criminalidade registrada da época) não chegam a “O Cruzeiro”, nem mesmo à “imprensa séria”; ficavam no máximo nos jornais populares. No entanto, havia uma preocupação regular da revista com os “menores infratores” do SAM [Serviço de Amparo ao Menor], em tom de denúncia do que chamavam de “fábrica de criminosos”, e com a “pobreza social de onde vinham”, aquela mesma que “O Cruzeiro” retratou para o país ao lançar e transformar em “best seller” o diário da favelada Carolina Maria de Jesus, “Quarto de Despejo” [ed. Ática, 1960]. Os “grandes crimes” da época foram, além do assalto ao trem pagador, a ação da “fera da Penha”, a morte de Aída Curi, o caso Leopoldo Heitor e o crime do Sacopã, todos envolvendo homicídios, e que renderam reportagens que atravessaram vários anos. A revolta de presidiários na Lemos de Brito, em 1961, liderada por Mineirinho, marca, talvez, a entrada definitiva do “bandido de morro”, o “marginal da época (Mineirinho era um dos “donos” do tráfico de maconha na Mangueira) nas manchetes de “O Cruzeiro”.

As tabelas a seguir relatam as séries estatísticas de 1949 a 1960:

TABELA 14 –DELITOS COMETIDOS NO DISTRITO FEDERAL – 1949

DELITO	TOTAL	%
Contravenções	455	26,04

<sup>31</sup> GURR, T.R. Crime Trends in Modern Democracies since 1945. *International Anals of Criminology*, nº 16, 1977.

<sup>32</sup> MISSE, M. *Cidadania e Criminalização no Brasil: o problema da contabilidade oficial do crime*. Núcleo de Estudos da Cidadania Conflito e Violência Urbana NECVU- UFRJ. Rio de Janeiro: UFRJ1997, p.7.

Falsificação de moeda	12	0,69
Atentado ao pudor e libidinagem	34	1,95
Defloramento	38	2,18
Estupro	33	1,89
Homicídio	108	6,18
Tentativa de Homicídio	3	0,17
Lesões Corporais	237	13,57
Furto	421	24,10
Estelionato	36	2,06
Roubo	74	4,24
Latrocínio	13	0,74
Outros Crimes	236	13,51
Sem Especificação	982	2,69
<b>TOTAIS</b>	<b>1747</b>	<b>100</b>

FONTE — Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política. - Anuário estatístico do Brasil 1950. Rio de Janeiro: IBGE, v. 11, 1951.

TABELA 15 –DELITOS COMETIDOS NO DISTRITO FEDERAL – 1954

DELITO	TOTAL	%
Contravenções	103	7,79
Falsificação de moeda	3	0,23
Atentado ao pudor e libidinagem	11	0,83
Sedução	52	3,93
Estupro	18	1,36
Homicídio	137	10,36
Tentativa de Homicídio	50	3,78
Lesões Corporais	131	9,91
Furto	419	31,69
Estelionato	55	4,16
Roubo	136	10,29
Latrocínio	4	0,30
Outros Crimes	203	15,36

Sem Especificação	-	-
TOTALS	1322	100

FONTE — Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política. - Anuário estatístico do Brasil 1956. Rio de Janeiro: IBGE, v. 17, 1956.

TABELA 16 –DELITOS COMETIDOS NA GUANABARA– 1960

DELITO	TOTAL	%
Contravenções	289	9,88
Falsificação de moeda	3	0,10
Atentado ao pudor e libidinagem	22	0,79
Sedução	41	1,40
Estupro	31	1,06
Homicídio	235	8,03
Tentativa de Homicídio	52	1,78
Lesões Corporais	180	6,15
Furto	585	20
Estelionato	121	4,14
Roubo	485	16,58
Latrocínio	58	1,98
Outros Crimes	823	28,14
Sem Especificação	-	-
TOTALS	2925	100

FONTE — Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política. – Anuário estatístico do Brasil 1962. Rio de Janeiro: IBGE, v. 23, 1962.

TABELA 17 –DELITOS COMETIDOS NO DISTRITO FEDERAL – 1949-1960 - VARIAÇÃO

1949	1954	VARIAÇÃO %	1960	VARIAÇÃO %
1747	1322	-24,32	2925	221,25

FONTE — Anuario estatístico do Brasil, *op. Cit*

Há uma diminuição geral dos delitos cometidos entre 1949 e 1954, assim como se averigua um grande incremento nos crimes de 1954 a 1960. O segundo governo Vargas foi marcado pela instabilidade política, que assumiu em janeiro de 1951, e terminou com o suicídio do presidente em agosto de 1954. Entre 1951 e 1955, o Distrito Federal teve 4 prefeitos<sup>33</sup>, o que dificultou a execução de programas governamentais com continuidade na cidade. Nesta época, o governo federal cria uma Comissão de Bem Estar Social, órgão do Ministério do Trabalho, que realizou seminários nacionais sobre o tema, onde a questão do êxodo rural era relacionada ao crescimento das favelas.

Em 1952, é criado pela prefeitura o Serviço para a Recuperação de Favelas, que adota como principal política as remoções de determinadas favelas, com seleção criteriosa dos beneficiados, separando aqueles que poderiam ter algum auxílio dos institutos de previdência, assim como os ‘maus elementos’<sup>34</sup>. No ano seguinte, o prefeito Dulcídio Cardoso, criou uma nova comissão de favelas que deveria propor um plano de execução para a solução do problema.

Em 1955, da ideia de doar a madeira utilizada para as instalações do 36º Congresso Eucarístico Internacional, para ‘construir casas para os favelados’. Resultante da parceria entre a Prefeitura e a Igreja, a Cruzada São Sebastião foi uma instituição liderada pelo então bispo auxiliar da Arquidiocese do Rio de Janeiro, Dom Helder Câmara, e começou a ser organizada ao final daquele Congresso.

