

DOSSIÊ TEMÁTICO

O “bota-abaixo” revisitado: o Executivo municipal e as reformas urbanas no Rio de Janeiro (1903-2003)

Angela Moulin Simões Penalva Santos^{*} e *Marly Silva da Motta*^{**}



Foto: Augusto Malta

Avenida Central - Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro.

^{*} Professora da Faculdade de Ciências Econômicas e da Pós-graduação da Faculdade de Direito da UERJ.
E-mail: angelapenalva@terra.com.br.

^{**} Pesquisadora do CPDOC/FGV. E-mail: marly@fgv.br.

DOSSIÊ TEMÁTICO

Resumo – Neste artigo, tem-se um duplo objetivo: por um lado, refletir sobre o significado de “ser prefeito do Rio de Janeiro” no intervalo de um século; por outro, resgatar os aspectos sociais, políticos e econômicos que permitem situar a reforma urbana, tal como entendida no início do século XX, e hoje, cem anos depois.

Palavras-chave: Pereira Passos; Rio de Janeiro; reforma urbana.

1. Ser prefeito do Rio de Janeiro no início do século XX

Há cem anos – 1903 –, o tema que dominava os corações e as mentes dos habitantes do Rio de Janeiro era a atuação do prefeito da cidade, chamado por muitos de “bota-abaixo”. Convidado por Rodrigues Alves, recém-empossado Presidente da República, o engenheiro Francisco Pereira Passos assumiu a prefeitura da então capital federal em 30 de dezembro de 1902, nela permanecendo até 15 de novembro de 1906. Ao longo desses quatro anos, Passos comandou o mais importante processo de reforma implementado no tecido urbano do Rio de Janeiro.

Não é difícil entender, pois, por que Pereira Passos ocupa um lugar especial na memória política do Rio de Janeiro e, por isso mesmo, na ocasião do centenário do início de seu governo, ele se torna objeto de reflexão para estudiosos da história urbana e política carioca. Afinal, ele foi a primeira, e ainda hoje é, a principal referência da linhagem de governantes cujas administrações se caracterizaram pela realização de obras urbanísticas que deixaram marcas indeléveis no tecido da cidade.

A comemoração do IV Centenário do Rio de Janeiro (1965) foi um momento decisivo para a construção da imagem de Pereira Passos como um “prefeito

DOSSIÊ TEMÁTICO

empreendedor”. Sabendo que a memória é um privilegiado campo de disputa política, não podemos esquecer que, à frente das comemorações, encontrava-se Carlos Lacerda, governador do estado da Guanabara, unidade federativa em que a cidade do Rio de Janeiro havia se transformado após a transferência da capital para Brasília em 1960. Em plena campanha para a sucessão local e nacional, Lacerda, cujo grande cacife eleitoral era o vasto programa de obras que executava na Guanabara, procurou se inserir na corrente de governantes cariocas inaugurada por Pereira Passos, a de administradores “técnicos” e “tocadores de obras” (Motta, 2001).

Francisco Pereira Passos graduou-se em matemática pela Escola Central em 1856. Sua formação de engenheiro se deu em Paris, onde não só frequentou os cursos da *École de Ponts et Chaussées*, como acompanhou as obras empreendidas por Georges Haussmann na capital francesa no intuito de transformá-la em uma cidade “moderna” e “civilizada”. Essa experiência no exterior, associada a uma preeminente posição social,¹ fez com que Passos, de volta ao Brasil, viesse a se inserir profissionalmente em um dos setores mais novos e dinâmicos da economia brasileira, o da construção de ferrovias: como funcionário do governo, foi ele quem fiscalizou a obra da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, inaugurada em 1867 como São Paulo Railway. Ao longo da década seguinte, Passos consolidou sua carreira nessa área, desde a missão técnica em Londres, como inspetor especial das estradas de ferro subvencionadas pelo governo, até a nomeação, em 1876, para o cargo de diretor da Estrada de Ferro D. Pedro II.

Suas atividades como engenheiro foram, no entanto, além da área ferroviária. Em 1873, assumiu a direção do estaleiro da Ponta da Areia, do Barão de Mauá, e, no ano seguinte, fez parte da Comissão de Melhoramentos da cidade do Rio de Janeiro,

DOSSIÊ TEMÁTICO

encarregada de traçar um plano global de reforma urbana, que visava, sobretudo, a facilitar a circulação viária e a melhorar as deficientes condições higiênicas da cidade: entre outras providências, estavam previstas obras de abertura de novas ruas e praças, além do alargamento e retificação das já existentes.²

O envolvimento do engenheiro Passos em planos de reforma urbana do Rio de Janeiro iria se acentuar em 1884, quando, na condição de presidente da Companhia de Carris de São Cristóvão, propôs aos acionistas que adquirissem o projeto, elaborado pelo arquiteto italiano Giuseppe Fogliani, de uma grande avenida a ser construída no centro do Rio de Janeiro. O interesse da Companhia era claro, uma vez que a avenida passaria a abrigar as estações terminais de todas as linhas de bonde da cidade.

Um terceiro ponto da trajetória profissional de Pereira Passos – ao lado da de engenheiro do serviço público e de executivo de empresa privada ligada à implantação de infra-estrutura urbana – foi a de empresário ligado à construção civil: por volta de 1887, fundou uma serraria que se tornou uma das maiores fornecedoras de madeira para a construção de mansões e palacetes no Rio de Janeiro (Benchimol, 1990). Não é difícil concluir que a indicação de Pereira Passos para a prefeitura do Rio de Janeiro, com a missão explícita de “consertar os defeitos da capital que afetam e perturbam todo o desenvolvimento nacional”,³ levou em conta, certamente, o *capital político*⁴ por ele acumulado nessa tripla função.

Pereira Passos fez parte do grupo dos engenheiros que, principalmente a partir da segunda metade do século XIX, tornaram-se particularmente ativos no processo de (re)configuração do espaço urbano carioca (Kropf, 1996). O discurso desses profissionais, calcado nos pilares da razão e da ordem, visava a produzir não apenas um modelo de

DOSSIÊ TEMÁTICO

cidade, mas também de nação – pensando-se na então capital federal como vitrine e espelho do Brasil – baseado em determinadas concepções de progresso e de modernidade: o desenvolvimento contínuo, a conquista da natureza para a produção de riquezas, a vitória da técnica, a identificação do passado como obstáculo a ser vencido, entre outras (Carvalho, 1994).

Donos de um saber considerado técnico, e investidos da missão de construir uma cidade moderna, estes profissionais, dentre os quais Pereira Passos é um dos nomes de maior relevo, iriam conquistar amplos espaços de saber e, conseqüentemente, de poder. É evidente a crescente importância de uma profissão nascente – a engenharia –, cujas características iriam configurar um certo entrelaçamento entre o poder público e o desenvolvimento de uma burocracia profissional (Carvalho, 1998).

A qualificação de Pereira Passos para o cargo de prefeito se relacionou igualmente ao fato de ele ter ocupado a direção executiva de uma importante empresa – a Companhia de Carris de São Cristóvão – ligada à implantação de infra-estrutura urbana no país. Na condição de intermediário do processo de modernização da cidade, pôde assim se situar na confluência entre o poder público e o privado, propiciando parcerias e identificando oportunidades de negócios. É sabido que, ao lado dos trens, os bondes tiveram um papel decisivo no rumo e no ritmo da expansão do Rio de Janeiro, quer dando um outro sentido às antigas freguesias do centro da cidade, quer possibilitando a incorporação de novas áreas. Finalmente, é preciso se observar o peso dos interesses de Pereira Passos no ramo da construção civil, através dos quais conseguiu fechar uma importante rede onde freqüentemente se cruzavam interesses públicos e privados.

