UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

IVAN SOUZA VIEIRA

Participação social no Rio de Janeiro: uma análise do relacionamento entre Estado e sociedade civil durante as primeiras décadas do século XX

Versão corrigida

São Paulo
2020

IVAN SOUZA VIEIRA

Participação social no Rio de Janeiro: uma análise do relacionamento entre Estado e sociedade civil durante as primeiras décadas do século XX

Versão corrigida

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Paolo Ricci

São Paulo

2020

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na publicação

Serviço de Biblioteca e Documentação

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

V658p Vieira, Ivan
Participação social no Rio de Janeiro: uma análise
do relacionamento entre Estado e sociedade civil
durante as primeiras décadas do século XX / Ivan
Vieira ; orientador Paolo Ricci. - São Paulo, 2020.
226 f.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade de São
Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de
concentração: Ciência Política.

1. Participação. 2. Participação Política. 3. Rio de
Janeiro. I. Ricci, Paolo, orient. II. Título.

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

Termo de Ciência e Concordância do (a) orientador (a)

Nome do (a) aluno (a): Ivan Souza Vieira

Data da defesa: 24/07/2020

Nome do Prof. (a) orientador (a): Paolo Ricci

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 27/09/2020

(Assinatura do (a) orientador (a))

Nome: VIEIRA, Ivan Souza

Título: Participação social no Rio de Janeiro: uma análise do relacionamento entre Estado e sociedade civil durante as primeiras décadas do século XX

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

AGRADECIMENTOS

Nos últimos dois anos me dediquei à pesquisa e escrita desta dissertação de mestrado, um trabalho ao mesmo tempo desafiador e gratificante. Sem o auxílio de uma grande quantidade de pessoas e instituições, todavia, a realização desta pesquisa não teria sido possível. Registro aqui, portanto, minha gratidão e meu sincero agradecimento a todos que tornaram esse percurso mais leve e prazeroso.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Paolo Ricci, pelas reuniões, conselhos, sugestões, comentários e pela disponibilidade constante em avaliar cada detalhe deste trabalho. Sua atenção e generosidade intelectual foram essenciais para a concretização da pesquisa.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão da bolsa de mestrado e pelo apoio financeiro para a realização da pesquisa.

A todos os professores que, de alguma forma, fizeram parte da construção deste trabalho e forneceram recomendações valiosas sobre os mais variados temas abordados pela pesquisa. Faço um agradecimento especial à Prof. Dra. Fania Fridman, à Prof. Dra. Jaqueline Zulini e ao Prof. Dr. Adrián Gurza Lavalle, por participarem da minha banca de qualificação e defesa. Também agradeço à Prof. Dra. Paula Louzano por ter me orientado durante a graduação e me apresentado o mundo da pesquisa acadêmica séria e de qualidade.

Transmito meu agradecimento aos vários docentes que compartilharam seu tempo e conhecimento para avaliar diferentes partes desta dissertação: aos Professores Eduardo Marques, Marta Arretche e Elizabeth Balbachevsky, do Departamento de Ciência Política (DCP-USP); à Professora Mayra Laudanna, do Instituto de Estudos Brasileiros (IEB-USP); ao Professor Paulo César Xavier Pereira, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU-USP); ao Professor Alfredo Pereira de Queiroz Filho, do Departamento de Geografia (FFLCH-USP); e aos Professores Derek Beach e Matthew Lange, que tive a grata oportunidade de conhecer e dialogar durante a *IPSA-USP Summer School* de 2020.

Aos funcionários do Departamento de Ciência Política e da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, por todo suporte acadêmico durante o transcorrer do curso de mestrado.

Aos arquivistas, bibliotecários e demais funcionários das diversas instituições que percorri ao longo dos últimos anos para a coleta de dados e evidências empíricas.

Dedico também um enorme obrigado a todos meus amigos. Às queridas Ellen, Mabel, Jaine, Yasmin, Carla, Daniele e Carol pela amizade de longa data. Aos meus "cariocas" do

coração, Renata, Adilson, Jamille, Juliana, Meyri e Rodrigo. Aos para sempre *uspianos*, Rafael, Giulia e Sophia. Às pessoas maravilhosas que conheci durante o mestrado e se tornaram em grandes e inseparáveis amigos: Vitória, Guilherme, Alex, Manuel, Cristiano, Yunus, Valentin, Héctor e Duarte. E à muitos outros. O carinho e o suporte de vocês foram essenciais para percorrer essa árdua trajetória.

Finalmente, esta dissertação não teria se tornado o que é sem o apoio incondicional e irrestrito da minha família. Aos meus irmãos, Aline, Camila e Daniel, agradeço pelo amor, pela amizade e por terem me presenteado com lindos e extraordinários sobrinhos. À minha vó Maria, muito querida, sou eternamente grato por sempre ter me estimulado a continuar com os estudos. E, por fim, não tenho palavras para descrever o amor e gratidão que tenho pelos meus pais, Manoelita e José, por me apoiarem nos bons e maus momentos. O afeto e o carinho de vocês estão em cada página desta dissertação.

RESUMO

VIEIRA, Ivan Souza. **Participação social no Rio de Janeiro: uma análise do relacionamento entre Estado e sociedade civil durante as primeiras décadas do século XX.** 2020. 226 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

Nesta dissertação de mestrado investigamos os relacionamentos existentes entre Estado e sociedade civil durante as primeiras décadas do século XX. Neste período, moradores da cidade do Rio de Janeiro buscaram interferir no processo de tomada de decisão governamental por intermédio de diferentes estratégias de mobilização. Afirmamos que a referida interferência ocorreu sobretudo através das três diferentes formas de participação social – contatos diretos e indiretos com o poder público, ativismo e associativismo civis e imprensa. Para averiguar de que modo os cariocas participaram das decisões políticas do período, analisamos sistematicamente demandas, reclamações e pedidos efetuados por residentes do bairro de Copacabana. Utilizamos evidências coletadas em jornais de bairro e documentos oficiais da época para demonstrar o processo que permitiu que demandas dos moradores de Copacabana se convertessem em políticas implementadas pela administração pública local. A partir da análise efetuada constatamos que a interlocução entre autoridades políticas e moradores foi frequente durante as décadas iniciais do século passado, o que resultou em oportunidades reais para que parte da população carioca efetivamente participasse dos assuntos políticos da cidade. O resultado, de modo geral, foi a conquista pelos cidadãos de melhoramentos para a sua área de residência.

Palavras-chave: Participação social. Rio de Janeiro. Copacabana. Estado. Sociedade Civil.

ABSTRACT

VIEIRA, Ivan Souza. **Social participation in Rio de Janeiro: an analysis of the relationship between the State and civil society during the first decades of the 20th century.** 2020. 226 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

In this master's dissertation, we investigate the existing relationships between the State and civil society during the first decades of the 20th century. During this period, residents of the city of Rio de Janeiro sought to interfere in the governmental decision-making process through different mobilization strategies. We affirm that the referred interference occurred mainly through the three different forms of social participation - direct and indirect contacts with the public power, civil activism and associations, and the press. To find out how cariocas participated in the political decisions of the period, we systematically analyzed demands, complaints, and requests made by residents of the Copacabana neighborhood. We used evidence collected from neighborhood newspapers and official documents of the time to demonstrate the process that allowed the demands of Copacabana residents to become policies implemented by the local public administration. From the analysis carried out, we found that the dialogue between political authorities and residents was frequent during the early decades of the last century, which resulted in real opportunities for a part of the population of Rio to effectively participate in the political affairs of the city. The result, in general, was the conquest by citizens of improvements to their area of residence.

Keywords: Social participation. Rio de Janeiro. Copacabana. State. Civil society.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

Quadro 1 – Disputa política entre atores estatais e sociedade civil no Distrito Federal.....	108
Quadro 2 – Política pública no Rio de Janeiro da Primeira República	113
Quadro 3 – Mecanismo causal da participação social: nível teórico e <i>scope conditions</i>	128
Quadro 4 – Mecanismo causal da participação social: proposição de evidências.....	129

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Participação política no Brasil e países latino-americanos (%) (1891-1934)	27
Gráfico 2 – Participação política no Brasil e em países europeus (%) (1891-1934).....	28
Gráfico 3 – Distribuição das notícias de jornal do <i>Beira-Mar</i> segundo as categorias ($n=549$)	82
Gráfico 4 – Distribuição das notícias do <i>Beira-Mar</i> de jornal por ano ($n=549$)	83
Gráfico 5 – Distribuição das categorias entre “informe/elogio” e “crítica/demanda” (%)	98
Gráfico 6 – Matrículas municipais em escolas primárias diurnas, noturnas e jardins de infância (1907-1934)	142
Gráfico 7 – Escolas de ensino primário inauguradas na cidade do Rio de Janeiro, por década (1870-1930)	142
Gráfico 8 – Quantidade de logradouros existentes no Rio de Janeiro (1808-1922).....	174
Gráfico 9 – Quantidade de PAA para a Avenida Atlântica, por prefeito (1905-1922)	180
Gráfico 10 – Distribuição das categorias entre “informe/elogio” e “crítica/demanda”	184
Gráfico 11 – Distribuição de notícias dos tipos crítica-informe para Avenida Atlântica, por ano	185

FIGURAS

Figuras 1, 2 e 3 – Recortes do jornal <i>Beira-Mar</i> que exemplificam a troca de favores existente entre eleitores e intendentess.....	36
Figuras 4 e 5 – Recortes do jornal <i>Beira-Mar</i> que exemplificam a troca de favores existente entre eleitores e intendentess.....	37

Figuras 6 e 7 – Recortes do <i>Beira-Mar</i> sobre a existência de cabos eleitorais em Copacabana	38
Figura 8 – Recortes do <i>Beira-Mar</i> sobre os eleitores de Copacabana e os pleitos municipais	39
Figura 9 – Exemplo de censura na Primeira República.....	43
Figura 10 – Charge de <i>O Malho</i> (1904) – Diálogo entre o Zé Povo, Rodrigues Alves (Presidente da República) e Leopoldo Bulhões (Ministro da Fazenda)	44
Figura 11 – Capa da revista <i>O Careta</i> (1928)	45
Figuras 12 e 13 – Notícias sobre a fundação de associações de bairro publicadas pela <i>Revista Suburbana</i>	56
Figura 14 – Esquema das alturas das edificações do bairro de Copacabana.....	70
Figura 15 – Copacabana em 1890 (aproximadamente)	73
Figura 16 – Processo de favelização do Morro de São João, no Leme	75
Figura 17 – Capa da primeira edição do <i>Beira-Mar</i>	79
Figura 18 – Recorte sobre o crescimento do <i>Beira-Mar</i>	80
Figura 19 – Recorte do <i>Beira-Mar</i> com resposta do governo sobre uma demanda de moradores	87
Figura 20 – Recorte do <i>Beira-Mar</i> com menção à carta enviada por moradores.....	87
Figura 21 – Recorte do <i>Beira-Mar</i> sobre procissão em Copacabana	89
Figura 22 – Recorte do <i>Beira-Mar</i> sobre a parceria entre a Associação de Escoteiros de Copacabana e a Liga da Defesa Nacional	91
Figura 23 – Notícia do <i>Beira-Mar</i> sobre a Associação de Damas Protectoras dos Escoteiros	92
Figura 24 – Recorte do <i>Beira-Mar</i> sobre o Centro Político de Copacabana.....	93
Figuras 25 e 26 – Fotografias das demolições do Morro do Castelo em 1904 (Pereira Passos) e 1922 (Carlos Sampaio), respectivamente	115
Figura 27 – Charge publicada na revista <i>O Malho</i> (1926)	117
Figura 28 – Charge de Klisto publicada na revista <i>O Malho</i> (1904).....	118
Figura 29 – Charge publicada na revista <i>O Malho</i> (1906)	122
Figura 30 – Imagem crítica ao governo publicada na Revista Suburbana	123
Figura 31 – Níveis de análise do <i>process tracing</i>	126
Figura 32 – Escola Municipal República Argentina (Vila Isabel), inaugurada em 1935 por Anísio Teixeira	141
Figuras 33 e 34 – Instituições de ensino primário inauguradas na cidade do Rio de Janeiro entre 1870 e 1934: visão geral e recorte na zona sul	144