Dom Helder pregava a ‘solução’ do problema das favelas em um prazo de 12 anos, que coincidiria com o 4º centenário da cidade (1965), quando todas as favelas da cidade deveriam estar ‘urbanizadas’. O programa de urbanização começaria pela favela da Praia do Pinto, sendo seus moradores transferidos para um novo conjunto habitacional que seria construído em tempo recorde, como um exemplo da campanha<sup>35</sup>.

Em 1956, o município adota o Serviço Especial de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas – SERFHA, que foi a primeira agência do governo para prover a urbanização e benfeitoria nas favelas, tinha uma proposta segregacionista, pois pretendia formar centros de acolhida na periferia do Distrito Federal para o controle e orientação das populações migrantes, assim como estudo e acordos para a criação de colônias agrícolas na região geoeconômica em que se situa o Distrito Federal, além de assegurar às favelas condições

---

<sup>33</sup> João Carlos Vital (1951-1952), Dulcídio do Espírito Santo Cardoso (1952-1954), Alim Pedro (1954-1955) e Eitel de Oliveira Lima (1955).

<sup>34</sup> RODRIGUES, Rute I. 2013,p.20.

<sup>35</sup> RODRIGUES, Rute I. 2013,p.21.

mínimas de urbanização e assistência médico-social e policial permanente<sup>36</sup>.

Na administração do prefeito Negrão de Lima, em 1957, são criados a Superintendência de Urbanização e Saneamento - SURSAN e o Fundo Especial de Obras Públicas, e é definido um plano de realizações em que são reunidas e executadas obras projetadas de túneis, vias e elevados, como a avenida Perimetral. Mais um vez, unem-se o poder de decisão e os recursos necessários, gerando a necessidade de preparação de um plano de conjunto, a exemplo da Reforma Pereira Passos e das obras da administração Henrique Dodsworth<sup>37</sup>.

Em relação aos homicídios, os mesmos continuam em ascensão; 6,18% em 1949, 10,36% em 1954 e 8,03% em 1960. Se associados as lesões corporais, as porcentagens se estabelecem em 19,75%, 20,27% e 14,18%, respectivamente.

As razões para tais manifestações podem ser atribuídas primeiramente ao progressivo decréscimo de aplicação de verbas federais até a transferência da capital em Abril de 1960, o incremento da contravenção ligada ao jogo do bicho, que ao final da década de 1950, passa a ser disputado como conflito, com tomada à força de territórios dos chamados “pontos” de apostas.

Também é possível vislumbrar o surgimento de mercados ilícitos, de entorpecentes (maconha) e também de receptação de mercadorias roubadas ou furtadas, não obstante, os entrechoques e tensões da rápida e não planejada urbanização, levou a progressiva externalidade dessas tenções numa progressiva escalada da violência, que se manifesta nos municípios vizinhos.

É o caso de Tenório Cavalcanti e pelas lutas pela posse da terra, no processo de loteamentos em Duque de Caxias. Neste período, está sendo construída a imagem da região como “faroeste fluminense”, uma “terra sem lei”, principalmente por meio dos jornais populares – o próprio Tenório é proprietário de um deles – *Luta Democrática*<sup>38</sup>, muito embora o longo período de prosperidade econômica, entre 1945 e 1960, trouxesse como visto supra, uma impressão de otimismo, progresso e tranquilidade que culmina no período da presidência de Juscelino Kubistchek, na segunda metade da década de 1950.

---

<sup>36</sup> Idem, p. 22.

<sup>37</sup> RESENDE, Vera F., 2002. p. 266.

<sup>38</sup> No anedotário da época, o surgimento de um popular programa de rádio no final dos anos 1950 intitulado Patrulha da Cidade – existente até hoje, tem como mote tratar das mazelas da cidade de forma humorística, as vezes beirando o humor negro, usando o vocabulário típico utilizado das gírias da polícia e dos bandidos - um de seus quadros era constituído da leitura das manchetes dos jornais populares do dia, e, ao final da leitura, sempre se finalizava com “a gente torce, torce, torce e não sai sangue...[do jornal]. O Jornal *O Dia* era comumente denominado de *O Ódio*, devido as suas impactantes manchetes de violência, que traziam na 1ª página invariavelmente fotos de cadáveres ensanguentados, cabeças cortadas e outras cenas chocantes.

## 4. 1960-1990: ESTAGNAÇÃO E A ESCALADA DA VIOLÊNCIA NA CIDADE

A expansão da cidade que aconteceu no final dos anos 1950, teve seu ápice dos últimos grandes investimentos durante o governo de Carlos Lacerda, o primeiro governador eleito da Guanabara, com o maciço apoio das camadas mais altas da população, após a transferência do Distrito Federal para Brasília em 1960<sup>39</sup>.

Apesar da transferência de grande parte da administração federal, a cidade ainda manterá por pelo menos uma década algumas partes da estrutura, como por exemplo a estrutura diplomática, pois o Ministério das Relações Exteriores só se transferiu no início da década de 1970, além de diversos órgãos, que permaneceram na antiga capital por razões de comunicação, estruturação e logística, caso do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e do Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI, dentre outros.

Lacerda passa então a considerar que seria uma via possível a ascensão política através da demonstração de eficiência administrativa, que resolve empreender a elaboração de um plano diretor, escolhendo duas saídas polêmicas a época; primeiramente, pela escolha da firma Doxiadis Associates, e também recorrendo a ajuda externa por meio da Aliança para o Progresso. A escolha de Doxiadis provoca protestos de órgãos de classe, notadamente o Clube de Engenharia, Instituto de Arquitetos do Brasil e o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA<sup>40</sup>.