DOSSIÊ TEMÁTICO

Por isso mesmo, talvez seja possível afirmar que, ao contrário de seus antecessores, o presidente Rodrigues Alves tinha um padrão claro para a escolha do prefeito a quem destinaria o desafio de “restaurar o conceito” da capital brasileira no âmbito do mundo civilizado. Se na indicação para a prefeitura da capital o presidente Campos Sales (1898-1902) oscilou entre políticos de expressão nacional, como Cesário Alvim, e representantes da política local, como Xavier da Silveira (Freire, 2000), Rodrigues Alves manteve Passos do início ao fim de seu período presidencial.

Um segundo ponto de nossa reflexão sobre o significado de ser prefeito do Rio de Janeiro em 1903 diz respeito ao lugar que Pereira Passos ocupou no *campo político* carioca. Afinal, como foi bem observado, “seria durante a administração de Rodrigues Alves que a República finalmente definiria o seu modelo de capital” (idem, p.120).

O caminho até essa definição foi longo e acidentado. Trabalhos sobre o Conselho da Intendência Municipal (Bastos, 1984) e sobre os primeiros prefeitos do Distrito Federal (Weid, 1984) destacam a tensão entre os princípios federalistas e as necessidades centralizadoras da administração que colocaram frente a frente as duas esferas de poder, a federal e a local. No intuito de consolidar o novo regime em um quadro de profunda instabilidade, à administração federal parecia imprescindível ter o controle político da sede do governo.

Coube à Lei Orgânica, aprovada em 20 de setembro de 1892, definir o desenho institucional dessa unidade federativa especial, principalmente no tocante ao processo de indicação de seu governante. De um lado, estavam aqueles que preferiam a eleição indireta, ou seja, que o Conselho Municipal escolhesse o prefeito dentre os intendentos eleitos; outros, no entanto, defendiam a eleição direta pelo voto popular. Esta politização

DOSSIÊ TEMÁTICO

“exagerada” da capital preocupava os republicanos liberais, que consideravam inadmissível a perspectiva de um governo autônomo e eleito pelo voto popular na sede do governo federal, *locus* da administração pública. A proposição de que o Distrito Federal deveria ser neutralizado politicamente acabou prevalecendo: pela Lei Orgânica, ao Executivo federal caberia a indicação do prefeito, enquanto o Senado se reservou o papel de referendar a nomeação e os vetos do prefeito, conquistando um lugar estratégico no controle político da capital. O Conselho Municipal, formado por 27 intendentess eleitos – 21 eram representantes distritais e seis representavam todo o Distrito Federal –, tinha a função precípua de responder pela elaboração e votação do orçamento da cidade, e seu presidente substituiria automaticamente o prefeito em caso de necessidade.

Com tutela federal, bancada estadual e administração municipal, a capital republicana teve o seu *campo político* marcado pela fragmentação. Como os outros estados federados, o Distrito Federal elegia representantes para o Congresso Nacional (três senadores e dez deputados) e para a Câmara Municipal (27 intendentess). No entanto, diferente deles, o prefeito e o chefe de polícia da cidade do Rio de Janeiro eram indicados pelo presidente da República e aprovados pelo Senado, a quem também cabia a apreciação dos vetos do prefeito.

Essa fragmentação característica do *campo político* carioca, pontuado por disputas entre várias esferas de poder – presidente da República, prefeito, senadores, deputados, intendentess –, acirrou a politização da cidade. No Rio de Janeiro, havia excesso de política: fazia-se política no Catete, no Congresso, na prefeitura, no Conselho Municipal. Fazia-se política nos sindicatos, nos partidos, nos clubes. E fazia-se política nas ruas.

DOSSIÊ TEMÁTICO

Por isso mesmo, um dos principais objetivos declarados da chamada “política da capital” (Motta, 2001), empreendida por Campos Sales e consolidada por Rodrigues Alves através da “ditadura” do prefeito Pereira Passos, era livrar o Rio de Janeiro do “jogo pérfido” da política, o que implicava desarticular a elite política carioca, especialmente concentrada no Partido Republicano Federalista (PRF). Os efeitos dessa estratégia de pressão sobre a política local podem ser avaliados pelo movimento na imprensa carioca em prol do fim da “politicagem” no Distrito Federal. A denúncia de fraudes foi a deixa que Campos Sales aproveitou para denunciar a falta de legitimidade da política carioca. Resultado: as eleições municipais de 1902 foram anuladas. No ato de anulação, o governo prorrogava os mandatos dos antigos intendentess até a realização de novas eleições. Batendo sempre na mesma tecla, Campos Sales insistia na necessidade de “reorganizar” o Distrito Federal (Freire, 2000).

As indicações de Campos Sales foram seguidas à risca por seu sucessor, Rodrigues Alves, que, em dezembro de 1902, apenas um mês depois de sua posse, obteve do Congresso a aprovação da Lei 939, mediante a qual foram adiadas, por seis meses, as eleições para o Conselho Municipal e, na prática, instituída a “ditadura do prefeito”. Nas disposições transitórias, além do adiamento do pleito e da implantação do recesso de seis meses do Conselho, deu-se a Pereira Passos plenos poderes para demitir funcionários e suspender aposentadorias. Na verdade, essa lei foi mais além, já que modificou a legislação do Distrito Federal, ao determinar, entre outras, a diminuição do número de intendentess (de 15 para dez) e a redução da tutela do Senado sobre a indicação do prefeito, que seria, a partir de agora, de livre indicação do presidente da República (Freire, 2000).

DOSSIÊ TEMÁTICO

A nomeação de Pereira Passos, bem como os poderes a ele concedidos pela Lei 939, foram bem recebidos pela imprensa, mesmo a de oposição. Os argumentos principais a favor da “ditadura” do prefeito eram a sua competência e o seu caráter apolítico, bem expressos, aliás, nas palavras de Ferreira Rosa:

O presidente Rodrigues Alves (...) obteve do Congresso uma lei que entregava o Distrito Federal ao governo de um homem enquanto não fosse eleito novo Conselho Municipal; e para encontrar um homem na altura dessa elevadíssima função não teve mais do que dirigir-se ao engenheiro Pereira Passos e pedir-lhe que aceitasse o cargo de prefeito. Como este ilustre brasileiro correspondeu à confiança nele depositada sabe a população inteira desta capital. E (...) a obra deste homem sem ligações políticas é tão apreciável (...) que já no Congresso Nacional apareceu um projeto de lei adiando a eleição do legislativo municipal dilatando assim por mais um ano a independência administrativa do invulnerável prefeito Passos (apud Rocha 1983, p.47).

Longe de se imaginar que Ferreira Rosa poderia ser incluído no rol dos áulicos do poder, o que se observa é um apoio unânime aos poderes excepcionais concedidos a Pereira Passos, percebido como “o *right-man* que todos queriam ver à testa da administração municipal”.⁵ De maneira aparentemente contraditória, mas que revela uma certa concepção de política, a qualidade do prefeito que o tornaria capaz de receber e bem utilizar tantos poderes era o fato de não possuir “ligações políticas”. Seria, pois, o *capital político*

DOSSIÊ TEMÁTICO

amealhado nas funções de engenheiro/executivo/empresário que sustentaria sua posição de “prefeito-ditador” no *campo político* da capital federal.