Figura 35 – Notícia do <i>Beira-Mar</i> com justificativas para a construção de uma escola em Copacabana.....	151
Figura 36 – Notícia do <i>Beira-Mar</i> sobre a escola modelo	154
Figura 37 – Recorte com entrevista realizada pelo <i>Beira-Mar</i> com Fernando Azevedo	155
Figura 38 – Recorte do <i>Beira-Mar</i> com a proposta de Ignacio Bastos	156
Figuras 39- 49 – Recortes do <i>Beira-Mar</i> com destaque para a demanda da escola pública primária.....	157
Figura 50 – Recorte do <i>Beira-Mar</i> com pedido para Carneiro Leão.....	161
Figura 51 – Projeto de escola para Copacabana	162
Figura 52 – Notícia do <i>Beira-Mar</i> sobre a indicação de Pedro Ernesto para a Prefeitura do Distrito Federal	165
Figura 53 – Fotografia da inauguração da escola pública primária de Copacabana	167
Figura 54 – Fachada da Escola Municipal Doutor Cício Barcellos	167
Figura 55 – PAA 137, ratificado pelo decreto n. 561, de 4 de novembro de 1905	175
Figura 56 – Anúncio de venda de terrenos na Avenida Atlântica (1907)	176
Figura 57 – Vista área de Copacabana, cerca de 1910	177
Figura 58 – Notícia da <i>Gazeta de Notícias</i> sobre a ressaca de 1918.....	178
Figura 59 – Avenida Atlântica em 16.06.1919.....	178
Figura 60 – Avenida Atlântica, cerca de 1920	179
Figura 61 – Charge de Alfredo Storni sobre os efeitos da ressaca na Avenida Atlântica	182
Figura 62 – Notícia do <i>Beira-Mar</i> sobre os frequentadores da Avenida Atlântica.....	187
Figura 63 – Trecho de conversa do <i>Beira-Mar</i> com o prefeito Antônio Prado.....	190
Figura 64 – Demanda por instalação de escadas e rampas.....	191
Figura 65 – Demanda para o conserto de valas	192
Figura 66 – Demanda por reparos na avenida após os estragos causados pela ressaca	192
Figura 67 – Demanda pela instalação de bancos ao longo da Avenida Atlântica.....	193
Figura 68 – Demanda pela construção de abrigos de ônibus e bondes	193
Figura 69 – Demanda por arborização da Avenida Atlântica	194
Figura 70 – Demanda para o conserto de vazamento de esgotos na Avenida Atlântica	195
Figura 71 – Reclamação de moradores pela morosidade em inúmeras obras do bairro	199
Figura 72 – Moradores celebram o sucesso das amuradas em conter o avanço das águas sobre a avenida.....	200
Figura 73 – Avenida Atlântica e o Hotel Copacabana Palace no dia 05.07.1925	203
Figura 74 – Avenida Atlântica, cerca de 1926	203

Figura 75 – Avenida Atlântica em 1929.....	204
Figura 76 – Avenida Atlântica nos anos finais da década de 1920	204
Figura 77 – Avenida Atlântica em 1930 (cerca).....	205
Figura 78 – Avenida Atlântica no dia 08.05.1962.....	206

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Características da Participação Política e da Participação Social.....	20
Tabela 2 – Eleitorado potencial da cidade do Rio de Janeiro: 1890, 1906 e 1920.....	30
Tabela 3 – Agenda das demandas e problemas populares (1900-1905-1910)	58
Tabela 4 – Agenda das demandas e problemas populares (1920-1930).....	59
Tabela 5 – Jornais de bairro da cidade do Rio de Janeiro fundados entre 1889 e 1930.....	60
Tabela 6 – Cronologia de eventos do Rio de Janeiro Atlântico	68
Tabela 7 – Evolução demográfica comparativa entre Copacabana e a cidade do Rio de Janeiro (nº habitantes)	72
Tabela 8 – Distribuição das notícias de jornal de acordo com as categorias.....	97
Tabela 9 – Distribuição das categorias presentes na primeira página do <i>Beira-Mar</i>	98
Tabela 10 – Comparação entre Copacabana e alguns dos distritos municipais do Rio de Janeiro com escolas públicas inauguradas entre 1870-1933 e suas respectivas densidades populacionais (km ²)	146
Tabela 11 – População em idade escolar (número de crianças de 6 até 12 anos) no Rio de Janeiro, por distrito (1927)	147
Tabela 12 – Gastos com a reconstrução da Avenida Atlântica, por prefeito.....	181

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1 – PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SOCIAL	22
1.1. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	23
1.1.1 Participação política e o governo representativo	23
1.1.2 A participação política no Brasil e no Rio de Janeiro (1891-1934)	25
1.2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL	40
1.2.1. Formas de participação social.....	46
1.2.1.1. Contatos diretos e indiretos com o poder público	47
1.2.1.2. Ativismo e associação civil	50
1.2.1.3. Imprensa	56
1.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
CAPÍTULO 2 – PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO RIO DE JANEIRO ATLÂNTICO: a atuação dos moradores de Copacabana	63
2.1. COPACABANA: HISTÓRIA E SOCIEDADE	65
2.1.1. A formação do bairro.....	65
2.2. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM COPACABANA	77
2.2.1. Modalidade 1: Contatos diretos e indiretos com o poder público	84
2.2.2. Modalidade 2: Ativismo e associação civil	88
2.2.3. Modalidade 3: Imprensa	95
2.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
CAPÍTULO 3 – A DISPUTA POLÍTICA NO RIO DE JANEIRO E O MECANISMO CAUSAL DA PARTICIPAÇÃO	104

3.1. ESPAÇO PÚBLICO DA DISPUTA POLÍTICA NO RIO DE JANEIRO: ATORES ESTATAIS E SOCIEDADE CIVIL.....	106
3.2. O PROCESSO DE PRODUÇÃO DE POLÍTICAS E AS OPORTUNIDADES DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	111
3.3. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS: <i>PROCESS TRACING</i> E O MECANISMO CAUSAL DA PARTICIPAÇÃO.....	124
3.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	132
ANEXO A – Lista com os prefeitos do Rio de Janeiro que governaram a cidade entre 1889 e 1934	134
 CAPÍTULO 4 – <i>Uma escola modelo para Copacabana, Snr. Prefeito!</i> – a mobilização de moradores e o ensino público primário no Rio de Janeiro	135
4.1. A POLÍTICA EDUCACIONAL NO RIO DE JANEIRO: O DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PRIMÁRIO	136
4.2. MECANISMO CAUSAL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	143
a. Causa – Detectando a demanda dos moradores.....	143
b. Partes 1 e 2 – Identificando interesses comuns.....	148
c. Parte 3 – Expressando a demanda.....	151
d. Parte 4 – A avaliação do governo	159
e. Resultado – A implementação da política pública.....	166
4.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	168
ANEXO B – Cronologia de eventos relacionados à demanda e inauguração da Escola Municipal Doutor Cócio Barcelos	170
 CAPÍTULO 5 – <i>Buracos... Buracos... Buracos... Quando serão tapados os da Avenida Atlântica?</i> – moradores e poder público na (re)construção da avenida símbolo de Copacabana.....	172
5.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	173
5.2. MECANISMO CAUSAL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	181

a. Causa – Detectando a demanda dos moradores	181
b. Partes 1 e 2 – Identificando interesses comuns.....	186
c. Parte 3 – Expressando a demanda.....	188
d. Parte 4 – A avaliação do governo	196
e. Resultado – A implementação da política pública.....	201
5.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	206
ANEXO C – Cronologia de eventos relacionados às demandas da Avenida Atlântica	209
ANEXO D – Representações de Copacabana nos anos de 1893, 1927, 1956 e 2007.	211
CONCLUSÃO.....	212
1. A participação política foi provavelmente mais relevante do que o esperado pela historiografia clássica	212
2. A participação política esteve, em inúmeros casos, intrinsicamente conectada à participação social.....	213
3. A participação social assumiu distintas formas e possibilitou oportunidades reais de envolvimento cidadão nos assuntos políticos	213
4. A dinâmica de segregação sócio espacial da cidade do Rio de Janeiro produziu impactos no acesso de cidadãos ao Estado e na distribuição espacial de bens e serviços da cidade .	214
5. A produção e implementação de políticas públicas esteve condicionada aos atores sociais envolvidos no processo	215
6. A experiência participativa da Primeira República e dos primeiros anos do período Vargas representou um importante avanço da pauta democrática no Brasil	216
REFERÊNCIAS	217

INTRODUÇÃO

Motivação pessoal

No dia 23 de setembro de 2015 eu estava na Universidade do Porto, em Portugal, assistindo uma aula sobre história urbana. A professora apresentava informações e imagens sobre cidades coloniais fundadas por portugueses na América e, como não poderia deixar de ser, falou sobre a cidade do Rio de Janeiro. Já no término da aula a docente exibiu algumas imagens produzidas pelo artista plástico Guta, com retratos sobre as transformações históricas e urbanas da orla carioca. Enquanto único brasileiro da turma fui questionado sobre a qual parte da cidade aquela representação se referia: Copacabana, Ipanema, Leblon, Leme, Botafogo.... Eu, como bom paulista que era, não soube responder; tive que dizer que nunca tinha visitado a cidade do Rio de Janeiro – para espanto de todos meus colegas portugueses.

Dois meses depois, na mesma universidade só que agora em uma aula de Geografia Urbana, o professor organizou um debate com pesquisadores brasileiros sobre os desafios urbanos enfrentados pelo nosso país. Na abertura do evento o docente pediu para que cada aluno da turma que já tivesse visitado o Brasil – e em especial, a cidade do Rio de Janeiro – levantasse a mão. Para novo espanto dos meus colegas portugueses, mantive o meu braço imóvel, visto que (ainda) não conhecia, ao menos presencialmente, a Cidade Maravilhosa.

O espanto relatado acima, até onde pude perceber, decorreu do fato de que o Rio de Janeiro é uma cidade icônica, símbolo do Brasil e "representante oficial" do nosso país no restante do mundo. Como um brasileiro interessado em assuntos urbanos, portanto, poderia não ter visitado a cidade símbolo do seu país? Pois bem, de volta ao Brasil tratei de correr atrás do tempo perdido e logo fui conhecer a tal Cidade Maravilhosa. Confesso que a ignorância era tamanha que, para mim, o Cristo Redentor ficava sobre o Pão de Açúcar, e não sobre o Corcovado. No entanto, o amor foi à primeira vista. Assim que alguns meses depois peguei as malas e me mudei para a cidade, para estudar por um ano na Universidade Federal do Rio de Janeiro. E esse foi o início, arrisco aqui dizer, do meu interesse pela cidade e, em particular, por Copacabana.

Se o Rio de Janeiro é visto enquanto símbolo do Brasil, tal como mencionei acima, Copacabana talvez seja o bairro que melhor sintetize grande parte das descrições comumente associadas à cidade – como sol, praia, verão e banhos de mar, para mencionar apenas algumas características. Para a minha surpresa, contudo, o bairro tinha pouco mais de 100 anos de vida, mas uma história repleta de particularidades e singularidades que nem todos (inclusive os cariocas) tinham conhecimento. Foi por causa dessa história relativamente curta, porém muito

rica que, por fim, resolvi pesquisar as trajetórias política e social do bairro e escrever essa dissertação de mestrado.