O arquiteto Constantin Doxiadis entrega seu plano ao final do Governo Lacerda em junho de 1965, o mesmo em linhas gerais propunha um planejamento para a cidade até o ano 2000, onde constavam desde a criação de uma área industrial em Sepetiba até a construção de dez mil casas para moradores de favelas, passando pela instalação de mais 7.500 salas de aula.

O plano estava baseado numa ousada proposta, para o sistema viário. Seriam 403 quilômetros de vias expressas e mais 517 de vias principais no município, que seriam complementados por 80 quilômetros de linhas de metrô. O urbanista propôs a criação de grandes vias de circulação que integrariam a cidade, batizadas com nomes de cores. Seriam as linhas Vermelha, Azul, Marrom, Verde, Amarela e Lilás<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> A transformação da cidade em estado é uma solução para dotá-la, dentro da legislação em vigor, de recursos não só municipais mas também estaduais, tendo em vista os investimentos necessários as reformas necessárias de infraestrutura, sendo a solução política encontrada por Juscelino Kubitschek para apaziguar e desviar o foco de Lacerda, líder da oposição e ferrenho crítico de Brasília.

<sup>40</sup> RESENDE, Vera F., 2002. p. 266.

<sup>41</sup> Dessas, somente a Vermelha, a Amarela, a Lilás, que é a ligação de Sto. Cristo com Laranjeiras, composta pelo viaduto 31 de março e pelo túnel Sta. Bárbara foram executadas na íntegra; parte da verde - a Estrada do Rio d'Ouro, na Pavuna, foi realizada, ficando planejado o trecho de ligação da Rodovia Presidente Dutra a

Conforme resume Vera Rezende<sup>42</sup>, o plano Doxiadis tratava da seguinte maneira das favelas:

O plano considera como causas da existência de favelas a disponibilidade de terras desocupadas, a falta de recursos da população de baixa renda e sua busca por se localizar junto a centros de emprego; como política para as favelas, propõe a reurbanização de algumas, desde que não haja incompatibilidade com os objetivos do plano, esses descolados da cidade real. Um dos objetivos da política habitacional é manter a paz social, pela oferta de mercado de trabalho para a massa assalariada no setor da construção civil e pela propriedade imobiliária, que, segundo o plano (...) encoraja a responsabilidade social e a estabilidade da comunidade. (...) O Plano Doxiadis constitui um plano diretor (...) que pressupõe um conhecimento completo do objeto de estudo e uma implementação perfeita. O objeto é reduzido a leis e teorias, e qualquer comportamento que não se enquadre é considerado um desvio dotado de irracionalidade. (...) **propõe o desenho físico como capaz de ordenar padrões de relações sociais. Como em todo plano diretor, o modelo da cidade já está previamente determinado, e o autor, a exemplo do Plano Agache, tenta vestir a cidade usando ferramentas complicadas para justificar propostas já estabelecidas.** [grifo nosso].

Mas a política de Lacerda em relação as favelas seria baseada em sua remoção e transferência dos moradores para conjuntos habitacionais em grande escala construídos pelo governo, sendo os maiores Vila Kennedy e a Vila Aliança, nos bairros de Bangu e Senador Camará, respectivamente. O governo Lacerda, portanto, marcou o início de uma nova fase no tratamento destas áreas<sup>43</sup>.

TABELA 18 - REMOÇÃO DE FAVELAS - RIO DE JANEIRO 1962-1972

1962-1965			
Remoções		Assentamentos	
Localização	Unidades	Localização	Unidades
Zona Sul	1.199	Zona Oeste	7.256
Zona Norte	4.452	Subúrbio	764
Subúrbios	1.214		
Centro	10		
	6.877		7.720
1968-1972			
Remoções		Assentamentos	

Gávea, passando pela Tijuca, por meio de um túnel da Rua Uruguai. A Linha Azul, previa a construção de via expressa da região da Penha ao Recreio dos Bandeirantes.

<sup>42</sup> RESENDE, Vera F., 2002. p. 268.

<sup>43</sup> RODRIGUES, Rute I. 2013, p.24.

Localização	Unidades	Localização	Unidades
Zona Sul	9.789	Zona Oeste	16.446
Zona Norte	2.646	Subúrbio	14.099
Subúrbios	3.130		
Centro	902		
	16.467		30.545
TOTAL 23.344			TOTAL 38.265

Fonte: MPOG/IPEA-IBGE - 2002

Paradoxalmente, Lacerda também cria os “Conjuntos Habitacionais Provisórios” - CHP, ou unidades de *triagem*, onde os moradores de favelas removidas eram abrigados provisoriamente<sup>44</sup> em casas de madeira. Entre estes, destacam-se o de Manguinhos e o da atual favela Nova Holanda, na Maré. Carlos Lacerda também apoiou a ocupação de terrenos dos Institutos de Aposentadorias e Pensões por favelados, onde pretendia construir conjuntos habitacionais, muito embora tenha também criado em 1960 a Companhia Estadual de Habitação – COHAB, com o objetivo de criar conjuntos habitacionais para as populações removidas das favelas. Nas palavras do próprio<sup>45</sup>:

Convido as pessoas ou firmas que tem terrenos invadidos por favelas para entrarem imediatamente em acordo com o Estado, a fim de recuperar uma parte e entregarem outra parte; assim evitaremos ter de desapropriar a totalidade do terreno. Quanto aos terrenos federais, especialmente os dos Institutos de Previdência, se não nos forem cedidos, serão ocupados pelos favelados, sob a orientação e a proteção do Estado, sempre que pudermos fazer projetos de urbanização e utilização adequada desses terrenos que a Previdência Social conserva sem qualquer utilização.