2. Ser prefeito do Rio de Janeiro no início do século XXI

O processo de escolha do Poder Executivo do Rio de Janeiro só iria sofrer uma profunda inflexão a partir de 1960, quando, com a transferência da capital para Brasília, a cidade se transformou no estado da Guanabara. Como qualquer outro estado federado, conquistou o direito de eleger seu governador, ainda que por um breve espaço de tempo.⁶ Com a fusão, em 1975, o agora município do Rio de Janeiro passou a ter seu prefeito indicado pelo governador do novo estado do Rio de Janeiro. Só dez anos depois, pôde o eleitorado carioca escolher o prefeito de sua cidade.

Se as duas primeiras eleições para prefeito do Rio foram embaladas, em boa medida, pela força eleitoral do brizolismo na cidade – a de Saturnino Braga em 1985, e a de Marcelo Alencar em 1988 –, a de 1992, quando foi eleito o economista César Maia, marcou uma mudança no padrão de escolha do eleitorado carioca. Com a promessa de um governo “técnico” e “competente”, baseado em um extenso programa de obras, Maia conseguiu derrotar Cidinha Campos, candidata do então governador Leonel Brizola, e a petista Benedita da Silva. Embora correndo o risco da simplificação, pode-se afirmar que, aos candidatos de corte mais “ideológico”, como Cidinha Campos e Benedita da Silva, o Rio de Janeiro acabou optando pelo economista de perfil “técnico”, “tocador de obras”, amante da “lei e da ordem”.

As duas eleições seguintes confirmaram o mesmo padrão de escolha do eleitorado carioca, que se mostrou “com fome de obras”. Em 1996, Luiz Paulo Conde, secretário de

DOSSIÊ TEMÁTICO

Urbanismo do governo César Maia, acabou se elegendo com a promessa básica de continuar as obras em andamento, em especial o Rio-Cidade e o Favela-Bairro. Quatro anos depois, os eleitores conduziram ao segundo turno os dois candidatos que haviam se comprometido com a continuação do programa de obras empreendido desde 1992: por pequena diferença de votos, César Maia derrotou Conde e voltou à prefeitura carioca.⁷

Se, no início do século XX, uma certa concepção “engenheira” de cidade marcou a reforma urbana então realizada no Rio de Janeiro, no fim desse século, o discurso da boa gestão financeira da cidade como elemento fundamental para a implementação de projetos urbanos colocou em evidência um outro tipo de saber, o dos economistas. Sem dúvida, o balanço das duas últimas décadas desse século indica uma crescente ocupação de postos estratégicos por parte desse tipo de profissional, tanto nos ministérios e estatais da área econômica, quanto na arena político-eleitoral, onde se apresentam como detentores de uma “competência técnica” que os qualificaria para uma atuação livre dos “vícios” dos políticos “tradicionais” (Motta, 1994). Esse perfil do prefeito como um “bom gestor” ganhou mais força com as atribuições e os recursos atribuídos aos municípios pela Constituição de 1988, que os transformou em protagonistas privilegiados na implementação de políticas públicas (Santos, 2003a).

Se, em termos de *capital político*, a posse de um certo tipo de saber técnico pode aproximar Pereira Passos de César Maia e de Luiz Paulo Conde, são, no entanto, expressivas as diferenças em relação ao lugar por eles ocupado no *campo político* carioca. Como já foi observado anteriormente, no início do século XX, os prefeitos não eram eleitos, e sim indicados pelo presidente da República, o que não significava que fossem figuras apartadas da cena política da cidade. Ao contrário. Por outro lado, no entanto, abria

DOSSIÊ TEMÁTICO

a possibilidade de que o fato de “não ter ligações políticas” fosse apresentado como a grande virtude de Pereira Passos para assumir “tão elevadíssima função”.

DOSSIÊ TEMÁTICO

A eleição para prefeito a partir de 1985 determinou mudanças profundas no *campo político* carioca, uma vez que inseriu na lógica eleitoral um cargo até então preservado para negociações e composições políticas de interesse do governo estadual. A consequência óbvia foi o acirramento das disputas políticas dentro do *campo*, uma vez que a prefeitura se tornou um dos mais importantes lugares de articulação da política estadual e, mesmo, nacional. Ser prefeito do Rio significa, agora, ter passado pelo difícil e desgastante teste das urnas e conquistado milhões de votos, e, por isso mesmo, dispor de um *capital político* que o credencia a ser um dos atores fundamentais da cena política do estado, e, até mesmo, do país.

Desse modo, ao aparato “técnico” de gestor eficiente de recursos indispensáveis à implantação de políticas públicas – aí incluídos projetos de reforma urbana –, o prefeito carioca do início do século XXI, diferentemente de cem anos atrás, precisa juntar uma rede de relações políticas que vai do nível municipal até o federal, passando, como instância privilegiada, pela esfera estadual. Secretário da Fazenda do primeiro governo Brizola (1983-1986), o economista César Maia obteve uma grande votação para deputado federal nas eleições de 1986 e 1990, e disputou, sem sucesso, a cadeira de governador do estado com Anthony Garotinho em 1998. Já o arquiteto-urbanista Luiz Paulo Conde, derrotado por Maia na sua pretensão à reeleição, percebeu a necessidade de uma base de sustentação política mais ampliada, e acabou se elegendo, em 2002, vice-governador na chapa encabeçada por Rosinha Matheus.

Igualmente submetido à lógica e à dinâmica da política eleitoral, o processo de reforma urbana está hoje bem distante do “bota-abaixo” de um século atrás. A avaliação, pelo eleitorado, dos custos e benefícios da abertura de vias expressas ou de novas linhas do

DOSSIÊ TEMÁTICO

metrô pode alavancar ou sepultar candidaturas em um piscar de olhos. Mesmo porque, como se verá adiante, a grande concentração espacial da população suscita problemas que “cirurgias urbanas” à moda Pereira Passos são incapazes de superar: afinal, sabemos bem que rasgar uma área densamente ocupada envolve custos financeiros e políticos quase sempre difíceis de enfrentar por prefeitos preocupados com sua sobrevivência política.

3. Reforma urbana no início do século XX

Ao tempo de Pereira Passos, reforma urbana correspondia à “cirurgia urbana”, transformações radicais na malha urbana via obras públicas. Hoje, reforma urbana está mais bem referida às políticas de ampliação do acesso aos serviços públicos de infra-estrutura urbana, em particular, à terra urbana para moradia.