Considerações gerais

Esta é uma dissertação sobre participação social no Brasil durante as primeiras décadas do século XX. De modo mais específico, tratamos aqui da cidade do Rio de Janeiro e de como moradores de bairros de classe média-alta se relacionaram com o Estado e conseguiram, de algum modo, fazer com que seus interesses fossem levados em consideração num contexto em que a democracia ainda não era uma realidade em nosso país. Dado esse recorte, ao longo do texto apresentamos teorias e evidências empíricas para demonstrar de que modo essa participação ocorreu e quais foram os resultados obtidos pelos atores sociais que a utilizaram para envolver-se nos assuntos políticos da cidade.

O ponto de partida dessa pesquisa consistiu em reconhecer que o ordenamento político-jurídico estabelecido pela constituição republicana de 1891 criou as pré-condições necessárias para que os cariocas da Primeira República pudessem se expressar politicamente e demandar melhorias para seu espaço de residência. Reconhecemos também o fato que na virada do século XIX para o século XX houve um interesse crescente do Estado, de companhias privadas e de parcela da população pela urbanização da orla carioca – aqui, em especial, pela zona que compreende os bairros de Leme e de Copacabana. De acordo com a literatura, o interesse do Estado, em grande medida, respondeu às preferências locacionais das camadas burguesas e de alta renda pela ocupação do espaço costeiro, num contexto permeado pelo surgimento do banho de mar e da valorização da praia enquanto local de residência (ABREU, 1987; ABREU, 1992; MACEDO, 1999; VILLAÇA, 1978).

A literatura tem suficientemente investigado o papel do Estado¹. Entretanto, não está devidamente aprofundado o papel dos atores sociais que vivenciaram o processo de expansão urbana para bairros como Copacabana e Leme. Assumimos aqui que grupos de moradores desses bairros, através de diferentes estratégias de mobilização e atuação política, não devem ser pensados como sujeitos passivos. Se, como ponderou Teresa A. Meade, “*carioca citizenry*

¹ O trabalho de Abreu [1987], por exemplo, é uma das principais referências desta literatura; na obra “Evolução urbana do Rio de Janeiro” o autor analisou histórica e geograficamente a intervenção estatal no espaço urbano e metropolitano carioca, investigando a expansão da cidade e o desenvolvimento do processo de estratificação social – o trabalho de Villaça (1978), apesar de comparativo com outras cidades brasileiras, também apresentou análise e contributos semelhantes. Rezende (2012), Borges (2007) e Jardim (2014) também analisaram a atuação estatal no espaço urbano do Rio de Janeiro ao longo do século XX, privilegiando a dimensão jurídico-legal deste processo.

took to the streets to express their grievances against an escalation cost of living, substandard and inadequate housing, and abysmal working conditions was certainly nothing unique in urban political culture” (MEADE, 1997, p. 46), também é esperado que isso tivesse acontecido para os residentes do Rio de Janeiro Atlântico. Aqui, porém, para além do protesto, estudamos como tais atores participaram das decisões políticas concernentes ao bairro, de modo a compreender como de fato se construíram algumas políticas públicas implementadas no Rio de Janeiro no início do século passado.

Portanto, o problema geral que orientou essa investigação foi o seguinte: Como os cariocas, num contexto de governo representativo não democrático, puderam participar do debate político e, de alguma forma, influenciar as decisões levadas à cabo por atores do poder público? Enquanto desdobramento do problema principal, colocamos os seguintes questionamentos adicionais: Como se deu a intermediação de interesses entre sociedade civil e Estado? Quais foram estratégias utilizadas pelos cariocas para a vocalização e atendimento de suas demandas? Com quais setores do poder público os cariocas desenvolveram canais de comunicação e participação? De que modo o Estado recebeu o pedido de moradores do Rio de Janeiro? Quais foram as principais reivindicações do período?

Enquanto resposta para os problemas colocados acima, nos baseamos em grande medida em trabalhos conduzidos por Lutz (1991) e Sabato (1992). Argumentamos, assim, que apesar da ausência da democracia no contexto analisado, existiram pré-condições que possibilitaram aos cariocas participar da vida e das decisões políticas da cidade. Essa participação, em suma, operou a partir de dois modos distintos, porém complementares. O primeiro modo foi o da participação política, referente à via eleitoral, do direito de cada indivíduo escolher os seus representantes junto ao Estado. O segundo modo, classificado como participação social, se desenvolveu em períodos não eleitorais, em que cidadãos se organizaram coletivamente para peticionar e pressionar o Estado. Este último modo, tal como o leitor poderá constatar ao longo do texto, foi o nosso principal foco de análise.

No capítulo 1 apresentamos elementos teóricos e evidências empíricas para distinguir essas duas vias de participação, bem como para demonstrar como ambas se desenvolveram na cidade do Rio de Janeiro entre 1891 e 1934. De todo modo, sintetizamos abaixo na tabela 1 as características de cada um desses modos de envolvimento do cidadão nos assuntos políticos locais.

Tabela 1 – Características da Participação Política e da Participação Social

Características	Participação Política	Participação Social
Pré-condições	Direito ao voto	Direito à liberdade de imprensa, de associação, de petição e de discurso
Ocorrência	Período eleitoral	Período não eleitoral
Extensão	Depende de quem o sufrágio abarca	Todos os cidadãos nacionais
Formas	Eleição de representantes quando ocorrem os pleitos	Contatos diretos e indiretos com o poder público, ativismo e associativismo civis e imprensa

Fonte: Elaboração própria a partir de Lutz (1991) e Sabato (1992).

Em continuidade à investigação, no capítulo 2 restringimos a nossa análise, focando no estudo da participação social no bairro de Copacabana. Nesse capítulo demonstramos que os moradores de Copacabana durante as três primeiras décadas do século XX foram ativos do ponto de vista político; isto é, eles se organizaram coletivamente para estabelecer um relacionamento com autoridades políticas locais e criaram, para isso, um jornal próprio do bairro para veicular demandas, fazer reclamações, publicar abaixo-assinados e, a partir disso, exigir que o Estado empregasse esforços para implementar os melhoramentos requisitados. Para a execução dessa tarefa coletamos evidências do referido jornal de bairro, em uma análise ampla e sistemática – algo ainda não feito por investigadores de Copacabana e do Rio de Janeiro.

Uma vez que demonstramos a existência da participação social no Rio de Janeiro e em Copacabana, no capítulo 3 o nosso objetivo principal foi fornecer uma explicação sobre o *modus operandi* da política na então capital do país. Sendo assim, identificamos os principais atores envolvidos no processo de construção da política pública e de que forma eles se relacionaram entre si durante décadas. No geral, afirmamos que o acesso ao Estado não foi igual para todos os grupos; ao contrário, associações técnicas (de engenheiros e higienistas) e agremiações de moradores dos bairros mais ricos (como Copacabana e Leme) tiveram maiores oportunidades para se relacionar com o governo e influenciar as decisões estatais. Ainda nesse capítulo apresentamos as considerações metodológicas que orientaram a produção dos dois últimos capítulos dessa dissertação. Em suma, utilizamos como referência o *process tracing* para propor um modelo de mecanismo causal que explicou, de maneira clara e coerente, o

processo que possibilitou que uma demanda de moradores se convertesse em política pública implementada pelo Estado.

Nos capítulos 4 e 5 testamos o mecanismo causal proposto no capítulo anterior. Para isso, analisamos em detalhe o processo de construção de duas políticas públicas específicas. A primeira política estudada foi a da construção da primeira escola pública primária do bairro de Copacabana; já a segunda análise foi sobre um conjunto de demandas de moradores por melhoramentos na Avenida Atlântica, tida como a mais importante do Rio de Janeiro Atlântico. A análise dos dois casos nos permitiu compreender melhor o porquê uma solicitação era atendida ou não pelo governo municipal. Ao mesmo tempo, a investigação sobre a escola e a avenida nos possibilitou a reconstrução, para ambos os casos, dos relacionamentos que foram estabelecidos entre sociedade civil e Estado, bem como ofereceu oportunidades para identificarmos as diferentes partes e processos ligados à implementação de políticas públicas na cidade do Rio de Janeiro.

Todo o trabalho de pesquisa só foi possível dada a uma intensa coleta de dados primários localizados em diversas fontes. Dado o caráter histórico da análise, recorremos a notícias publicadas por jornais e revistas da época, sendo eles: *Beira-Mar*, *Copacabana*, *o Novo Rio*, *A Voz do Mar*, *Revista Suburbana*, *Gazeta de Notícias*, *Jornal do Brasil*, *O Jornal*, *Revista de Engenharia*, *O Observador Econômico e Financeiro*, *O Malho* e *O Careta*. Foram consultadas ao menos 8.000 páginas de jornais e revistas.

De modo complementar, também utilizamos textos jurídicos², documentos oficiais³ e fotografias antigas. A coleta de todo esse material ocorreu a partir de visitas e consultas aos seguintes locais: Biblioteca Nacional, Hemeroteca Digital Brasileira, Arquivo Nacional, Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, Arquivo da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, Arquivo do Instituto de Estudos Brasileiros, Acervo Fotográfico do Instituto Moreira Salles, Acervo Digital do Jornal O Globo, Acervo Estadão, Núcleo de Memória, Informação e Documentação (MID) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Acervo do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

² Como as Constituições Federais de 1824, 1891 e 1934 e uma série de leis e decretos.

³ Como cartas, mensagens, projetos, imagens e petições localizados em arquivos nacionais.

CAPÍTULO 1 – PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SOCIAL

Desprezando um dos sitios mais característicos da nossa pujança, technica e marinha, um dos mais vigorosos centros de paizagem tropical, os governadores do Rio de Janeiro vão até o fim das suas gestões sem conceder os melhoramentos urgentes á zona em que vivemos. Não obstante, cumulam de benefícios outros logares, dando-lhes toda a commodidade e a feição artística, de accordo com o progresso e a esthetica moderna.

Botafogo, Tijuca, etc., têm sido alvo de um grande zelo dos nossos prefeitos, zelo esse que achamos justo e mesmo imprescindivel. Mas o que nos faz irritados é a iniquidade que soffre Copacabana. Por que motivo esse desleixo criminoso da Prefeitura? Os que residem aqui pagam um tributo tão alto quanto os que residem nas demais localidades vizinhas da cidade. Aqui ha palacios de architectura custosa e bungalown ricos, e todos esses edificios produzem um lucro monumental aos cofres do Districto⁴.

Neste primeiro capítulo dispomos sobre as formas de participação disponíveis à população carioca entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX. O objetivo principal do capítulo foi apresentar elementos que auxiliassem a responder a seguinte questão: como cidadãos, num contexto de governo representativo não democrático, puderam participar do debate público e, de alguma forma, influenciar as decisões levadas à cabo por atores do poder público? A resposta, consoante ao que afirmamos aqui, foi desenvolvida a partir de duas dimensões distintas, porém relacionadas: a da participação política e a da participação social. Argumentamos que se a primeira foi apontada pela historiografia clássica como pouco relevante para o caso do Rio de Janeiro, a segunda ofereceu chances reais de intervenção política para o cidadão comum.

A distinção entre as duas formas de participação foi feita com base nas diferentes estratégias de mobilização que regimes políticos colocam à disposição do povo para que este participe do debate público (DAHL, 1971). Para além do estatuto do voto, que confere aos eleitores a oportunidade de escolha de representantes e de participação no debate político, consideramos que o ambiente político-legal criado pela Primeira República brasileira também conferiu aos seus cidadãos a possibilidade de participar da vida política do país de outras formas. Tendo como referência Lutz (1991) e Sabato (1992), demonstramos que a participação cidadã nas decisões do governo foi além da participação eleitoral.