TABELA 19 – NÚMERO DE FAVELAS E HABITANTES NO RIO DE JANEIRO - 1960

Regiões	Favelas		População	
	<i>Quantidade</i>	<i>%</i>	<i>Habitantes</i>	<i>%</i>
CENTRO	26	23	75440	23
Periferia do CENTRO	30	20	61727	18
Zona Sul	33	22	65910	20
Zona Norte	47	32	111341	33

<sup>44</sup> Provisoriamente que se mantém mais de 50 anos depois.

<sup>45</sup> Lacerda, C., *O poder das idéias*. 4 ed. Rio de Janeiro: Record, 1964, p. 110.

Subúrbios	11	8	20640	6
TOTAIS	147	100	335063	100

População em Milhares de Habitantes

Fonte : IBGE, *Estatísticas do Séc XX, Censo de 1960*

Impressiona a expansão da população de favelas entre as décadas de 1950 e 1960; com um incremento de 98% em seus habitantes, de 169.305 para 335.063, com o surgimento de 88 favelas neste período. A partir de 1964, o processo de concentração de renda, promovida pela nova ordem estabelecida pelo Governo Civil-Militar, trouxe como consequência o processo acelerado de remoção de favelas principalmente da região mais valorizada – Zona Sul, onde o exemplo mais marcante se dá na região da Lagoa, com a remoção das favelas da Catacumba e da Praia do Pinto, sendo a área entregue aos grandes incorporadores imobiliários e tornando o seu entorno um dos metros quadrados mais caros da cidade. Este seria o início de um intensivo processo especulativo imobiliário que alcançaria seu auge nas décadas seguintes.

Nesse mesmo período, dá-se a verticalização e adensamento das áreas da zona sul, primeiramente em Copacabana, que tem seus gabaritos liberados para até 12 pavimentos, e posteriormente em toda a orla, criando-se a partir dos anos de 1970, o paredão de prédios que forma uma grande sombra na orla, quase que continuamente do Leme ao Leblon.

Contudo, o legado do Governo Lacerda também é da realização e da administração de grandes obras de infraestrutura, a maioria prevista ainda na gestão de Negrão de Lima no fim dos anos 1950; a abertura da esplanada do castelo com o desmonte do Morro de Santo Antonio, que serviria a construção do Aterro do Flamengo, a construção da Av. Perimetral, do Trevo dos Marinheiros, da parte inicial da Av. Radial Oeste, a abertura dos Túneis Sta. Bárbara, Sá Freire Alvim, Major Vaz e Rebouças, a construção da segunda adutora do Rio Guandu acabando com o problema de racionamento de água que acontecia todo o verão, e também a Rodoviária Novo Rio.

No final da década de 1960, a criação da Codesco - Companhia de Desenvolvimento de Comunidades - CODESCO (1967) representaria a única iniciativa que visava urbanizar as favelas durante o regime militar. Foi, no entanto, atropelado pela criação do Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Rio de Janeiro - CHISAM (1968), que tentou consolidar diferentes iniciativas de prover habitações populares, mas na prática manteve a erradicação como um ponto focal. Entre 1968 e 1975, cerca de 100 mil habitações

em favelas seriam eliminadas, removendo os antigos moradores para conjuntos habitacionais como a Vila Kennedy e o Quitungo.

TABELA 20 –DELITOS COMETIDOS NA GUANABARA– 1965

DELITO	TOTAL	%
Contravenções	364	9,49
Falsificação de moeda	-	-
Atentado ao pudor e libidinagem	26	0,68
Sedução	55	1,43
Estupro	52	1,36
Homicídio	407	10,61
Tentativa de Homicídio	46	1,20
Lesões Corporais	190	4,95
Furto	618	16,11
Estelionato	192	5,01
Roubo	500	13,03
Latrocínio	3	0,08
Outros Crimes	835	21,77
Tráfico de Entorpecentes	548	14,29
<b>TOTAIS</b>	<b>3836</b>	<b>100</b>

FONTE — Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política. – Anuário estatístico do Brasil 1967. Rio de Janeiro: IBGE, v. 28, 1967.

TABELA 21 –DELITOS COMETIDOS NA GUANABARA– 1970

DELITO	TOTAL	%
Contravenções	439	10,87
Falsificação de moeda	-	-
Atentado ao pudor e libidinagem	33	0,82
Sedução	52	1,29
Estupro	49	1,21
Homicídio	420	10,40
Tentativa de Homicídio	44	1,09

Lesões Corporais	184	4,56
Furto	602	14,91
Estelionato	198	4,90
Roubo	469	11,61
Latrocínio	21	0,52
Outros Crimes	926	22,93
Tráfico e uso de Entorpecentes	601	14,88
TOTAIS	4038	100

Fonte — Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política. – Anuário estatístico do Brasil 1972. Rio de Janeiro: IBGE, v. 33, 1972.

Há uma ligeira variação de alta dos delitos cometidos entre 1965 e 1970, e, em relação aos homicídios, os mesmos continuam em ascensão; 10,61% em 1965 e tem ligeira permanência em 1970 – 10,40%. Se associados as lesões corporais, as porcentagens se estabelecem em 15,25% e 14,94% respectivamente, apresentando queda e saindo da tendência de alta anteriormente demonstrada.

Começam a aparecer também os crimes relacionados ao tráfico e uso de entorpecentes, marcando a entrada deste delito no cotidiano da violência e a percepção de aumento incontrolável da criminalidade violenta, como ocorrerá a partir dos anos 1970. Contribuem para tal os grupos especiais da Polícia Civil, os chamados “Homens de Ouro” e a “Scuderie Le Coqc”, que passam a ser generalizados como “Esquadrão da Morte”.