Essas duas diferentes acepções podem ser ilustradas mediante as observações de dois importantes autores muito identificados com a cidade do Rio de Janeiro: os escritores Lima Barreto e Zuenir Ventura. O primeiro, em *Recordações do escrivão Isaías Caminha*, dá-nos conta como estava disseminada a necessidade de modernização da estrutura da cidade e de sua sociedade, nas palavras de Isaías, personagem-título do romance:

Nós passávamos então por uma dessas crises de elegância que de quando em quando nos visita. Estávamos fatigados de nossa mediania, do nosso relaxamento; a visão de Buenos Aires, muito limpa, catita, elegante, provocava-nos (...) Nós invejávamos Buenos Aires imbecilmente (...) Era o argumento apresentado logo contra os adversários das leis voluptárias que aparecem pelo tempo (...) O Rio de Janeiro não podia continuar a ser uma estação de carvão, enquanto Buenos Aires era uma verdadeira capital

DOSSIÊ TEMÁTICO

européia. Como é que não tínhamos largas avenidas, passeios de carruagens, hotéis de casaca, clubes de jogos? (Barreto, 1987, p.222-223)

Já Zuenir Ventura em *Cidade partida*, fornece pistas sobre como o desenvolvimento da cidade, privilegiando suas áreas de ocupação mais consolidada, com maior oferta de infra-estrutura, fez emergir uma cidade partida, dividida entre uma “cidade legal” e uma outra, a “cidade informal”. Nessa última vivem os pobres, aqueles que não conseguem se inserir nos mercados de trabalho e moradia, mas que, necessitando instalar-se na cidade, sujeitam-se às condições informais das áreas urbanas onde o poder público perdeu controle sobre seu território e que estão dominadas pelas redes criminosas que ali instalam verdadeiras “micronações” com regras e leis não escritas, mas observadas pela força das armas.

Por “Reforma Pereira Passos” entende-se um grande número de obras públicas que redefiniram de modo radical a estrutura urbana da cidade do Rio de Janeiro durante o governo do prefeito Pereira Passos. Houve uma verdadeira reconstrução do centro da cidade, rompendo com as características de cidade colonial e fazendo emergir novos traçados mais compatíveis com o uso de trens e bondes, em vez de animais e carruagens (Abreu, 1986). O plano da Prefeitura previa a abertura de alguns grandes eixos de circulação na cidade, como as avenidas Beira-Mar, Mem de Sá e Salvador de Sá. Além da canalização de todos os rios que corriam em Laranjeiras, Botafogo, Rio Comprido e Engenho Velho, substituídos por galerias subterrâneas, o projeto de melhoramentos da Prefeitura incluía o ajardinamento e a arborização de praças e ruas, a abertura de praças, a

DOSSIÊ TEMÁTICO

construção de três pequenos mercados, do Teatro Municipal e o Paço Municipal (Benchimol, 1992).

Cabe, no entanto, lembrar que a principal obra dessa reforma, não foi do governo do então Distrito Federal, mas do governo federal: a abertura da Avenida Rio Branco, então Avenida Central, unindo o Rio de Janeiro de “mar a mar”, isto é, do porto, na então Prainha, até a recém-construída Avenida Beira-Mar, também obra federal. Além dessas duas avenidas, o governo federal realizou obras de ampliação do porto do Rio de Janeiro, além de abrir as avenidas Rodrigues Alves e Francisco Bicalho. Apesar disso, foi ao prefeito Pereira Passos que todo o conjunto de obras públicas ficou associado; afinal, foi ele quem impôs novos usos e costumes aos munícipes, como a proibição de cuspir na rua, tentando fazer emergir junto com uma cidade reconstruída, mais moderna, também usos mais modernos e civilizados na capital republicana.

3.1. O contexto econômico

Desde o último quartel do século XIX, a economia brasileira passava por um período de expressivo crescimento sustentado nas exportações de produtos primários, e do café, em particular. Nos últimos anos do século, entretanto, começaram a ocorrer crises de superprodução, diminuindo a renda das exportações. Essa queda seria enfrentada mediante desvalorizações cambiais, uma política que socializava as perdas, mas mantinha a renda dos exportadores em moeda local. A sustentação da renda dos cafeicultores contribuía para que esses aplicassem seus lucros no negócio do café, o que acabava por suscitar novas crises de superprodução, empurrando o preço internacional do produto para baixo.

DOSSIÊ TEMÁTICO

O fim da escravatura, em 1888, associado à Lei de Terras, legislação que dificultava o acesso dos pobres à terra, contribuiu para transferir enormes contingentes demográficos até o Rio de Janeiro, sede do governo central. Essa, que já era a maior cidade brasileira em população, passou a enfrentar uma grave crise habitacional. Sua população sofria com a carestia, um aumento generalizado de preços, já que praticamente tudo o que consumiam, exceto parte da alimentação, era importado. Ao sustentar a renda dos exportadores de café com desvalorizações cambiais, o governo transferia o ônus dessa política aos residentes urbanos que não tinham como se defender do aumento do custo de vida.

A crise da cafeicultura fluminense modificou substancialmente a economia da Província do Rio de Janeiro e do Distrito Federal, em função da perda de importância do Porto do Rio de Janeiro, em benefício do Porto de Santos, por onde passou a escoar parcela crescente do café exportado. No entanto, parte significativa das importações que abasteciam a população de manufaturas seguiu sustentando a função portuária da cidade que, ademais, vivia da função administrativa, como sede de governo.

A condição de capital do país garantia ao Rio de Janeiro não apenas investimentos públicos em sua infra-estrutura, mas também um considerável contingente de funcionários públicos cuja renda, acima da média, representava um relevante mercado consumidor. Esse era um importante atributo da economia carioca que poderia ter estimulado a implantação de investimentos industriais que estavam se intensificando no início do século XX. Nessa ocasião, o já referido processo inflacionário decorrente das desvalorizações cambiais atuava como uma verdadeira política industrial espontânea, involuntária, já que tornavam muito elevados os preços internos das mercadorias importadas. Como resultado, observa-se uma progressiva transferência de capitais acumulados no complexo agroexportador cafeeiro para

DOSSIÊ TEMÁTICO

o financiamento de atividades industriais, substitutivas de importações (Silva, 1974; Mello, 1981). Nesse momento, no entanto, esse acúmulo de capitais ocorria em São Paulo, não no antigo Estado do Rio, o que será um importante *handicap* em favor da localização na economia paulista dessa industrialização substitutiva de importações.

A localização industrial em São Paulo transformará a capital estadual de um burgo acanhado na maior cidade brasileira, em cuja região metropolitana concentra-se hoje cerca de 15 milhões de habitantes. No início do século XX, entretanto, a principal e maior cidade do país era sua então capital, o Rio de Janeiro, que seguia atraindo grandes fluxos migratórios em um contexto de perda de importância da agricultura em favor da indústria. A transformação do eixo econômico da economia do campo – atividades agro-exportadoras – para a cidade – atividades industriais e terciárias – alimentou um intenso processo de urbanização, mais acelerado do que o ocorrido em outros países já industrializados, suscitando a necessidade de investimentos públicos que reordenassem as cidades de modo a cumprirem novas funções na emergente ordem econômica e social de base urbano-industrial. Esse reordenamento do espaço urbano era mais necessário e urgente no Rio de Janeiro por ser sede do governo e maior cidade do país.

3.2. A origem do planejamento urbano

Enquanto a população estava dispersa no espaço rural, a reprodução social podia ser garantida com pouca ou nenhuma intervenção estatal. As cidades, por exemplo, constituíam apenas uma espécie de “face urbana” da dinâmica econômica comandada pelo campo, mas que não podia prescindir da cidade, onde se localizavam as instituições mercantis. Praticamente toda produção mercantil era destinada ao mercado externo e, nessas

DOSSIÊ TEMÁTICO

condições, as cidades da costa, onde se localizam os portos, tornam-se as mais importantes do país. Entre essas, destaca-se o Rio de Janeiro por sua função administrativa e portuária. O traçado urbano acompanhava a irregularidade da ocupação territorial, estruturando-se para a circulação por tração animal. A emergência de uma sociedade de base urbano-industrial tornará necessário a superação dessa cidade colonial para que dela surja a cidade comercial e industrial.