⁴ Beira-Mar, 24.04.1927, p. 1, *O estado deploravel das ruas de Copacabana*.

O conceito de participação política que a literatura adota se refere sobretudo ao direito do voto, isto é, de indivíduos elegerem representantes segundo os seus próprios interesses. Foi nesse sentido que dedicamos parte da primeira seção para abordar teoricamente a relação entre eleição e governo representativo. Em seguida apresentamos dados sobre a participação política no Brasil e no Rio de Janeiro – e em Copacabana, especialmente. Apontamos evidências de que esta forma de participação foi inclusive mais importante do que esperado por parte da literatura, apesar de ainda apresentar as suas limitações.

Já a participação social, abordada na segunda seção do presente capítulo, diz respeito a formas de mobilização e relacionamento com o Estado que não se restringem ao voto. Identificamos três tipos principais de participação social que ocorreram no período, recorrendo à exemplos do Rio de Janeiro e de outras cidades e países para amparar a argumentação aqui apresentada. Defendemos que os cariocas participaram da vida política da cidade através de contatos diretos e indiretos com a autoridades locais, de ativismo e associação civis e por meio de atuação via imprensa.

Enfim, ressaltamos que as análises desenvolvidas nesse capítulo privilegiaram o intervalo entre as Constituições de 1891 e 1934. Ambos ordenamentos jurídicos carregaram consigo importantes dispositivos que determinaram o modo pela qual a participação foi exercida durante a primeira experiência republicana do Brasil.

1.1. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

1.1.1 Participação política e o governo representativo

A participação cidadã por meio de eleições se constituiu historicamente como uma das instituições centrais do governo representativo (MANIN, 1997). Foi por meio deste mecanismo de seleção dos representantes que o poder foi conferido ao povo, para que este legitimasse a escolha dos novos governantes. As eleições, nesse sentido, simbolizaram uma das principais formas de participação da sociedade no debate público desde as revoluções americanas e francesas.

A prática de votar em eleições nacionais, por uma maioria de adultos, ganhou significância na Europa ainda no século XIX, antes de muitos dos países do continente consolidarem suas democracias (ROSE E MOSSAWIR, 1967). O fenômeno, contudo, não foi exclusivo da Europa (POSADA-CARBÓ, 1996). Na esteira das inovações institucionais advindas com as Revoluções Americana e Francesa, os Estados-Nação latino-americanos

surgiram no século XIX prevendo em suas constituições a garantia do direito ao voto (POSADA-CARBÓ, 1996; DEMÉLAS-BOHY E GUERRA, 1996; SABATO, 2001). Processo análogo aconteceu no Brasil, que em 1824 – dois anos após a independência – instituiu o voto para homens, maiores de 25 anos (21, se casado), católicos, livres e com renda anual superior à 100 mil réis – valor relativamente baixo para o período (BETHELL, 1994).

Por décadas os estudiosos desqualificaram estas eleições pelas inúmeras irregularidades, restrições e suspeitas de fraude que dominavam na época. Desde o início dos anos 1980, entretanto, a historiografia revisitou tais interpretações mostrando como as eleições tiveram um efeito importante na construção e fortalecimento de instituições dentro de cada Estado (SABATO, 2018). Como argumentou Valenzuela (1996, p. 250) para o caso chileno, no século XIX a prática eleitoral introduziu aspectos democráticos antes mesmo da instituição *de facto* da democracia. “*The voter registries had to be set up, calificaciones had to be printed, records had to be kept of who was and was not a voter, and even tax-payer lists for each municipal ward had to be updated for the registration process*”. Nesse sentido, se desenvolveu um aparato político-legal que, no século seguinte, contribuiu para a instituição de uma democracia no molde moderno-liberal, com índices mais expandidos de participação política.

Para além da dimensão institucional, também destacamos – com referência à O’Gorman (1996) – os aspectos culturais que essas eleições difundiram na sociedade. A mobilização, a campanha eleitoral, os discursos públicos, a organização do alistamento por parte de candidatos e partidos, o ato de comparecer ao pleito no dia da eleição, de interagir com o poder público: são todas características inovadoras introduzidas em sociedades que vivenciaram este processo pela primeira vez no decurso de suas trajetórias políticas. A disseminação destas práticas, assim, contribuiu para o fomento de pré-requisitos indispensáveis no desenvolvimento do governo representativo.

Por fim, como também afirmou Miller (2013), a experiência com eleições em contextos não democráticos melhorou consideravelmente as chances de um país alcançar a democracia. Ao analisar a trajetória de eleições em 169 países para o período 1815-2004, o autor (MILLER, 2013, p. 501) destacou: “*democracies are more likely to survive if they experience autocratic elections prior to democratizing, which has implications for democracy promotion and future political development*”.

Atentando para o que expomos até o momento, nos resta verificar, portanto, de que modo a instituição do voto ocorreu no Brasil entre as últimas décadas do século XIX e o início do século XX – e, mais importante, de que modo a população participou desse processo. É o que apresentamos na próxima seção.

1.1.2 A participação política no Brasil e no Rio de Janeiro (1891-1934)

A participação política via voto foi um dos únicos canais oficiais à disposição da população carioca e brasileira no decurso da Primeira República. Todavia, diferentemente do que vem sendo pregado pela historiografia latino-americana mais recente, esta experiência representativa no Brasil continua sendo desqualificada. Conforme notou Posada-Carbó (2000, p. 625-626) anos atrás, enquanto na América Latina se desenvolveram abordagens revisionistas, que estudam o eleitorado a partir de seus “*values and aspirations, with the aim of exploring the extent to which people were able to take advantage of the power conferred by the vote*”, grande parte da historiografia brasileira ainda reforça o estereótipo de que “*elections were all characterised by fraud and violence*” e que estas serviam apenas como “*mechanism of social control over a hierarchical order which was determined almost exclusively by rural landlord*”⁵. Em sua maioria, esses autores concentram suas interpretações levando em conta uma dimensão relativa aos direitos políticos.

Vejamos os termos do debate para entendermos como a literatura tem avançado sobre o tema.

No século XIX, em consonância ao que ocorreu em diversos países latino-americanos após a independência, o Brasil estendeu o sufrágio para o voto em eleições legislativas de nível nacional à uma parcela relativamente extensa da população masculina (BETHELL, 1994). A Constituição de 1824, apesar de ter adotado critérios censitários de acesso ao voto, possibilitou que aproximadamente 10% da população geral (ou 50% da população adulta livre) em 1870 estivesse registrada para votar (GRAHAM, 1990). Segundo Bethell (1994), essas taxas de alistamento da população foram proporcionalmente maiores que o verificado na Inglaterra após a instituição de duas reformas eleitorais importantes na história política do país – as de 1832 e 1867. O voto era indireto; cada votante precisava escolher um eleitor, que era o responsável então por, oralmente, votar em algum representante para a Câmara legislativa (ibidem).

O voto indireto perdurou no país até 1881. Neste ano, a eleição direta para a Câmara dos Deputados foi instituída através da Lei Saraiva (decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881). O novo ordenamento jurídico estendeu o acesso ao voto aos não católicos, cidadãos

⁵ Como os trabalhos de CARVALHO (2003), LEAL (1949), RESENDE (1982) e TELAROLLI (1982), que abordam a problemática das eleições no Brasil da Primeira República sobretudo pela perspectiva da fraude e da corrupção.

naturalizados e ex-escravos, assim como restringiu o direito aos analfabetos (ALEIXO, 1982; BETHELL, 1994).

Esta reforma foi interpretada pela literatura como um freio no desenvolvimento do governo representativo. Carvalho (2008, p. 39), por exemplo, argumentou que a lei foi um “tropeço” no acesso aos direitos políticos, visto que “era muito rígida no que se referia à maneira de demonstrar a renda” e, sobretudo, excluiu os analfabetos da participação nos pleitos – cerca de 80% da população masculina.

As consequências logo se refletiram nas estatísticas eleitorais. Em 1872, havia mais de 1 milhão de votantes, correspondentes a 13% da população livre. Em 1886, votaram nas eleições parlamentares pouco mais de 100 mil eleitores, ou 0,8% da população total. Houve um corte de quase 90% do eleitorado. O dado é chocante, sobretudo se lembrarmos que a tendência de todos os países europeus da época era na direção de ampliar os direitos políticos (CARVALHO, 2008, p. 39).

O texto constitucional de 1891, já no regime republicano, em considerável medida adotou os princípios previstos pela Lei Saraiva, com a exceção de que expandiu a possibilidade de escolha dos representantes para todos os níveis federativos, para a câmara alta do legislativo e para diferentes instâncias do executivo. O voto, portanto, ficou destinado à população masculina, com mais de 21 anos e alfabetizada, para a escolha do presidente, vice-presidente, governadores, prefeitos⁶, deputados federais e estaduais, senadores e vereadores/intendentes. Estavam impossibilitados de participar das eleições as mulheres, os analfabetos e os estrangeiros. Além disso, praças (da polícia e Forças Armadas) e mendigos também não podiam se alistar (artigo 70).

Em suma, o arranjo político-legal sobre o direito ao voto estabelecido pela Constituição de 1891 se manteve até 1932, quando o então Presidente Getúlio Vargas estabeleceu um novo Código Eleitoral. Das principais mudanças que a nova legislação impôs, destacamos: a redução da idade mínima para o voto de 21 para 18 anos, a instituição do voto secreto, o voto compulsório para os homens, um sistema proporcional, a Justiça Eleitoral e a extensão do sufrágio para as mulheres. A nova Constituição Federal, promulgada em 1934, incorporou as disposições estabelecidas pelo código.

Com o intuito de verificar a trajetória da participação política no Brasil entre 1891 e 1934, numa perspectiva comparada com a América Latina e outras regiões, utilizamos o *Polyarchy Index of Democracy*⁷. A base de dados, desenvolvida inicialmente por Vanhanen,

⁶ Com exceção do Rio de Janeiro, por ser a capital do país e, portanto, estar sob a influência direta do governo federal.

⁷ Selecionamos a variável “participação” do banco de dados, que diz respeito à relação proporcional entre o número de votos numa dada eleição e a população total do país para o ano em que o pleito ocorreu. Para o pleito presidencial de 1930 no Brasil a base não apresentou dados, visto que o resultado do pleito não foi respeitado e

apresenta informações sobre a proporção entre total de votos e tamanho da população para diversos países desde 1815.

Nos gráficos 1 e 2, a seguir, comparamos os níveis de participação do Brasil com outros países latino-americanos e europeus, respectivamente.

Gráfico 1 – Participação política no Brasil e países latino-americanos (%) (1891-1934)

Fonte: Elaboração própria a partir de *Polyarchy Index of Democracy* e Bethell (1994).

Comparativamente à outras nações latino-americanas, o Brasil apresentou níveis estáveis, porém relativamente baixos de participação política até 1929. Isso confirma o argumento de Carvalho (1995) para o caso brasileiro após a Lei Saraiva de 1881, de que 0,8% da população participou do pleito seguinte à lei; em 1894, sob o regime republicano, a participação subiu para 2,2% da população total.

No início do período representado pelo gráfico o Brasil tinha índice de participação política superior ao do México e da Colômbia, semelhante ao da Argentina e da Bolívia e inferior ao do Chile. No decorrer do intervalo, contudo, o México, após promulgar uma nova constituição em 1917, registrou avanços significativos nos níveis de participação política (parte de 0,12%, em 1912, para 5,82%, em 1916 e 12,78%, em 1929). Já a Colômbia, ao realizar em

Getúlio Vargas assumiu a presidência do país, mesmo sem a conquista da maioria dos votos. De toda forma, utilizamos aqui o cálculo apresentado por Bethell (1994) com base em Love (1970) e Lamounier e Muszynski (1993), que estabeleceu a participação em 5,7%.