Descreve o fenômeno Michel Misse<sup>46</sup>:

(...)a percepção de incompetência e corrupção do aparelho policial já é grande, e o aparecimento de grupos policiais legais como os de Le Cocq e dos “Homens de Ouro”, no início dos anos 60, indica reação de setores policiais a essa percepção, como também aponta para um direcionamento mais estratégico e visível para a criminalidade dos morros e favelas, área preferencial de atuação daqueles grupos policiais. Detetives como Le Cocq e Perpétuo eram conhecidos, pelo nome, nas favelas do Rio, e temidos tanto por “marginais” quanto por simples moradores. Mas eram também respeitados, ao contrário dos seus contatos locais (alcagüetes, X-9), que, como hoje, já eram odiados pela comunidade.

E Complementa<sup>47</sup>:

<sup>46</sup> MISSE, M. 1997, p.8.

<sup>47</sup> Idem, p. 8-9.

(...) nos anos 70, quando se alarga a percepção social de aumento de furtos e roubos a residências, apartamentos e veículos e de uso e tráfico de entorpecentes (inicialmente a maconha e depois a cocaína) na zona sul da cidade. Os “menores infratores” tornam-se a categoria preferencial de culpados pelo aumento de furtos (os “pivetes” e os “trombadinhas” substituem os antigos adultos “punguistas”) já no final dos anos sessenta, enquanto já se começa a falar em “quadrilhas” de assaltantes, armados, com muito maior frequência. Com o início dos assaltos a bancos, a partir dos anos 70, a percepção do aumento da violência criminal se estabelece inclusive na chamada “imprensa séria”. As vítimas eram agora cidadãos da classe média e das elites, e não apenas os moradores de “áreas perigosas”.

Os anos 1970 trazem a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro criando o novo estado do Rio de Janeiro e um novo município capital, o Rio de Janeiro, cujo principal problema são os recursos escassos para os encargos assumidos, em contraste com o que acontecia antes, pois, enquanto Distrito Federal e depois estado da Guanabara, o Rio dispunha de uma quantidade razoável de recursos federais e estaduais.<sup>48</sup>

Além de perder funções administrativas em 1960, em 1975 a cidade perde os recursos de estado. A partir da transferência da capital, o Rio de Janeiro não é mais o maior centro de serviços do país, o que tem consequências diretas sobre a renda média de seus 4.251.918 habitantes, dos quais 16% se localizam em favelas<sup>49</sup>.

O Governo Federal, com o seu projeto de “Brasil Grande”, incluiu também a cidade em obras de dimensões gigantescas, como a Ponte Rio-Niterói, expansão da Av. Perimetral, o início das obras do Metrô e do emissário submarino em Ipanema.

Contudo a grande crise econômica resultante dos choques no preço do Petróleo, dando fim ao chamado “milagre econômico”, com crescimento anual do PIB entre 7% e 13%, traria para o Rio de Janeiro, ainda mais escassez de recursos. A cidade fica a mercê da especulação imobiliária e de sua expansão para novas áreas – São Conrado e Barra da Tijuca, fazendo que também, a maior favela da cidade deixe de ser no Jacarezinho – Zona Norte, e passe para a Rocinha, já no meio da década de 1970.

Como aponta Abreu<sup>50</sup>, o Estado faz uma parceria junto ao capital privado, e investe numa estrutura eminentemente viária na área, que estimula o uso do transporte individual (via expressa Lagoa-Barra, Elevado do Joá, duplicação da Av. das Américas), não deixando de seguir uma tendência apresentada desde a intervenção de Pereira Passos.

O programa Promorar – 1979, foi implementado para urbanizar assentamentos informais que estavam em áreas de inundação. Foi gerido pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). Seis favelas foram beneficiadas.

---

<sup>48</sup> RESENDE, Vera F., 2002. p. 269.

<sup>49</sup> Idem

Os anos 1980 trarão consigo, além de uma crise econômica acompanhada de uma séria espiral inflacionária, com o índice astronômico de 1.782,80% (1989), com o anúncio em 1988, pelo prefeito Saturnino Braga, da falência no município, numa administração marcada por greves e atritos com a Câmara de Vereadores.

Paralelamente, são editados leis e decretos orientados para a legalização de moradias, principalmente nas favelas e loteamentos irregulares, que se expandiram na ausência de uma política fundiária e habitacional - Os Decretos nº 4.964/85 e nº 9.218/90 permitem a legalização de obras sob condições. O Decreto nº 7.290/87 institui o Núcleo de Regularização de Loteamentos. A Lei nº 1421/89 institui o Projeto de Regularização de Favelas (Pró-Favela). Ao mesmo tempo, a partir da evidente complexidade da legislação urbanística, alguns decretos são editados com o objetivo de simplificá-la - Decretos nº 5.281/85, nº 8.272/88, nº 8417/89, nº 7.336/88, mas na verdade, ela se torna cada vez mais de difícil compreensão, sem lograr resolver as questões básicas da cidade<sup>51</sup>.

TABELA 22 –DELITOS COMETIDOS NO RIO DE JANEIRO – 1979

DELITO	TOTAL	%
Crimes		
Contra a pessoa		
Homicídios	993	7,91
Tentativas de Homicídio	244	1,94
Lesões corporais	505	4,02
Outros	132	5,75
Contra o patrimônio		
Furto	721	5,75
Roubo e Extorção	618	4,93
Estelionato e outras fraudes	859	6,85
Outros	142	1,13
Contra os costumes		
Estupro	437	3,48
Lenocínio	28	0,22
Outros	105	0,84
Contra a incolumidade pública		

<sup>50</sup> ABREU, Maurício de A. 2011, p. 135.

<sup>51</sup> RESENDE, Vera F., 2002. p. 273.