O acelerado processo de urbanização, em um ritmo muito mais intenso que o da industrialização, impõe enormes desafios ao poder público que é chamado a intervir na estrutura urbana, submetendo a ordem liberal, individualista, às necessidades de reprodução social das cidades. A legitimidade da intervenção estatal, contudo, foi colocada em xeque e somente pôde evoluir no que respeita ao planejamento urbano porque esse foi defendido como uma necessidade não da nova ordem social e econômica, mas sim como uma decorrência das doenças que eram mais facilmente disseminadas em espaços densamente ocupados. Em sua origem, o planejamento urbano foi respaldado como uma imposição da Medicina Social.

O conceito de política médica, intimamente relacionado com as precárias condições higiênicas de moradias, sobretudo as coletivas, figurou com destaque, no século XIX, nos trabalhos realizados por sanitaristas, os verdadeiros pioneiros na discussão do planejamento urbano. No Rio de Pereira Passos, assim como na Paris de Haussmann, as primeiras medidas conducentes às intervenções urbanísticas que realizaram foram defendidas como necessidades derivadas das péssimas condições sanitárias prevalentes nas duas cidades. Pereira Passos foi estudante da *École de Ponts et Chaussées* na Paris do II Império, o que

DOSSIÊ TEMÁTICO

Ihe permitiu apreciar *in loco* a experiência de cirurgia urbana de maior impacto até então já experimentada, e que seria tomada como paradigma a partir daí.

Hausmann não foi, todavia, o primeiro a propor a intervenção do Estado na estrutura das cidades. Na França, o planejamento urbano já vinha sendo discutido desde que a Revolução de 1789 nacionalizara as propriedades da Igreja. Também já tinha sido utilizado como instrumento de política econômica e social quando, em 1830, por exemplo, o governo votou uma grande soma de recursos para o financiamento de monumentos e obras públicas em Paris com o objetivo de gerar empregos, num contexto de crise econômica e muito desemprego da classe trabalhadora. Ademais, tais obras já eram demandadas em consideração às péssimas condições de higiene em que vivia a população urbana. Assim, após 1848, observou-se um maior interesse relacionado às condições sanitárias, levando ao estabelecimento, em 1850, de vários novos corpos administrativos e a passagem de legislação voltada a inspeção e melhoramentos de moradias insalubres. Apesar disso, foi com Hausmann que o surgimento do planejamento urbano está identificado. Durante o II Império, quando era prefeito de Paris, um conjunto monumental de largas e extensas avenidas em perspectiva, os *boulevards* com fachadas uniformes, foram rasgados no centro de Paris. Hausmann reduziu os populosos quarteirões populares e o emaranhado de ruas estreitas e tortuosas que, desde 1789 até a insurreição proletária de 1848, constituíram o legendário campo de batalha das guerras de barricadas dos trabalhadores parisienses (Sutcliff, 1976).

DOSSIÊ TEMÁTICO

3.3. A Reforma Urbana

No Rio de Janeiro de Pereira Passos, ocorreu o mesmo, isto é, uma série de intervenções públicas no sentido de melhorar as condições sanitárias da cidade ainda no século XIX, mas instrumentos mais poderosos de estruturação do espaço urbano apenas no início do século seguinte, na gestão Pereira Passos.

O período que se estende de 1870 a 1902 representa, para a história do Rio de Janeiro, não só a primeira fase de grande expansão de sua malha urbana como também a primeira fase em que tal expansão foi determinada pelas necessidades de reprodução da cidade capitalista. O adensamento urbano trouxe, no entanto, novos desafios à gestão da cidade. Desde os tempos de Colônia, e mais ainda na primeira metade do século XIX, o Rio de Janeiro foi uma cidade insalubre. A primeira grande epidemia de febre amarela na cidade ocorreu em 1850. A partir de então, só fez aumentar sua incidência, assumindo, em certos momentos, dimensões de verdadeira hecatombe. Diante desse quadro sombrio, em setembro de 1850, a Assembléia Geral considerou pertinente a organização, em caráter permanente, da defesa sanitária do Império. Foi criada a Comissão de Engenheiros, extinta em 1859, para se ocupar dos melhoramentos urbanos indispensáveis ao saneamento da cidade, assim como uma Junta de Higiene Pública, encarregada de propor e executar o conjunto de medidas necessárias para a preservação da saúde pública. Os médicos passaram a defender o aterro de pântanos, o arrasamento de morros, bem como atacavam as condições higiênicas das habitações, especialmente as coletivas.

O debate sobre a saúde pública ganhou fôlego quando, na década de 1870, a febre amarela voltou a fustigar o Rio. Deste debate, resultou o primeiro plano urbanístico da cidade. Cabe destacar que, da criada Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de

DOSSIÊ TEMÁTICO

Janeiro, órgão encarregado do plano, fazia parte Pereira Passos. O enfrentamento dos interesses dos proprietários imobiliários no centro da cidade, entretanto, inviabilizaria a realização de uma cirurgia urbana no coração da capital imperial.

No início do século XX, a República estava consolidada o suficiente para permitir uma renovação urbana no centro da cidade, ferindo uma vasta gama de interesses. Durante a década de 1890, houve o agravamento das condições de vida da população trabalhadora que, como já mencionado anteriormente, vinha se expandindo em função das migrações. O ano de 1891 foi particularmente crítico devido ao aumento da mortalidade causado por, principalmente, quatro moléstias: a febre amarela, a varíola, a malária e a influenza. Os locais mais duramente atingidos coincidiram com aqueles onde era maior a densidade de cortiços e habitações coletivas. O Rio de Janeiro tornou-se uma cidade estigmatizada pelas constantes epidemias que tantos prejuízos traziam as suas relações comerciais. Nesse contexto, a remodelação e o saneamento da capital federal, ao lado da modernização do porto, constituíram-se nos principais pontos da plataforma do candidato à presidência Rodrigues Alves.

Eleito Rodrigues Alves, nomeou Pereira Passos prefeito do Distrito Federal, com a missão de realizar o plano de remodelação e saneamento da cidade. Além das reformas urbanísticas, Passos também tencionava introduzir novos hábitos à população carioca, modificar o seu modo de vida, civilizando-nos. Durante o seu governo, ele usou seus poderes discricionários para colocar em vigor uma série de decretos destinados a transformar “velhas usanças” que negavam ao Rio de Janeiro foros de capital e “mesmo de simples hábitat civilizado”. Foi proibida a venda de bilhetes de loteria nas ruas e a ordenha de vacas leiteiras em vias públicas, a prática da medicina pública, urinar fora de mictórios,

DOSSIÊ TEMÁTICO

cuspir nas ruas, qualquer forma de comércio ambulante, fogos de artifício, foi mandado apreender qualquer cão que estivesse pelas ruas, dentre outras iniciativas polêmicas.

Apesar da cirurgia urbana realizada, Pereira Passos não obteve êxito em sua tentativa de utilizar o planejamento urbano como instrumento de transformação da cidade tipicamente colonial numa Paris, após a Reforma Haussmann. Nem mesmo numa Buenos Aires. Reordenou o centro da cidade, sim, melhorou a circulação entre o centro e as zonas norte e sul. Adaptou a cidade às necessidades derivadas de sua condição de “face urbana” das atividades agroexportadoras, dado sua inserção na economia mundial como exportadora de produtos agrícolas e importadora de toda sorte de manufaturas.