O acesso à base de dados está disponível em: <https://www.prio.org/Data/Governance/Vanhanens-index-of-democracy/Polyarchy-Dataset-Manuscript/>

1914 sua primeira eleição direta para Presidente desde 1860, observou a proporção entre votos/população subir de 0,05% em 1904 para 6,35% em 1914 e 11,1% em 1930. Argentina e Chile, por sua vez, a partir de 1916 e 1925 apresentaram níveis de participação superiores à 5%, respectivamente. A Bolívia, para o período e dentre o conjunto de países selecionados, foi o único país que não ultrapassou a barreira dos 4% do índice participação política. O Brasil, por fim, registrou sua maior taxa de participação em 1930, quando 1,9 milhão de pessoas compareceram ao último pleito presidencial da Primeira República (BETHELL, 1994).

Gráfico 2 – Participação política no Brasil e em países europeus (%) (1891-1934)

Fonte: Elaboração própria a partir de *Polyarchy Index of Democracy* e Bethell (1994).

Quando comparado à Europa, o histórico de participação política no Brasil apresentou alguma proximidade com Portugal ao longo do período analisado. Até 1910, ambos países ficaram prioritariamente na faixa entre 2% e 3% de participação política. A partir de 1911, com a Proclamação da República no país ibérico, a proporção entre número de votos e total da população foram sempre superiores à 6% em Portugal – índice que o Brasil ficou próximo de alcançar apenas em 1930. Espanha, Itália e Reino Unido, por outro lado, foram os países com maior incremento na participação entre 1891-1934: de 6,73% para 36,18%, de 4,88% para 24,1% e 7,58% para 47,17%, respectivamente. A França, em contrapartida, foi a nação com os índices mais estáveis para toda a série – sempre próximos à 20%.

Para efeitos finais de comparação, situamos o Brasil em relação a todos os países com dados disponíveis no *Polyarchy Index of Democracy* para os anos de 1894 e 1930⁸. No pleito de 1894, em que a participação política no Brasil foi de 2,05%, o país ficou abaixo da média mundial⁹, de 4,35%. Já em 1930, o distanciamento do Brasil em relação aos outros países se ampliou: enquanto o nível de participação nacional ficou em 5,7%, a média mundial¹⁰ foi de 16,29%. Sob esse ponto de vista, mesmo com o aumento proporcional verificado em 1930 – que quase triplicou o índice verificado em 1894 – os níveis de participação no Brasil ainda eram relativamente baixos quando comparados com a trajetória de participação eleitoral de outros países, inclusive latino-americanos.

Para o caso específico da cidade do Rio de Janeiro, no mesmo período, os baixos índices de participação também foram recorrentes, segundo Carvalho (1987). Apesar do *status* de capital do país, sendo o centro urbano com a maior concentração populacional e com histórico de pleitos municipais desde a época do Brasil Colônia¹¹, o autor argumentou que foram proporcionalmente poucos os cariocas que, por meio do voto, participaram da vida política da cidade no período inicial da República. O autor foi taxativo em relação a esse ponto: “pelo critério de participação eleitoral, pode-se dizer que de fato não havia povo político no Rio de Janeiro” (ibidem, p. 86).

Com a tabela 2 abaixo complementamos o argumento de Carvalho (1987), que demonstrou que em 1890, apenas 20% da população carioca esteve apta a participar das eleições. A partir da coleta de informações nos Censos de 1906 e 1920, encontramos resultados semelhantes quando olhamos para os dados sob a mesma perspectiva que Carvalho (1987)¹².

⁸ Estes anos foram, respectivamente, o primeiro e o último em que ocorreram pleitos eleitorais no Brasil entre 1891 e 1934 para a eleição do Presidente da República.

⁹ Para 1894, o *Polyarchy Index of Democracy* dispõe de dados de participação política para 47 países. O Brasil, nesse ano, ocupou a 24ª posição – posição mediana na distribuição.

¹⁰ Para 1930, o *Polyarchy Index of Democracy* dispõe de dados de participação política para 65 países. Incorporando o dado fornecido por Bethell (1994), o Brasil, nesse ano, ocupou a 27ª posição na distribuição.

¹¹ Nicolau (2013) mencionou que do século XVI ao século XIX existiram eleições no nível municipal para a nomeação de juiz ordinário, vereador e procurador. O regime imperial manteve as eleições locais para a escolha de vereadores e juizes de paz. Mesmo com o Ato Adicional de 1834, que conferiu ao Rio de Janeiro o *status* de Município Neutro e estabeleceu um arcabouço político-jurídico diferenciado à cidade, as eleições para o legislativo municipal foram mantidas (MOTTA, 2001). O trecho a seguir relata brevemente a história do legislativo municipal da cidade: “Desde o final do século XVI a cidade do Rio de Janeiro já possuía uma Câmara, organizada em decorrência da fundação da cidade, em 1565, na época, um pequeno povoado. Em 1763 foi elevada à condição de capital e, no período compreendido entre 1748 e 1829, nela funcionou um Parlamento Municipal denominado Senado da Câmara, que acumulava funções legislativas, judiciárias e tributárias. Entre 1830 e 1889, funcionou na cidade a ilustríssima Câmara da Corte, conhecida, também, pelo nome de Câmara Municipal do Município Neutro, agora, apenas com funções legislativas e algumas de natureza administrativa” (ALERJ, 2019).

¹² Na construção da tabela não foram excluídos os estrangeiros porque, segundo Carvalho (1987), não havia dados confiáveis sobre o tamanho desta população.

Tabela 2 – Eleitorado potencial da cidade do Rio de Janeiro: 1890, 1906 e 1920

	1890	1906	1920
População fixa total	515.559	811.443	1.157.873
Excluindo menores de 21 anos, ficam	299.827	473.421	636.629
Excluindo as mulheres, ficam	174.565	282.413	339.712
Excluindo os analfabetos, ficam	118.704	203.395	276.119
Excluindo os praças, ficam	109.421	191.046	255.422
Eleitorado potencial (%)	21,2	23,5	22,1

Fonte: Elaboração própria a partir de Carvalho (1987) – para 1890; do Recenseamento de 1906¹³ e do Censo de 1920¹⁴.

Aproximadamente 80% da população, por consequência, esteve excluída do processo de escolha dos representantes. Carvalho (1987, p. 85-86) ainda argumentou que dentro do universo restrito de cidadãos aptos a votar, o número de alistamento também foi limitado. Em 1890, na eleição para a Constituinte, 28.585 eleitores foram alistados – ou seja, 28% do eleitorado potencial. Em 1896 e 1910, para eleições nacionais, os números de alistamento foram respectivamente os seguintes: 42.252 e 25.246 – 38,61%¹⁵ e 13,21%¹⁶ do eleitorado potencial.

Quando olhamos, por fim, para a métrica de participação que adotamos até agora neste trabalho – isto é, a relação entre o número de votos e a população total – Carvalho (1987, p. 85-86) evidenciou ainda mais os baixos níveis de mobilização via voto entre os cariocas. Na primeira eleição direta para presidente, em 1894, apenas 5,5% da população carioca votou. Em 1896, na eleição para o Congresso, o mesmo índice caiu para 2,5%. Em 1910, em nova eleição presidencial, a taxa caiu ainda mais, para 0,9%.

“O mais escandaloso é que a participação eleitoral na capital em 1910 era a metade da média geral do país. Nenhum estado da federação apresentava participação tão baixa (CARVALHO, 1987, p. 86). Dentre as possíveis causas que explicam esse baixo interesse, o autor apontou duas: as fraudes eleitorais e o fato de que “votar era muito perigoso” (ibidem, p. 87).

¹³ O recenseamento de 1906 não forneceu o número exato de praças do Exército, da Armada e da Polícia. Seguindo o mesmo procedimento adotado por Carvalho (1987) para o cálculo de 1890, consideramos 80% do efetivo total de cada uma das três instituições.

¹⁴ O censo de 1920 não forneceu dados precisos sobre a população analfabeta com mais de 21 anos. O recenseamento forneceu o dado para a população maior de 14 anos. Nesse caso, observamos o percentual de população masculina entre 14 e 21 anos e descontamos proporcionalmente esse valor da população masculina analfabeta com mais de 14 anos.

¹⁵ Com base na população apta a votar em 1890.

¹⁶ Com base na população apta a votar em 1906.

No entanto, se visualizarmos os mesmos dados da tabela 2, mas com referência apenas à população adulta, com mais de 21 anos, constatamos que o eleitorado potencial da cidade foi superior aos 20% calculado por Carvalho (1987). Afinal, não há registros de países que tenham instituído o direito de escolha de representantes à população não adulta¹⁷. Tendo isso em vista, no caso do Rio de Janeiro, em 1890, 36,5% dos adultos cariocas estiveram aptos a votar; em 1906, 40,3%; e em 1920, por fim, 40,1%.

Salientamos agora a importância de se averiguar também os níveis de participação nos pleitos municipais, para a eleição de representantes da administração pública local.

Devido ao fato de ser capital do país e estar sujeita à influência direta do poder federal, durante todo o período da Primeira República a população carioca não esteve apta a eleger o prefeito da cidade. Apenas em 1934, com a eleição indireta de Pedro Ernesto pelos intendentess do Conselho Municipal, a população exerceu algum tipo de ingerência sobre a escolha do alcaide¹⁸. No entanto, como prevaleceu durante todo o período entre 1889 e 1960, a nomeação do prefeito do Rio de Janeiro foi sempre efetuada pelo Presidente da República.

Aconteceram de forma regular, no entanto, eleições para o legislativo local. Entre 1891 e 1930 decorreram catorze pleitos para a escolha de intendentess do Conselho Municipal¹⁹. Já no período 1931-1934 o Conselho Municipal foi substituído pelo Conselho Consultivo, composto por 5 membros não eleitos, indicados por Getúlio Vargas – então Presidente da República.

Dos pleitos municipais acima referidos, identificamos dados sobre participação política para as eleições de 1892, 1904, 1913, 1919, 1922 e 1928. As informações foram obtidas através da consulta à jornais da época, que veicularam estimativas e os números totais de votos para cada pleito²⁰.

A análise dos dados de 1892 e 1904 parece corroborar o argumento de Carvalho (1987), de que os níveis de participação foram baixos. Em 1892, o *Jornal do Brasil* (31.10.1892) veiculou que aproximadamente 6.000 eleitores participaram das primeiras eleições municipais

¹⁷ Exemplos: a Constituição dos Estados Unidos, promulgada em 1787, estabeleceu o direito ao voto para homens maiores de 21 anos. A Constituição do Chile de 1833 (e que perdurou até 1925) estabeleceu o voto à população masculina maior de 21 anos (se casada) ou maior de 25 anos (se solteira). A Constituição uruguaia de 1830, por sua vez, instituiu o voto para os homens maiores de 21 anos (se solteiros) e 18 anos (se casados); em 1917, estendeu o direito à toda a população masculina com mais de 18 anos, independente do estado civil.

¹⁸ Governador de uma cidade; sinônimo de prefeito.

¹⁹ Respectivamente nos anos de 1892, 1895, 1897, 1899, 1902, 1904, 1907, 1910, 1913, 1916, 1919, 1922, 1925, 1928.