Entorpecentes (tráfico e uso)	572	4,56
Outros	832	6,63
Contra a Fé Pública		
Peculato	649	5,17
Contrabando	1232	9,82
Outros	856	6,82
Contravenções		
Referentes à pessoa		
Porte de arma	983	7,83
Outros	195	1,55
Relativas à polícia de costumes		
Jogos Proibidos	997	7,95
Vadiagem	1009	8,04
Outras	139	1,11
Outros	236	1,88
<b>TOTAL</b>	<b>12547</b>	<b>100</b>

FONTE — Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política. – Anuário estatístico do Brasil 1982. Rio de Janeiro: IBGE, v. 42, 1982.

TABELA 23 –DELITOS COMETIDOS NO RIO DE JANEIRO – 1985

DELITO	TOTAL	%
Crimes		
Contra a pessoa		
Homicídios	217	9,23
Tentativas de Homicídio	34	1,45
Lesões corporais	77	3,27
Outros	12	0,51
Contra o patrimônio		
Furto	500	21,26
Roubo e Extorção	692	29,42
Estelionato e outras fraudes	95	4,04
Outros	32	1,36

Contra os costumes		
Estupro	38	1,62
Atentado ao pudor e libidinagem	5	0,21
Sedução	2	0,09
Outros	9	0,38
Contra a incolumidade pública		
Entorpecentes (tráfico e uso)	415	17,64
Outros	7	0,30
Contra a Fé Pública		
Falsificação de Moeda	12	0,51
Outros	20	
Contravenções		
	51	2,17
Outros	95	4,04
<b>TOTAL</b>	<b>2352</b>	<b>100</b>

FONTE — Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política. – Anuário estatístico do Brasil 1989. Rio de Janeiro: IBGE, v. 49, 1989.

TABELA 24 – DELITOS COMETIDOS NO RIO DE JANEIRO – 1965-1985 - VARIAÇÃO

1965	1970	VARIAÇÃO %	1979	VARIAÇÃO %	1985	VARIAÇÃO %
3836	4038	5,26	12547	310,72	2354	-533,01

Observando os dados estatísticos da década de 1980, é factível apontar um fenômeno típico da época, denominado *black number*, ou cifra negra, em português.

TABELA 25 – COMPARATIVO DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO TOTAL E RESIDENTE EM FAVELAS – RIO DE JANEIRO 1950-1991

Ano	População Municipal	População Favela	Cresciment o	Crescimento População	Relação entre População

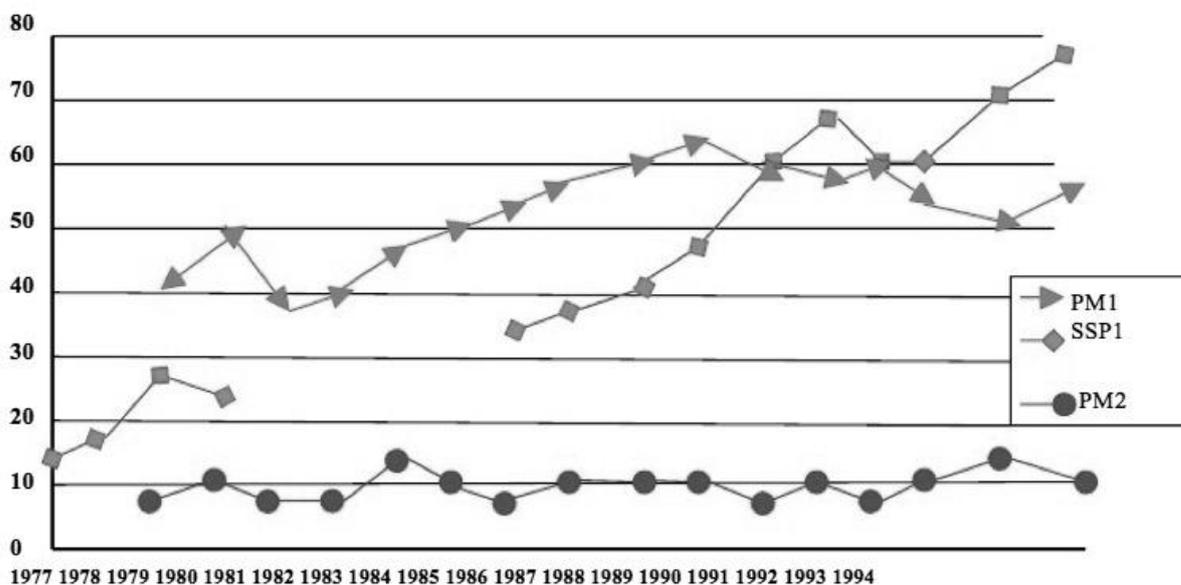
			População Municipal a.a (%)	Favela a.a (%)	Mun/fav.(%)
1950	2.375.280	169.305	-	-	7,13
1960	3.300.431	335.063	3,34	7,06	10,15
1970	4.251.918	565.135	2,57	5,37	13,29
1980	5.090.723	722.424	1,82	2,49	14,19
1991	5.480.768	962.793	0,67	2,65	17,57

FONTES: IBGE, 1991.

Trata-se da diferença entre o tamanho da criminalidade “real” e aquela que é pega nas malhas dos dispositivos policiais e judiciários (a criminalidade registrada ou “aparente”). Foi o que começou a acontecer no Rio, já a partir do final dos anos 70.

A título de demonstração, Michel Misse realizou uma pesquisa com muita dificuldade, colhendo os dados relativos aos homicídios apontados pela Polícia Civil (SSP) no período 1977-1980 e os dados da Polícia Militar (1979-1994). Os dados deveriam apresentar uma variação que deveria estar sobrepostas ou bem próxima. Não é o que se constata.

TABELA 26 –REGISTROS DE HOMICÍDIOS RIO DE JANEIRO – POR 100 MIL HABITANTES<sup>52</sup>



Fontes: Relatórios Estatísticos da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro.