Entretanto, esse tipo de intervenção não superou os problemas relacionados ao aumento da densidade urbana, do crescimento dos fluxos migratórios que se dirigiam à cidade, das carências habitacionais daqueles que não tinham condições de pagar para se estabelecer numa cidade renovada, mais cara. Nessas condições, a “Reforma Pereira Passos” resolve um problema, o problema da melhoria na circulação da produção, além de embelezar a cidade, porém, faz emergir outros problemas, relacionados à concentração populacional em áreas sem infra-estrutura urbanística. É nesse início de século XX que a cidade se expande no sentido Zona Sul, através da malha de bondes, utilizada pela população de melhor renda; em direção à Zona Norte, através da malha ferroviária; e, finalmente, nos espaços “livres” dos morros do centro, onde os mais pobres se instalam, muitos dos quais oriundos dos cortiços “botados a baixo” pela cirurgia urbana de Pereira Passos (Abreu, 1987).

A Reforma Urbana Pereira Passos foi um marco na urbanização carioca por dois motivos principais. O primeiro refere-se ao fato de que renovou a cidade, adaptando-a a sua

DOSSIÊ TEMÁTICO

condição de capital da República, que então se consolidava, num contexto em que a renda nacional era dependente fundamentalmente da agroexportação. O outro motivo relaciona-se às mudanças observadas na relação entre Estado e sociedade, no âmbito das quais a intervenção estatal no ordenamento urbano passou a ser considerada cada vez mais legítima. A partir daí, foi um longo percurso em direção à perspectiva de que a cidade fosse considerada um bem coletivo e, nesse sentido, a propriedade urbana estivesse submetida aos interesses de reprodução social da cidade, como veio a ser a partir da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988.

4. A reforma urbana no início do século XXI

Ao longo do século XX, a sociedade brasileira passou por transformações extraordinárias rumo a uma modernização que já foi chamada de “conservadora” por envolver crescimento econômico, mas sem distribuição de renda; excessivamente urbanizada, mas sem distribuição da infra-estrutura urbanística. Em 2000, aproximadamente 82% da população brasileira viviam em cidades, mas apenas 11 das 5.567 cidades contavam com população superior a 1 milhão de habitantes. O Rio de Janeiro, com seus 5,8 milhões de habitantes, é a segunda maior cidade do país. Tamanha pressão demográfica reflete-se em péssimas condições de vida para um percentual crescente de residentes que se fixam nas franjas da região metropolitana, mas não na metrópole carioca, onde conseguem se estabelecer apenas em favelas ou loteamentos irregulares.

DOSSIÊ TEMÁTICO

4.1. O contexto econômico

Esses indicadores demográficos já indicam que os problemas de gestão dos municípios vão se tornando mais complexos e suscitando maiores recursos e novos instrumentos de gestão para serem enfrentados. No município do Rio de Janeiro, em particular, não apenas aumenta a sua densidade demográfica, mas agrava-se a sua situação econômica com a perda da condição de capital federal. A experiência da Cidade-Estado da Guanabara durou apenas 15 anos, encerrando-se sem que tenham sido amadurecidas as soluções encaminhadas para reverter a crise da economia estadual. Em 1975, com a fusão entre a Guanabara e o antigo Estado do Rio, a metrópole carioca viu seu *status* ser reduzido a apenas capital estadual, numa conjuntura marcada pela reversão de um longo ciclo expansivo, o que comprometeria ainda mais a economia local. Os anos 1980 iriam marcar o período mais crítico da crise econômica do estado e do município do Rio de Janeiro, cujo auge foi a declaração da falência do município, em 1988, durante o governo do Prefeito Saturnino Braga.

Esta falência, é importante destacar, não foi produto da má gestão das finanças municipais. Houve, é certo, uma medida polêmica, o aumento linear dos salários do funcionalismo municipal, que comprometeria a capacidade financeira do município. Entretanto, o aumento das despesas municipais era produto de uma série de gastos legítimos, como foram os casos da contratação de prestadores de serviços de saúde e educação, mas também das despesas relacionadas com as enchentes do verão de 1988.

Cabe refletir sobre esses dois tipos de despesas municipais. As despesas com serviços de saúde e educação fazem parte de uma série de gastos com a política social e que

DOSSIÊ TEMÁTICO

se traduzem em aumento da despesa com pessoal. A política social estava sob forte pressão de novas demandas desde o início da “Nova República”, inaugurada em 1985, com a retomada de governos civis e o fim do regime militar (1964/1985). Essas pressões acabaram sendo um veículo para o recrudescimento do processo inflacionário, já que o governo cedia às pressões, comprometia-se com demandas longamente reprimidas, não conseguindo controlar sua política fiscal.

Quanto ao caso dos gastos em função das conseqüências das enchentes de 1988, não deveriam ser considerados “inesperados”, afinal, as chuvas de verão no Rio de Janeiro são “catástrofes naturais” mais do que anunciadas. No biênio 1966/1967, houve chuvas com graves conseqüências para a cidade, com muitas mortes, desabamento de muitos barracos, em favelas, e até de prédios de classe média, como foi o caso do desabamento de um prédio na Rua General Glicério, no bairro de Laranjeiras. Naquela ocasião, o governo da Guanabara realizou muitas obras de saneamento e nas encostas de morros, no sentido de prevenir as conseqüências das chuvas. É certo que tais obras contribuíram para controlar os efeitos das chuvas, pois não foram registrados casos da gravidade observada no biênio 1966/67 até o verão de 1988. Entre esses dois momentos, entretanto, observou-se uma mudança institucional decisiva na gestão da cidade.

A ruptura institucional de 1964, com a instauração do regime militar, foi seguida da centralização financeira em torno do governo federal, após a reforma tributária instituída em fins dos anos 1960. Essa centralização contrasta fortemente com a situação federativa vigente anteriormente. Durante o período de democratização, seguida da queda do ditador Getúlio Vargas (1945), foi instituída uma nova Constituição Federal, a CF de 1946, de corte descentralizador, visando diminuir o poder do governo federal. Um dos instrumentos

DOSSIÊ TEMÁTICO

utilizados foi uma política tributária que dava maior autonomia financeira aos governos estaduais. Essa autonomia favorecia principalmente os estados mais ricos, capazes de suportar uma carga tributária maior. Ao ser instituído em 1960, o Estado da Guanabara beneficiou-se da dupla arrecadação, resultado de sua condição de município e de estado, o que lhe permitiu financiar um grande número de obras públicas, particularmente viárias, que reordenou os vetores de expansão da cidade, constituindo-se numa verdadeira “reforma urbana” durante os anos 1960.

Essa reforma urbana concretizou-se em obras tais como o Túnel Rebouças, o Trevo dos Marinheiros, a Avenida Radial Oeste, a via expressa do Aterro do Flamengo, o Elevado e o Túnel do Joá e o Túnel Dois Irmãos. Mas, “tão importantes quanto os investimentos na malha viária foram os relativos à infra-estrutura urbanística, com obras de saneamento, como a adutora do Guandu, grande número de obras de contenção de encostas. Esses dois setores foram os responsáveis por mais de 50% dos recursos públicos estaduais, despendidos no período de vigência da Guanabara” (Santos, 2003b, p.156). A centralização política, resultado da “revolução de 1964”, foi acompanhada da centralização financeira, ao ser promulgada uma nova Constituição Federal em 1967, ampliando as bases fiscais do Estado, mas concentrando no governo federal as decisões alocativas sobre a política fiscal.