²⁰ Foram consultados: *Jornal do Brasil*, 31.10.1892 e 31.10.1904; *Correio da Manhã*, 27.10.1913, 28.10.1919, 30.10.1922 e 30.10.1928. O *Correio da Manhã*, para 1919, 1922 e 1928 veiculou apenas os números de votos para os intendentess mais votados. Os números para esses anos, portanto, são potencialmente maiores do que os aqui descritos.

do período republicano – o que correspondia à 1,16% da população geral e 5,48% dos cariocas aptos a votar. No pleito de 1904, com uma participação prevista de 5.000 eleitores, as proporções foram ainda menores: 0,61% da população geral e 2,61% dos detentores do direito ao voto²¹.

Enquanto justificativas para os baixos índices, os jornais apontaram algumas considerações. O *Jornal do Brasil*, em 31.10.1892, no artigo “Eleições Municipaes”, alegou que “o nosso povo perdeu de todo a fé nas eleições”. O *Correio da Manhã*, em artigo de Gil Vidal publicado em 31.10.1904 (“As eleições de hontem”), também veiculou justificativa semelhante:

Houve, é certo, muitas abstenções. Isto, porém, se explica facilmente. O eleitorado, conforme temos dicto e redicto, fuge das urnas, porque perdeu de todo a confiança na seriedade das eleições e efficacia do voto. Só repetidos casos de eleições calmas, pacíficas, feitas com toda a ordem, cujos resultados exprimam realmente a vontade pelo menos dos cidadãos inscriptos no alistamento, acabarão com a indiferença dos cidadãos pela escolha dos seus mandatarios e governantes (p. 1).

Gil Vidal, todavia, apresentou entusiasmo com a legislação eleitoral aprovada no início do período republicano – em especial, a lei n. 85, de 20 de Setembro 1892, que dispôs sobre a organização do Distrito Federal – e afirmou que, apesar de alguns “lastimáveis conflictos”, as eleições ocorreram com ordem e regularidade. O *Jornal do Brasil*, também para o referido pleito, argumentou que:

Ao contrario do que se havia propalada e era voz corrente, não houve a lamentar as scenas de selvageria, que costumam acompanhar essas manifestações de soberania popular. As eleições correram, mais ou menos, calmas, notando-se abstenção, que já não surprehende, por se ter tornado quasi que a mais eloquente prova da liberdade que ficou para o cidadão, a liberdade de não exercitar os seus direitos políticos (Jornal do Brasil, “As eleições de hontem”, 31.10.1904, p. 1).

Para os pleitos de 1913, 1919, 1922 e 1928 verificamos um crescimento proporcional relativo na participação política. Nas três referidas eleições foi adotado o voto cumulativo, na qual cada eleitor tinha o direito de fazer múltiplas escolhas²². Considerando que em sua maioria o voto era controlado, podemos supor que todas as preferências foram de fato utilizadas pelo eleitor.

Em 1913, 1919, 1922 e 1928, respectivamente, o número absoluto de votos foi: 45.519, 167.545, 197.796 e 275.499. Visto que cada eleitor em 1913 poderia escolher até 6 candidatos

²¹ Para o cálculo da participação no ano de 1892 utilizamos como referência a população total e apta a votar em 1890. Para 1904, a referência do cálculo foi o ano de 1906.

²² O pleito de 1913 permitiu a escolha, por eleitor, de até 6 candidatos (decreto n. 10.443 de 18.09.1913). Já os pleitos de 1919, 1922 e 1928 permitiam que cada eleitor votasse em até 8 nomes (decretos n. 13.756 de 10.09.1919, n. 18.345 de 13.08.1928).

e nos demais pleitos até 8 candidatos, temos que o número mínimo de eleitores para cada eleição foi de²³:

- 1913: 0,93% da população total; 3,97% do eleitorado potencial;
- 1919: 1,80% da população total; 8,19% do eleitorado potencial;
- 1922: 2,13% da população total; 9,67% do eleitorado potencial;
- 1928: 3,06% da população total; 13,87% do eleitorado potencial.

As proporções dos pleitos que ocorreram na segunda metade da Primeira República, portanto, indicaram um aumento crescente, ainda que tímido, ao longo do período estudado. Com um índice de 3,06% da população total da cidade votando em 1928, o Rio de Janeiro esteve à frente da média de participação nacional verificada no pleito presidencial de 1926 – de 2,23%. Alertamos ainda que os números acima podem estar subdimensionados, uma vez que cada eleitor não era obrigado a fazer 6 ou 8 escolhas – a legislação facultava um número menor. Desse modo, o número absoluto de votos apresentados pode representar um número ainda maior de eleitores.

As causas que explicam esse aumento na participação podem ser diversas. Os jornais ao longo desses anos, por exemplo, veicularam uma série de notícias em períodos eleitorais, retratando a ausência de grandes irregularidades e desordens na realização dos pleitos²⁴. Uma maior confiança na lisura e integridade nas eleições, portanto, poderia ter servido de incentivo à população letrada que tinha direito ao voto.

O Rio de Janeiro, até 1960, reuniu a maior população do país; em 1920, possuía quase o dobro da população de São Paulo. O crescimento populacional ainda foi contínuo e intenso – de 515.559 em 1890 para 1.157.897 em 1920. Além do desenvolvimento demográfico, a imprensa se difundiu pela cidade – segundo os registros da Biblioteca Nacional, haviam pelo menos 460 jornais e revistas circulando no Rio de Janeiro entre 1891 e 1934 (BIBLIOTECA

²³ Para o cálculo da participação no ano de 1913 utilizamos como referência a população total e apta a votar em 1906; conforme a legislação daquele ano previa o voto de um eleitor em até 6 nomes, dividimos o número absoluto de votos por 6 para, em seguida, calcular as proporções. Para 1919, 1922 e 1928, a referência do cálculo foi o ano de 1920; conforme a legislação desses anos previa o voto de um eleitor em até 8 nomes, dividimos o número absoluto de votos por 8 para, em seguida, calcular as proporções.

²⁴ Para além dos exemplos já mencionados dos anos 1892 e 1904, em relação ao pleito de 1919, o *Correio da Manhã* afirmou que, segundo análise do sr. Geminiano da França, chefe de polícia da cidade, a eleição daquele ano ocorreu “na mais perfeita ordem” (“O pleito de domingo”, 28.10.1919). Em 30 de outubro de 1922, como manchete da primeira página, o mesmo jornal declarou: “As eleições municipais realizaram-se hontem em perfeita ordem”. Para além da ausência de desordem e grandes irregularidades, alegam que foi um pleito competitivo, com vitória de candidatos da oposição (*Correio da Manhã*, 30.10.1922, *As eleições municipais realizaram-se hontem em perfeita ordem*). Por fim, para a eleição de 1928, o *Correio da Manhã* veiculou a seguinte nota: “Não se registraram disturbios em nenhuma secção eleitoral. A eleição em toda a parte, correu em paz e em ordem, não se excedendo, como tantas vezes tem acontecido, as autoridades policiaes, imcumbidas do serviço” (*Correio da Manhã*, 30.10.1928, *O policiamento*).

NACIONAL, 2020). Por fim, conforme demonstramos na próxima seção, a população participou ativamente de manifestações coletivas, protestos, petições e greves durante o período. Em conformidade com o que sugerem Alonso (1993) e Love (1970)²⁵, a intensificação conjunta desses processos – urbanização, desenvolvimento da imprensa e do ativismo social – ofereceu menos oportunidades para manipulação eleitoral e maiores incentivos para acesso à educação e participação política. Para além dessas especulações, todavia, análises mais detidas sobre a participação política do período são necessárias para averiguar as mudanças que ocorreram no eleitorado carioca durante a Primeira República.

Ainda mencionamos aqui os estudos recentes que têm revisitado os achados da historiografia clássica sobre as fraudes eleitorais e sobre o número relativamente baixo de indivíduos que votavam. Mais do que tratar do número de eleitores aptos a votar, vários autores têm dado ênfase para a complexidade do jogo político da época. Em trabalho seminal sobre a disputa presidencial, Claudia Viscardi mostrou que os níveis baixos de participação política registrados se explicam pela prática da tomada de decisão em torno da presidência. Assim, o futuro presidente era previamente selecionado em convenções onde as elites políticas dos maiores estados do país (como São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Sul) disputavam entre si, antes do período eleitoral, a influência no processo de sucessão presidencial. A disputa entre as oligarquias recaía, portanto, no momento que antecedia “a eleição, permitindo que o processo eletivo, em si, fosse tranquilo” (VISCARDI, 2001, p. 81).

Outro estudo tem mostrado que havia disputa política acirrada sobre as eleições para a Câmara dos Deputados (RICCI E ZULINI, 2014). Estes autores também têm repensado a questão da fraude eleitoral, tradicionalmente percebida como desvirtuamento das boas práticas eleitorais. De acordo com os autores, a fraude era a expressão de uma disputa acirrada para o controle das várias fases do processo eleitoral (RICCI E ZULINI, 2017).

Estas pesquisas, porém, focaram em partidos e políticos, sem de fato repensar o papel do cidadão-eleitor. Com relação a esse aspecto, a interpretação de Victor Nunes Leal é ainda central. De acordo com ele, o eleitor era conduzido por coronéis seguindo as regras formais e informais da relação clientelística que dominava na época (LEAL, 1949). O voto, de acordo com Paolo Ricci, adquiriu na época uma dimensão 1) local, 2) pública e 3) coletiva (RICCI, 2019). Portanto, não foi expressão de uma dimensão individual, fundamentada em ideias e

²⁵ Alonso (1993) para o caso argentino, com análise do período 1890-1898. Já Love (1970) fez suas considerações tendo como referência o caso brasileiro entre 1881 e 1969.

ideologias pré-definidas. Vários estudos locais têm enfatizado a relação de deferência que os eleitores tiveram com os coronéis e chefes locais (QUEIROZ, 1976).

Além disso, em condições de mais independência, como na capital Rio de Janeiro, o voto se transformou em moeda de troca para obter benefícios particulares. De modo distinto ao relacionamento coronel-cliente observado por Leal (1949) nos municípios localizados no interior do país, na então capital do país o eleitorado “era menor, heterogêneo, mais esclarecido e mais flutuante” (PINTO, 2011, p. 181). No mesmo sentido,

[...] as chefias políticas da cidade também não eram constituídas de proprietários rurais. O grupo era constituído basicamente de profissionais liberais. Esses médicos, advogados e engenheiros enfrentavam um maior grau de dificuldade para estabelecer uma rede de clientela em espaço urbano, graças não só à falta do controle de recursos a serem distribuídos como também à fragmentação de papéis e domínios sociais que caracterizam a vida em um centro urbano (PINTO, 2011, p. 181).

Alguns dos achados empíricos que obtivemos com a análise de jornais também sugerem que o relacionamento entre representantes e representados no Rio de Janeiro era diferente do compromisso coronelista que, segundo Leal (1949), caracterizava a articulação política da Primeira República. Evidências encontradas no *Beira-Mar*²⁶, jornal do bairro de Copacabana, nos forneceram indícios de que os políticos da capital viviam o mandato de forma diferente dos demais representantes do poder público. Em suma, identificamos dois aspectos principais da relação entre eleitos e eleitores:

1. O voto, em inúmeros casos, foi utilizado como moeda de troca por um grupo de moradores para a obtenção de favores e benefícios para o próprio bairro. Uma forma de se fazer política no Distrito Federal, portanto, passou pelo estabelecimento de relações do tipo *pork barrel*, em que intendentes (os representantes da administração pública local eleitos pela população) investiram recursos numa localidade específica para, com isso, obter apoio popular para se eleger ou se manter no cargo. Em algumas situações, o intendente envolvido nessa troca de favores também era residente do bairro onde o melhoramento foi implementado.
2. A imprensa foi empregada enquanto veículo de propaganda para a promoção de um político. A propaganda, nesse caso, foi utilizada para exaltar os feitos de um determinado político e defender a sua candidatura em períodos eleitorais.