PM1 = total da rubrica “homicídios dolosos” + total da rubrica “encontro de cadáver” nos registros da PM;

SSP1 = total da rubrica “homicídios dolosos” sem agregar o total da rubrica “encontro de cadáver” da SSP;

<sup>52</sup> MISSE, M. 1997, p.13.

PM2 = total da rubrica “homicídios dolosos” sem agregar o total da rubrica “encontro decáver” da PM.

Posteriormente, a Organização não Governamental Cebela-FLACSO, responsável pelo Mapa da Violência, reproduziu algumas estatísticas relativas aos anos 1980, que apresentam pequena variação em relação a pesquisa de Misse.

TABELA 27

Tabela RJ1. Taxas de Homicídio por Área. Rio de Janeiro 1980/2010\*

ANO	BRASIL	RIO DE JANEIRO			ANO	BRASIL	RIO DE JANEIRO		
		UF	CAPITAL+RM	INTERIOR			UF	CAPITAL+RM	INTERIOR
1980	11,7	26,1	29,9	13,6	1996	24,8	60,0	68,6	35,0
1981	12,6	22,0	23,7	16,7	1997	25,4	58,8	67,9	31,9
1982	12,6	18,8	20,2	14,1	1998	25,9	55,3	63,3	31,8
1983	13,8	15,9	15,8	16,1	1999	26,2	52,5	59,2	33,0
1984	15,3	20,8	20,4	22,1	2000	26,7	51,0	56,7	34,3
1985	15,0	21,3	21,4	20,9	2001	27,8	50,5	55,3	36,6
1986	15,3	20,2	19,3	23,0	2002	28,5	56,5	62,9	38,0
1987	16,9	30,9	33,1	24,2	2003	28,9	52,7	58,7	35,4
1988	16,8	24,7	23,6	28,1	2004	27,0	49,2	54,5	33,9
1989	20,3	34,2	34,6	33,2	2005	25,8	46,1	49,4	36,9
1990	22,2	56,1	62,2	37,2	2006	26,3	45,8	50,3	32,9
1991	20,8	39,5	43,0	28,8	2007	25,2	40,1	41,9	35,1
1992	19,1	35,0	36,2	31,3	2008	26,4	34,0	35,0	31,4
1993	20,2	41,0	44,0	32,0	2009	27,0	31,8	32,0	31,5
1994	21,2	48,7	53,2	35,0	2010*	26,2	26,2	26,7	25,0
1995	23,8	61,9	70,6	35,6					

Fonte: SIM/SVS/MS \*2010: Dados Preliminares

TABELA 28

Tabela RJ2. Crescimento % total e ao ano por período e área. Rio de Janeiro. 1980/2010\*

ÁREA	1983-1995		1995-2006		2006-2010*	
	% TOTAL	% AO ANO	% TOTAL	% AO ANO	% TOTAL	% AO ANO
BRASIL	73,0	4,7	10,4	0,9	-0,5	-0,1
UF	288,8	12,0	-26,0	-2,7	-42,7	-13,0
CAPITAL+RM	345,8	13,3	-28,7	-3,0	-47,0	-14,7
INTERIOR**	120,2	6,8	-7,3	-0,7	-24,2	-6,7

Fonte: SIM/SVS/MS \*2010: Dados Preliminares

Como alento, o final dos anos 1980 trazem o processo de institucionalização de um regime democrático, com a proclamação da Constituição de 1988, que traria uma nova etapa nas relações sociais.

## CONCLUSÃO

Observou-se anteriormente à maneira pela qual às ações do poder público buscou justificativas que possibilitassem as intervenções e as mudanças dos espaços tomados pela

favela.

A saúde pública deu lugar à segurança pública e políticas de caráter urbanísticos de controle e mapeamento dos espaços físicos e sociais das favelas, pois, ao longo do tempo, foi acumulando em seu espaço os mais diversos fenômenos; violência, tráfico de drogas, vagabundagem, sequestro, crime organizado e exclusão social.

A cidade tem a função de proteção contra o perigo. Entretanto, o fato é que as pessoas que moram nas cidades sentem insegurança e medo, o que afeta negativamente o modo como as mesmas usufruem o meio, principalmente o público.

Conforme Bauman<sup>53</sup>, os enclaves fortificados (conjuntos e condomínios fechados, barreiras, controles e separações) se transformam rapidamente em um dos traços mais visíveis da cidade contemporânea. No entanto, estes tipos arquitetônicos oferecem apenas uma “ilusão de segurança”. Vende-se uma segurança interna, gerada pela nítida separação do espaço público com o privado, mas que ao mesmo tempo produz uma insegurança externa, nas ruas e bairros.

A intervenção efetivamente capaz de prevenir a violência e a criminalidade é aquela que busca alterar as condições favoráveis imediatas, isto é, as condições diretamente ligadas às práticas que se deseja eliminar, que não podem confundir-se com as políticas direcionadas para mudanças estruturais, cujos efeitos somente exercerão impacto desacelerador, a médio e longo prazos, sobre as dinâmicas criminais em um futuro distante – o que, evidentemente, não significa que essas mudanças de tipo estrutural não devam ser realizadas.

Evidenciando-se sem dúvidas que estas são necessárias e urgentes, mas não suficientes, nem substituem as intervenções tópicas nas dinâmicas imediatamente geradoras da violência.

Desta maneira, é que aparece a tendência a substituição da prática de remoções, por uma política de intervenções urbanística visando dotar as áreas das favelas de saneamento básico, infraestrutura (iluminação pública, coleta regular de lixo) e pavimentação das vias existentes e também abertura de vias para veículos e pedestres.

A estrutura urbana, elemento intrínseco às atribuições do urbanista, na opinião de Beato, Peixoto e Andrade<sup>54</sup> é um dos componentes da estrutura de oportunidades que levam à ocorrência de crimes.