Durante o regime militar (1964-1985), o centralismo político e financeiro reduziu o planejamento estadual a mero complemento, a nível regional, do planejamento elaborado em bases nacionais pela União federal. Nessas condições, estariam bloqueadas iniciativas de políticas públicas voltadas para o atendimento dos interesses regionais que não se confundissem com os do governo federal. Para a Guanabara, único estado governado por

DOSSIÊ TEMÁTICO

um político do partido oposicionista à ARENA, sustentáculo do governo federal, esse centralismo representou o fim de sua autonomia financeira, num contexto de reversão de um ciclo expansivo da economia brasileira. Mas, não foi só essa a autonomia perdida, houve também perda de autonomia política com a decisão do governo federal em fundir os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, criando, em 1975, o novo Estado do Rio de Janeiro, para o qual foi nomeado um governador politicamente afinado com a União.

A partir daí, a crise econômica no país se aprofundaria, inviabilizando as políticas públicas, com financiamento federal, visando a consolidação econômica do novo estado, mas, sobretudo, aprofundou-se a crise econômica no Estado do Rio de Janeiro. À perda da dinâmica relacionada à industrialização, somaram-se às perdas das funções portuária e administrativa, o que conduziria a economia fluminense a sua pior década em termos de desempenho econômico, durante os anos 1980.

A década de 1990, entretanto, trouxe melhores expectativas para a economia estadual e a metrópole carioca, em particular. Dotada de melhores fatores locacionais, tais como o amplo mercado consumidor, a disponibilidade de trabalho qualificado e a infraestrutura logística, a economia do estado do Rio de Janeiro parecia fadada a aproveitar as oportunidades que surgiam numa nova ordem econômica em que o setor de serviços tornou-se a principal fonte de geração de emprego e renda (Santos, 2003c). De fato, a economia fluminense voltou a crescer, ainda que num ritmo inferior ao observado na média das economias brasileira e sudestina. Não houve, entretanto, o esperado dinamismo como resultado da maior importância dos serviços na formação do PIB, em particular dos de Telecomunicações.

DOSSIÊ TEMÁTICO

4.2. A reforma urbana hoje

A longa estagnação econômica e a perda de atração de fluxos migratórios não arrefeceram os problemas de reprodução social da metrópole carioca. O município do Rio de Janeiro tem um estoque populacional de quase seis milhões de habitantes, o que faz com que o seu crescimento vegetativo seja suficiente para garantir-lhe uma elevada densidade demográfica e imensos desafios de gestão e de planejamento municipais.

Ao longo do século XX, a população brasileira passou por um intenso processo de urbanização, com transferência massiva de população do campo para a cidade, o que tornou urgente a reforma urbana. Essa evidência teria levado os constituintes de 1988, quando da elaboração da nova Constituição Federal, a elevar os municípios à condição de entes da federação, proporcionando-lhes autonomias política, administrativa, legislativa e financeira. Essa seria uma estratégia visando a democratização das estruturas de poder, muito concentradas no nível federal durante o regime militar. O país seria transformado numa Federação tripartite, constituída da União, 26 estados, o Distrito Federal e os mais de 5.500 municípios existentes (Santos, 2002).

Consoante com a maior autonomia concedida aos municípios, a Constituição Federal também incluiu dois artigos, o 182 e o 183, tratando da política urbana, competência específica do nível municipal de governo. Segundo o primeiro parágrafo do artigo 182: “O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.” No segundo parágrafo, de alcance ainda maior que o anterior, ficava estabelecido que: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.” O

DOSSIÊ TEMÁTICO

planejamento urbano foi, portanto, tornado obrigatório, em particular para os municípios com população superior a 20 mil habitantes.

Apesar de o número de municípios com população inferior a 20 mil habitantes representar 56,2% dos municípios brasileiros, contribuem apenas com 19,8% da população do país. Essa está muito concentrada em municípios de médio e grande porte. Em 2000, havia apenas seis municípios com população superior a dois milhões de habitantes, mas sua participação era de 14,8% na população brasileira (Andrade e Serra, 2001). Tal concentração suscitou um fenômeno que já foi denominado de “metropolização da pobreza” (Rocha, 1994) para referir-se a grande e crescente concentração de pobres, e dos problemas decorrentes da pobreza, nas regiões metropolitanas do país.

Com seus 5.850.544 habitantes, a cidade do Rio de Janeiro é o segundo maior município brasileiro, só superado pela metrópole paulistana. Sua participação na população estadual é de 40,72%, em 2000, mas a sua região metropolitana contribui com 75,67%, ou seja, três quartas partes da população estadual. Tamanha concentração espacial da população suscita problemas que reformas urbanas do tipo “cirurgia urbana” à moda Pereira Passos são incapazes de superar. Uma cirurgia urbana rasgando área densamente ocupada envolve custos financeiros e políticos de difícil enfrentamento.

O verdadeiro desafio da reforma urbana hodierna é tornar a cidade acessível a todos os seus residentes, inclusive os pobres, que não são consumidores do espaço urbano regularmente construído, mas são cidadãos que têm direitos aos quais o Estado está constitucionalmente obrigado a atender. O direito à moradia é um dos direitos sociais elencados no artigo 6 da Constituição Federal. Esse, como os demais direitos sociais, constitui, como lembrou Norberto Bobbio (1992), mais uma declaração de princípios a

DOSSIÊ TEMÁTICO

orientar a política pública do que propriamente um direito positivado, como é o caso dos direitos civis e políticos. Nessas condições, o atendimento desses direitos depende de luta política que, no caso em tela, refere-se a limitações do direito de propriedade, conforme previsto no parágrafo segundo do já mencionado artigo 182 da CF. Foi precisamente a luta política, o enfrentamento de interesses dos proprietários de terra, o responsável pelo prolongamento por mais de 10 anos da tramitação da lei que regulamenta o mencionado artigo. Somente em 10 de julho de 2001 é que seria sancionada a Lei nº 10.257 que ficaria conhecida por “Estatuto da Cidade”.

O Estatuto da Cidade é resultado do trabalho de vários segmentos da sociedade civil, nascido da vontade de democratizar as cidades através da justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; da sustentabilidade ambiental e da gestão participativa das cidades. As diretrizes gerais da política urbana contidas no Estatuto da Cidade reúnem normas gerais de direito urbanístico que devem guiar a aplicação pelo poder público dos instrumentos previstos nesta lei. Dentre as 16 diretrizes, destacam-se: garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerada a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

DOSSIÊ TEMÁTICO

Estas diretrizes de política urbana indicam o quão distante é a noção de reforma urbana hoje em relação ao período da Reforma Pereira Passos. Aquela cirurgia urbana do início do século XX foi uma estratégia autoritária do poder público em transformar a cidade colonial em uma cidade capitalista. Os efeitos colaterais do “bota abaixo” realizado, isto é, a expansão urbana seguindo as linhas de trens e/ou ocupação ilegal de morros, com a instalação de favelas, foram completamente desconsiderados como questões a serem enfrentadas pela política urbana de então. Ao longo do século, no entanto, a expansão desordenada da cidade, com a população de baixa renda instalando-se de forma irregular, dada sua impossibilidade de arcar com os custos inerentes à regularização fundiária e ao ordenamento do solo urbano definido nas leis urbanísticas, faria emergir novos desafios à administração do território urbano, modificando completamente os termos do compromisso do poder público com a gestão da cidade.