A seguir apresentamos recortes do *Beira-Mar* que exemplificam os dois pontos mencionados acima.

²⁶ O *Beira-Mar* foi um jornal do bairro publicado entre 1922 e 1945 e serviu como fonte de dados para os argumentos que desenvolveremos nos próximos parágrafos. A análise sistemática do periódico, para o período 1922-1930, é apresentada no capítulo 2.

Figuras 1, 2 e 3 – Recortes do jornal *Beira-Mar* que exemplificam a troca de favores existente entre eleitores e intendentes

Saneamento de Copacabana
O que tem feito o coronel
J. Clapp Filho

Destacar o nome do presadíssimo Coronel João Clapp Filho, prestigioso intendente Municipal do Distrito Federal, como um dos elementos político-administrativos que nos honram por motivos múltiplos, é dever de quem o conhece e esteja ao par dos serviços prestados a Copacabana.

Ha bem pouco, e por sua directa intervenção, determinou o Director de Obras, Dr. Mario Machado, o calçamento da rua Barata Ribeiro e o da travessa Miranda. Digno de Menção é também a elevação do Posto da Limpeza Publica à Estação, o que vem facilitar os trabalhos de saneamento e de hygiene publica e que eram, em verdade, exiguos demais, havendo agora ensejo para o seu maior desenvolvimento e amplitude, lucrando, portanto, muito, o bairro, a cidade e a população, notadamente na phase quasi epidemica que se vem atravessando.

Vae ter inicio o calçamento da Travessa Miranda

Tivemos informação segura de que vae ser iniciado, na proxima semana, o calçamento da travessa Miranda, que vinha desde muito sendo insistentemente reclamado pelo "Beira-Mar".

A nossa campanha, felizmente, teve o apoio do intendente Coronel João Clapp, a cuja intervenção se deve a medida ora na imminencia de se tornar em realidade.

O SERVIÇO DE SOCCOROS BALNEARIOS DA PRAIA DE COPACABANA

A iniciativa do intendente Clapp Filho, no Conselho, sobre o importante assumpto

O intendente Sr. Clapp Filho teve um gesto altamente apreciavel, apresentando no Conselho Municipal uma indicação sobre o salvamento de banhistas em perigo nas praias de banho de Copacabana. Eis a conclusão desta peça, que foi lida e ouvida com religiosa attenção na sala do Conselho:

"Indico seja, por intermedio da mesa do Conselho Municipal, solicitada a esclarecida attenção do Sr. prefeito do Distrito Federal para a urgente a desprezar o horario restricto do Serviço: de sorte que, ironiza o Sr. Clapp Filho, se morrer algum nadador imprudente ás 12 1/2 horas, após encerrado os trabalhos do salvadores, o limitado e sempre dilatavel expediente se ampliará mais por uma hora, até que se consuma outra occorrença funesta semelhante, que os induzirá a tomar medidas irrisoriamente parecidas e dictadas pela lei do menor esforço...

O nosso representante junto ao Conselho Municipal, Sr. Clapp Filho, se mostrou muito satisfeito com a iniciativa do Sr. Clapp Filho, e se comprometeu a fazer a sua parte para que a medida seja promptamente realisada.

Fonte: Beira-Mar, 05.09.1926, p. 2; 18.07.1926, p. 1; 07.08.1927, p. 1

Figuras 4 e 5 – Recortes do jornal *Beira-Mar* que exemplificam a troca de favores existente entre eleitores e intendentes

Fonte: *Beira-Mar*, 20.09.1925, p. 3; 07.02.1926, p. 2.

O intendente João Clapp Filho, mencionado nas figuras acima, foi próximo de grupos de moradores de Copacabana, bairro onde também residiu e foi proprietário de imóvel. Em 01.09.1929, por exemplo, o *Beira-Mar* destacou em sua primeira página o discurso do intendente no Conselho, em defesa da revogação de uma multa aplicada pela Superintendência de Limpeza Pública sobre 30 moradores do bairro. Em suma, o envolvimento do intendente foi mencionado em algumas das conquistas alcançadas pelo bairro, tais como: alteração do ponto de parada de bondes na Rua de Copacabana; providência de calçamento para a Travessa Miranda; e instalação do “Guignol”²⁷ na Praça Serzedello Corrêa.

Em troca, como vemos nas figuras 4 e 5, o jornal apoiou politicamente o “simpático” intendente e solicitou votos para o então candidato durante períodos eleitorais. O *Beira-Mar* exaltou o “incontestável prestigio” de Clapp Filho e o seu conhecimento sobre as necessidades do bairro. Em 21.10.1928, através do Centro Eleitoral de Copacabana, o jornal novamente defendeu a eleição do intendente, dado sua “elevada competência e lisura, demonstrando

²⁷ Segundo a grafia atual: guinhol. Se refere a um fantoche ou marionete de grandes dimensões.

interesse verdadeiro para com o bem estar de Copacabana e bem assim o interesse geral do município” (Beira-Mar, 21.10.1928, p. 20, *Copacabana através o pleito municipal*).

Em relação ao apoio de figuras políticas, além de João Clapp Filho o *Beira-Mar* também demonstrou simpatia e proximidade com outros políticos, como: Ataliba Corrêa Dutra, intendente no período 1928-1930; Nicanor do Nascimento, deputado federal pelo Distrito Federal em duas legislaturas (1911-1917; 1924-1926); Augusto Amaral Peixoto Júnior, também deputado federal pelo DF (1934-1937), considerado um “amigo de Copacabana”; e Henrique Dodsworth, morador de Copacabana e prefeito da cidade durante o Estado Novo (1937-1945).

O fato de um jornal local contatar um político, solicitar seu apoio e fazer propaganda eleitoral quando este atendia a demanda de moradores é um importante indicativo de que mesmo que muitos eleitores não votassem, como argumentou Carvalho (1987), as pessoas sabiam quem eram os representantes e qual era o papel destes enquanto atores políticos. Elas sabiam a quem recorrer e como beneficiar ou não àqueles que os representavam junto ao Estado.

O periódico, nesse sentido, contribuiu para o desenvolvimento da relação representante-representado, visto que ele trazia a política para o bairro. As eleições, por exemplo, eram noticiadas como grandes eventos, que mobilizavam muitas pessoas. Mesmo quem não votava de alguma forma foi impactado pela importância que o pleito adquiria naquele meio social. E o próprio jornal, por fim, incentivou a participação política, ao pregar para que os moradores de Copacabana fossem à urna e defendessem (direta ou indiretamente) os interesses e o progresso do bairro.

Figuras 6 e 7 – Recortes do *Beira-Mar* sobre a existência de cabos eleitorais em Copacabana

Fonte: Beira-Mar, 21.10.1928, p. 20; 30.09.1928, p. 5; 04.11.1928, p. 7.

Figura 8 – Recortes do *Beira-Mar* sobre os eleitores de Copacabana e os pleitos municipais

Fonte: *Beira-Mar*, 04.11.1928, p. 7

Nas figuras acima, referentes à eleição municipal de 1928, o *Beira-Mar* mencionou a existência de uma “variedade de candidatos”, do interesse que o pleito despertou nos moradores de Copacabana, da presença de cabos eleitorais “que muito influem no resultado final das votações” e “que quebraram lanças em favor dos seus candidatos”. No bairro, ainda, foram criadas organizações políticas – como o Centro Republicano e o Centro Político de Copacabana – que debateram os assuntos políticos, promoveram o alistamento de eleitores e incentivaram a participação dos moradores na vida política do bairro e da cidade²⁸.

O panorama que o jornal descreveu, portanto, foi de competição eleitoral, de eleitores interessados nos assuntos políticos e de candidatos numa busca ativa por angariar o maior número de votos possíveis. O cenário político que foi exaltado, assim, vai de desencontro à visão veiculada pela historiografia clássica, de pleitos não competitivos e permeados por fraudes e irregularidades. Não corrobora, ainda, com a imagem de eleitores desinteressados ou que participavam dos pleitos unicamente para servir o interesse de coronéis ou chefias locais.

Por tudo o que vimos acima, entendemos que a importância da participação política no início do século passado deveria ser revista quando pensamos na relação entre cidadão e poder

²⁸ No capítulo 2 tratamos com maiores detalhes os referidos centros.

público. A consulta de fontes antes inexploradas e trabalhos com visões revisionistas sobre as eleições na Primeira República têm sugerido que a participação dos cidadãos nos pleitos talvez foi mais complexa e dinâmica do que se esperava ser.

Ainda precisamos pensar, no entanto, nas formas alternativas de participação que também abarcaram os que não tinham acesso ao voto. Como revelou Hilda Sabato: “*voting was one way of participating in public life and the political arena, but by no means the only one*” (SABATO, 1992, p. 139). A declaração de Sabato (1992) foi feita com base na experiência da Buenos Aires oitocentista; no entanto, tal como na “Rainha do Prata” do século XIX, aqui na “Cidade Maravilhosa” o voto também foi privilégio de apenas uma parcela da população total, mas, nem por isso, o restante dos cidadãos deixou de participar da vida política da cidade. Foi nesse sentido que emergiram outras formas de participação, utilizadas também pela parte da sociedade que não usufruiu do direito ao voto.

A escolha de representantes em eleições livres e regulares, como descrevemos na seção anterior, representou um importante componente da participação em sua dimensão política. No entanto, como argumentou Lutz (1991) e Verba e Nie (1972), a participação possui diferentes padrões/modos, sendo que a participação pela via das eleições representa apenas um deles. A partir desse ponto, portanto, essa dissertação privilegia essas outras formas de participação – aqui reunidas sob o conceito de participação social.

1.2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A participação social, tal como a definimos nesse trabalho, se refere às formas de mobilização e relacionamento com o poder público que não se restringem à arena eleitoral. A origem moderna do que aqui denominamos como participação remonta à segunda metade do século XVIII, ao período de estabelecimento da constituição estadunidense. Nesse momento da história a participação surgiu como uma resposta à capacidade que o governo detinha para afetar diretamente a vida dos seus cidadãos. Assim sendo, de modo a proteger os direitos individuais e evitar o abuso de poder por parte dos governantes, emergiu o princípio de que cada indivíduo deveria ser consultado ou incluído de alguma forma nos assuntos políticos (LUTZ, 1991).

O modo de fazer com que a população participasse dos assuntos políticos adquiriu diferentes padrões²⁹, de acordo com Lutz (1991). Aqui evidenciamos o segundo padrão do

²⁹ O primeiro padrão que já descrevemos na seção anterior, foi a participação formal-eleitoral, que inclui o direito de votar e de ser votado. Além desse padrão e do segundo que desenvolvemos no texto, Lutz (1991, p. 22) também

autor, denominado de “participação ativista”, que inclui “*everything that a person might do during elections or between elections to influence public opinion or the actions of decision makers*” (LUTZ, 1991, p. 22). Em maiores detalhes, a participação ativista compreende os direitos de participar de campanhas e discussões políticas, de expressar opiniões nas ruas e em jornais, de fazer discursos públicos, de escrever e assinar petições, de participar de reuniões com outros indivíduos e de se engajar em protestos que combatam medidas do governo (ibidem).

Lutz (1991) agrupou a participação ativista e os demais padrões de participação sob o conceito mais abrangente de participação política. Nesse trabalho, no entanto, participação política se refere à participação eleitoral, discutida anteriormente. Já a participação ativista, apesar de suas implicações e objetivos políticos, é denominada aqui de participação social, utilizando nomenclatura adotada por Van Deth (1997). Adotamos o “social” como forma de evidenciar que esse formato de participação transcende a arena político-eleitoral, assim como possui em sua base grupos sociais organizados que, a depender do período e da localidade, foram privados do direito político de escolha de representantes.