---

<sup>53</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e Medo na Cidade*. Rio de Janeiro: Zahar 2005, p.128

<sup>54</sup> BEATO FILHO, Cláudio Chaves; PEIXOTO, Betânia Totino; ANDRADE, Mônica Viegas. *Crime, oportunidade e vitimização*. IN: Revista brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 19, n. 55, 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010269092004000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269092004000200005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso: 10 set. 2012.2004, p. 86

Segundo os autores, ela está em permanente mutação como resultado do processo de produção/ transformação do espaço, como requisito de sua adaptação às condições mutantes da reprodução social, sujeitando-se aos processos de obsolescência - devido à vida útil das estruturas físicas que a compõem - e renovação, através da produção do espaço mediante novos investimentos na substituição dos elementos obsoletos e criação de novos.

E também tendo a influência da dinâmica social de apropriação/desapropriação de áreas, consequência da distribuição espacial da insegurança, geradora de locais degradados e subutilizados.

O Estado brasileiro tem exercido sua atuação nas cidades, pelos meios os mais diversos; redes de abastecimento e esgotamento de águas, abriu ruas, avenidas, construindo viadutos, parques, praças e conjuntos habitacionais, regulamentando o uso do solo urbano, a autorização de loteamentos, concede a iniciativa privada permissão para atuar no ramo de transportes, dentre outras.

Neste caminho, a sua atuação pode ser vista de duas maneiras.; uma, na estrita organização do espaço, como no caso da Lei Federal nº 6.766/1979, que regulamenta o parcelamento do solo, ou seja, uma atuação puramente espacial.

Na prática ela regula loteamentos, e nada além disso. Caso o poder municipal não disponibilize ou não exerça o controle e a fiscalização sobre tal, perde-se o objeto da norma<sup>55</sup>.

Quando se examina assim um determinado plano de planejamento ou intervenção urbana, espera-se no mínimo que este seja dotado de elementos de regulação urbanística que possibilitem não só a intervenção em si, mas sua perenidade e dotar de eficiência seus objetivos de ação.

A partir dos anos 1990, com a adoção de se organizar o espaço urbano por meio de plano diretor, com metas a serem seguidas ou ao menos observadas num determinado prazo, transforma o pensar o meio urbano num movimento contínuo, onde o plano diretor constituiria um momento, materializado por meio de um diagnóstico técnico, que teria a função de explicar ou expor os problemas urbanos, e quais seriam seus desdobramentos, caso fosse tomadas determinadas decisões ou adotadas certas políticas de intervenção no meio urbano, que conteriam uma integração nos campos econômico, social, físico e político da cidade e cuja organização deveria estar necessariamente nas mãos de um órgão central coordenador executor, que também deveria acompanhar a execução e ser objeto de

---

<sup>55</sup> VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. IN: Deák, Csaba; Schiffer, Sueli R. (Org.) - O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp. 2004, p.180 *et seq.*

supervisão, revisões e ajustes quando necessário<sup>56</sup>.

A multidisciplinariedade, o pluralismo, a participação popular passam a fazer parte da ordem do dia, é preciso ser transparente, racional, prever despesas e receitas, prestar contas; a inclusão do direito da cidade no álbum constitucional proporciona isso, e também permite correções de rumo das ações do passado, possibilitando ditar por meio da legislação, a reforma urbana e dispositivos que se balizem pelos valores de justiça social e dignidade da pessoa humana, para estruturar a sonhada integração da urbe, com a regularização das chamadas áreas subnormais, regularização fundiária, a criação de Áreas de Especial Interesse Social - AEIS<sup>57</sup>, e não obstante, a urbanização das favelas.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício de. *A Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPP 2011.

BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e Medo na Cidade*. Rio de Janeiro: Zahar 2005.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves; PEIXOTO, Betânia Totino; ANDRADE, Mônica Viegas. *Crime, oportunidade e vitimização*. IN: Revista brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 19, n. 55, 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010269092004000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269092004000200005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso: 10 set. 2012.2004.

EDMUNDO, Luiz. *O Rio de Janeiro do Meu Tempo*. 1ª ed: 1904. Brasília: Senado Federal: 2003.

GURR, T.R. *Crime Trends in Modern Democracies since 1945*. International Anals of Criminology, nº 16, 1977.

KLEIMAN, M. *Acabar com as Favelas; Parques proletários provisórios: uma intervenção*

---

<sup>56</sup> Idem, p. 188 *et seq.*

<sup>57</sup> Instrumento de política urbana que permite que o Poder Público dê tratamento diferenciado a uma determinada área, em geral, ocupada por favela, loteamento irregular ou conjunto habitacional de baixa renda.

*na prática*. Chão - Revista de Arquitetura. Rio de Janeiro: nº 2, 1978.

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

LEEDS, Anthony. LEEDS E. *A sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 1978.

MARICATO, Ermínia. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias - O Planejamento Urbano no Brasil*. In: ARANTES, Otilia et al. *A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando conceitos*, 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARICATO, Ermínia. Brasil. *Cidades-alternativas para a crise urbana*. 2ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MISSE, M. *Cidadania e Criminalização no Brasil: o problema da contabilidade oficial do crime*. Núcleo de Estudos da Cidadania Conflito e Violência Urbana NECVU- UFRJ. Rio de Janeiro: UFRJ1997.

RESENDE, Vera F. *Planos e regulação urbanística: a dimensão narrativa das intervenções na cidade do Rio de Janeiro*. IN: CIDADE: história e desafios / Lúcia Lippi Oliveira, organizadora. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2002.

RODRIGUES, Rute I. *Os 'Parques Proletários' e os subúrbios do Rio de Janeiro: aspectos da política governamental para as favelas entre 1930-1960*. Rio de Janeiro: Ipea 2013.

VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. IN: Deák, Csaba; Schiffer, Sueli R. (Org.) - *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp. 2004.