É neste contexto que devemos situar o Estatuto da Cidade e suas diretrizes de política urbana. O Plano Diretor é reafirmado como instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana, constituindo-se em um processo político de definição de prioridades, contendo um conjunto de princípios e regras que orientam a ação dos agentes envolvidos na construção e gestão pactuada da cidade, devendo ser revisto a cada 10 anos.

Cabe ainda destacar uma conquista contida no Estatuto da Cidade: trata-se do princípio da gestão democrática da cidade. Objetivando assegurar a participação popular, foram definidos alguns instrumentos, dentre os quais destacam-se: a) Conselhos de Política Urbana, em níveis federal, estadual e municipal; b) debates, audiências e consultas públicas; c) Conferências de Desenvolvimento Urbano nos três níveis de governo; d)

DOSSIÊ TEMÁTICO

iniciativa popular de leis, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; e) orçamento participativo.

O século XXI inicia-se, portanto, com o planejamento urbano alcançando um grau de institucionalidade ímpar, e, mais importante ainda, com um compromisso muito firme com a reprodução das cidades consideradas como “bens coletivos” dos seus residentes. O alcance desse compromisso é a garantia de uma cidade voltada para as necessidades de toda sua população, contribuinte ou não, no que respeita a moradia, educação, saúde, saneamento básico, segurança, transportes públicos, além de outras necessidades também fundamentais como cultura e lazer, todas consideradas direitos constitucionais conquistados pelos cidadãos brasileiros.



IMAGEM: ESTRELA

FOT. CORREIO

DOSSIÊ TEMÁTICO

Foto: Augusto Malta

Rua da Carioca - Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro.

Referências Bibliográficas

ABREU, Maurício. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO/Zahar, 1987.

ANDRADE, T. A. e SERRA, R. S. O desempenho das cidades médias no crescimento populacional brasileiro no período 1970/2000. In: Andrade, T. A e Serra, R. S. (Orgs.). *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001, p.129-169.

BARRETO, Lima. *Recordações do escrivão Isaías Caminha*. São Paulo: Ática, 1983.

BASTOS, Ana Marta Rodrigues. *O Conselho de Intendência Municipal: autonomia e instabilidade (1889-1892)*. Rio de Janeiro: CEH/FCRB, 1984 [mimeo].

BENCHIMOL, Jaime Larry. *Pereira Passos, um Haussmann tropical*. Rio de Janeiro: Biblioteca Carioca, 1992.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOURDIEU, Pierre. A representação política. Elementos para uma teoria do campo político. In: _____. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989, p.163-208.

CARVALHO, Maria Alice Rezende de. “Governar por retas”: engenheiros na *belle époque* carioca. In: _____. *Quatro vezes cidade*. Rio de Janeiro: Sette Letras, 1994, p.65-94.

_____. *O quinto século: André Rebouças e a construção do Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/Iuperj-Ucam, 1998.

FREIRE, Américo. *Uma capital para a República: poder federal e forças políticas locais no Rio de Janeiro na virada para o século XX*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

FRITSCH, Lilian de Amorim de. Palavras ao vento: a urbanização do Rio imperial. *Revista do Rio de Janeiro*, n.3. Niterói: UFF, 1986, p.75-86.

KROPF, Simone. Sonho da razão, alegoria da ordem: o discurso dos engenheiros sobre a cidade do Rio de Janeiro no final do século XIX e início do século XX. In: KROPF, Simone & HERSCHMANN, Micael & NUNES, Clarice. *Missionários do progresso: médicos, engenheiros e educadores no Rio de Janeiro (1870-1937)*. Rio de Janeiro: Diadorim, 1996, p.69-154.

MELLO, João Manoel C. *Capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

DOSSIÊ TEMÁTICO

MOTTA, Marly Silva da. Economistas: intelectuais, burocratas e “mágicos”. In: GOMES, Ângela de Castro (Coord.), DIAS, José Luciano de Mattos & MOTTA, Marly Silva da. *Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas*. Rio de Janeiro: FGV, 1994, p.82-131.

_____. *Saudades da Guanabara: o campo político da cidade do Rio de Janeiro (1960-1975)*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

_____. *Rio de Janeiro: de cidade-capital a estado da Guanabara*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

ROCHA, Oswaldo Porto. *A era das demolições: cidade do Rio de Janeiro, 1870-1920*. Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Cultura, 1986.

ROCHA, S. Governabilidade e pobreza no Brasil: o desafio dos números. In VALLADARES, L. e COELHO, M. (Orgs). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, p.221-265.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Descentralização e poder municipal no Brasil. *Anais do IV Colóquio sobre Transformaciones Territoriales*, Montevideo, agosto/2002. [cd-rom]

_____. Municípios como atores de políticas públicas. In: _____. *Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2003a, p.197-219.

_____. A experiência da metrópole carioca como estado da Guanabara (1960-1975). Op.cit., 2003b, p.139-174.

_____. O desempenho recente da economia fluminense: reversão da estagnação? Op.cit., 2003c, p.71-91.

SILVA, Sérgio. *Expansão cafeeira e origens da industrialização no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1974.

SUTCLIFF, D. *Napoleon III and the rebuild of Paris*. Cambridge: University of Cambridge, UK, 1976.

VENTURA, Zuenir. *A cidade partida*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

WEID, Elizabeth van der. *O prefeito como intermediário entre o poder federal e o poder municipal na capital da República*. Rio de Janeiro: CEH/FCRB, 1984 [mimeo].

DOSSIÊ TEMÁTICO

Abstract – *This article has two objectives: one is a reflection about what it meant to be “the mayor of Rio de Janeiro” one century ago. The other is an identification of the social, political, and economical aspects in order to evaluate the urban reform as it was viewed in the beginning of the XXth century, compared to its current interpretation, one hundred years later.*

Keywords: Pereira Passos; Rio de Janeiro; *urban reform.*

Resumen – *En este ensayo, hay un doble objetivo: por un lado, plantear el significado de “ser alcalde de Rio de Janeiro” a lo largo de un siglo; por otro, recobrar aspectos sociales, políticos y económicos que permitan comprender como se entendía la reforma urbana a inicios del siglo XX, y como se la entiende hoy día, pasados cien años.*

Palabras-clave: Pereira Passos; Rio de Janeiro; *reforma urbana.*

Notas

¹ Pereira Passos era filho de Antônio Pereira Passos, Barão de Mangaratiba, e se criou em uma grande fazenda de café na então província do Rio de Janeiro. Os dados biográficos de Passos foram tirados de Benchimol, 1990, p.192-196.

² Sobre a Comissão de Melhoramentos, ver Fritsch, 1986.

³ Mensagem de Rodrigues Alves ao Congresso Nacional (maio de 1903), *apud* Benchimol, 1990, p.212.

⁴ Estamos tomando o conceito de *capital político* tal como desenvolvido por Bourdieu, 1989.

⁵ *O Paiz*, 30/12/1902, *apud* Freire, 2000, p.126.

⁶ Sobre a experiência da cidade do Rio de Janeiro como estado da Guanabara, ver Motta, 1999.

⁷ Ver, entre outros, “Eleitores com fome de obras” (*O Globo*, 15/10/2000) e “O duelo dos obreiros” (*Época*, 9/10/2000).