Sobre a participação social, adicionamos que esta abrange a ação de entidades coletivas que buscam influenciar as políticas. Enquanto representantes dos interesses coletivos de seus membros e apoiadores, essas entidades se reúnem com o objetivo de obter resultados políticos junto ao poder público, ao mesmo tempo em que estabelecem um canal de mediação entre a sociedade e os atores políticos (VAN DETH, 1997). Tal como descrito por Sabato (1992, p. 151):

Different groups and sectors voiced their opinions and represented their claims directly, avoiding the specifically political path, but translating their demands into the language of local political disputes. At the same time, those in power were attentive to the signals stemming from this public sphere as it became a source of legitimation for political action.

Nessa perspectiva, a participação social também pode ser encarada, do ponto de vista teórico, como um indicador da qualidade da democracia em sociedades modernas (VAN DETH, 1997). Quanto maiores as oportunidades de associação e organização dos indivíduos, menores serão as circunstâncias para uma atuação despótica e violadora de liberdades pelo Estado contra as minorias (PUTNAM, LEONARDI E NANETTI, 1993). Como apontou Tocqueville (1835)

declarou a existência de outras duas categorias de participação. Uma diz respeito às pré-condições que devem existir para que a participação ocorra; a última categoria se refere ao “dever do júri”, ou seja, sobre o direito de julgar disputas entre indivíduos e a administração da lei. Por considerarmos as pré-condições como as causas que possibilitam o exercício da segunda categoria de participação, não a trabalharemos como uma categoria em si, mas como requisitos para que a participação social aconteça. Já a quarta categoria, apesar de sua importância, não será analisada nessa dissertação.

em sua análise dos Estados Unidos da primeira metade do século XIX, a liberdade de se associar e de pressionar o governo contra as suas próprias decisões foi uma condição necessária contra a tirania da maioria – ou seja, para evitar que uma facção majoritária controlasse o poder e silenciasse a voz dos demais grupos.

No entanto, salientamos que da mesma forma que a participação política não é um desafio exclusivo da democracia, a participação social também é um dilema a ser encarado por governos não democráticos. A América Latina oitocentista, por exemplo, está repleta de casos em que a participação social precedeu a democracia (CASTRO, 2020; CIBOTTI, 1988; JESUS, 2007; SABATO, 1992; SABATO E CIBOTTI, 1988; VARGAS, 2006). Segundo Sabato (1992), Buenos Aires entre 1850 e 1880 viveu um período de grande agitação cívica, com proliferação de entidades coletivas que pressionaram o Estado argentino de diversas formas.

A justificativa para a existência de participação social em regimes não democráticos reside no fato de que mesmo em contextos onde os incentivos para a participação são restritos, as pré-condições que permitem aos indivíduos se associarem e expressarem suas ideias estão presentes. Para Lutz (1991, p. 23), essas pré-condições são as seguintes: liberdade de imprensa, de associação, de petição e de discurso.

A participação social, portanto, foi viabilizada por um “conjunto de disposições constitucionais” básicas que possibilitaram ao povo exercer algum nível de controle sobre o governo por meio de mobilização coletiva (LUTZ, 1991). Nos Estados Unidos do século XVIII a constituição estabeleceu esse conjunto de liberdades por meio da primeira emenda³⁰. No Brasil, a primeira constituição republicana, instituída em 1891, garantiu aos cidadãos nacionais as referidas liberdades através do artigo 72, em especial nos parágrafos 8, 9 e 12³¹. No decurso da Primeira República, novas conquistas relacionadas às pré-condições mencionadas também foram alcançadas – como a lei de sindicalização de 1907, que permitiu a livre associação de trabalhadores, sem a ingerência estatal (SANTOS, 1979, p. 65).

³⁰ “Amendment I (1791): Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances” (UNITED STATES SENATE, 2020).

³¹ “Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]”

§ 8º A todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas, não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública.

§ 9º É permitido a quem quer que seja representar, mediante petição, aos poderes públicos, denunciar abusos das autoridades e promover a responsabilidade dos culpados. [...]

§ 12. Em qualquer assumpto é livre a manifestação do pensamento pela imprensa ou pela tribuna, sem dependencia de censura, respondendo cada um pelos abusos que commetter, nos casos e pela fôrma que a lei determinar. Não é permitido o anonymato” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2020).

Essas mesmas liberdades, como apontou Manin (1997), também atuaram positivamente sobre o exercício de escolha de representantes. A liberdade da opinião pública, enquanto um dos princípios do governo representativo, pressupõe o direito de acesso à informação e de expressar acordo ou desacordo sobre medidas adotadas pelo governo. Isso só é possível uma vez que a imprensa tenha liberdade para tornar públicas as ações do poder público e que os cidadãos, a partir disso, tenham a liberdade de se reunir, associar e peticionar algo, se assim julgarem necessário. As pré-condições mencionadas por Lutz (1991), desse modo, são as mesmas que permitem o estabelecimento de arranjos que estruturam o governo representativo. Ao menos nessa perspectiva, portanto, existe uma relação intrínseca entre as dimensões política e social da participação.

No caso do Brasil da Primeira República, apesar do mencionado artigo 72 da Constituição Federal prever a liberdade de imprensa, denúncias foram feitas sobre o controle do Estado em jornais e revistas³². Ainda, por meio do decreto nº 1.565, de 13 de outubro de 1893, foram impostas restrições à liberdade de imprensa em momentos de vigor do estado de sítio. Durante a pandemia de gripe espanhola, por exemplo, jornais da cidade foram impedidos pelo governo federal de publicar o número de mortos pela doença.

Figura 9 – Exemplo de censura na Primeira República

Fonte: Gazeta de Notícias, 18.10.1918, p. 1.

³² Guimarães e Franco (2006), por exemplo, trataram da censura nos anos iniciais da República, demonstrando a perseguição sofrida por jornais do Rio de Janeiro e São Paulo que veiculavam propaganda de oposição ao novo regime. Dieppe (2017), por outro lado, argumentou que nos anos finais da Primeira República a elite cafeeira aprovou uma nova legislação sobre a liberdade de imprensa (o decreto 4.743, de 31 de outubro de 1923), o que teria ocasionado restrições à livre produção de notícias críticas ao governo.

Entretanto, apesar da existência de momentos de excepcionalidade, evidências empíricas do período revelam a veiculação constante de críticas ao regime e a seus governantes através dos periódicos. Nesse universo, as caricaturas das revistas *O Malho* e *Careta* exemplificam algumas das iniciativas de oposição ao governo publicadas pela imprensa.

Figura 10 – Charge de *O Malho* (1904) – Diálogo entre o Zé Povo, Rodrigues Alves (Presidente da República) e Leopoldo Bulhões (Ministro da Fazenda)

Fonte: *O Malho*, 29.10.1904, p. 14. Na figura, lê-se: “R. Alves: - Que é que o traz a esta sua casa? Zé Povo: - Pois não vio? A Higiene e a Prefeitura tiraram-se os frangalhos sebertos que eu usava com o nome de calças e casaco... Fiquei neste estado e venho queixar-me! Bulhões: - A má porta vieste bater! Imagina tu, meu pobre Zé, que eu preciso da tua camisa para equilibrar o orçamento... Raspa-te já d’aqui, se não queres ficar nú!...”.

Figura 11 – Capa da revista *O Careta* (1928)

Fonte: *Careta*, 18.02.1928, capa.

De modo complementar, como condição para que a participação social ocorra está a existência de uma sociedade civil ativa, composta por “movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas e os transmitem para a esfera pública política” (HABERMAS, 1997, p. 99). É a partir dessa noção de sociedade civil, igualmente importante nas análises de participação social de Lutz (1991) e Sabato (1992), que podemos pensar numa “esfera pública”, enquanto espaço de mútua constituição e interação entre atores estatais e não estatais, que possibilita a associação e deliberação entre cidadãos jurídica e socialmente iguais para o alcance de interesses comuns.

Transladando esses conceitos de sociedade civil e esfera pública para o Brasil e o Rio de Janeiro oitocentistas, partilhamos do argumento defendido por Lavalle e Szwako (2015), de que toda a agitação social que surgiu no período correspondeu com a emergência da sociedade civil brasileira. Foi nesse período da história do país que eclodiram grandes protestos (como a Revolta do Vintém) e a vida associativa ganhou pluralismo e densidade – como pela ação de

grupos abolicionistas e iniciativas civis nas áreas do mutualismo, de assistência e de demanda por serviços públicos³³.

A própria existência de um regime reconhecidamente não democrático (seja a Monarquia, seja a República instaurada em 1889) teria dado vazão a respostas de contestação por parte da sociedade. Afinal, toda a agitação social que eclodiu entre os anos finais da monarquia e as primeiras décadas da República atuaram enquanto “expressão de como as interconexões e interações socioestatais não esperaram o século XX e, menos ainda, um regime democrático para tomar corpo” (LAVALLE E SZWAKO, 2015, p. 165). Deste modo, mesmo com seu caráter não democrático, o regime republicano brasileiro, em suas origens, forneceu condições para a atuação da sociedade civil, para que as preferências coletivas dos cidadãos encontrassem um ambiente propício à disseminação e ao debate.

Por fim, apontamos que em comparação à participação política, restrita à pequena parcela da população brasileira ao longo do intervalo 1891-1934 – como relatamos, apenas para homens (até 1932), nacionais, maiores de 21 anos e alfabetizados poderiam votar – a participação social foi relativamente mais inclusiva. Todo indivíduo, em suma, independente do sexo, profissão, idade, nível de instrução e nacionalidade, podia participar de movimentos coletivos reivindicatórios.

Visto que conceituamos a participação social e afirmamos que esta existiu no Rio de Janeiro da virada do século XIX para o século XX, a seguir conceituamos as três diferentes formas que esta participação adquiriu no período. Apresentamos elementos que caracterizam cada forma, assim como as exemplificamos a partir da experiência observada em outros países e cidades brasileiras em períodos semelhantes.

1.2.1. Formas de participação social

As formas de participação social que propomos nesta pesquisa são as seguintes: 1) contatos diretos e indiretos com o poder público, 2) ativismo e associação civis e 3) mobilização via imprensa. É importante ressaltarmos que as referidas formas não são exclusivas do período 1891-1934 ou da cidade do Rio de Janeiro³⁴. Não obstante, foram estes

³³ A título de exemplo, “no Rio de Janeiro da Primeira República, as associações de auxílio mútuo chegaram a mais de 282 mil associados, ou seja, aproximadamente 50% da população de mais de 21 anos” (CARVALHO, 1996 APUD LAVALLE e SZWAKO, 2015, P. 162).

³⁴ Conforme argumenta Sabato (1992, p. 151), em período semelhante, Buenos Aires também passava pelos mesmos “sintomas”: “the expansion of the press; the proliferation of associations; and the development of what I shall call a “culture of mobilization”. Newspapers and periodicals, as well as associations, were crucial means of public action, while at the same time they were fundamental to the constitution of the public sphere. Furthermore

alguns dos meios que os excluídos da participação política – 80% da população do período, segundo as estimativas de Carvalho (1987) – encontraram para expressar as suas aspirações e influenciar o debate público.

Realizamos a segmentação das formas entre três diferentes modalidades com o intuito de tornar a descrição e a análise clara e compreensível. Na qualidade de tipo-ideal, portanto, cada forma de participação é descrita isoladamente; na análise empírica, contudo, observamos uma considerável interação entre as diferentes formas³⁵, com atores sociais utilizando-as simultaneamente como estratégia para alcançar um determinado resultado.

1.2.1.1. Contatos diretos e indiretos com o poder público

Na cidade do Rio de Janeiro durante a Primeira República, o estabelecimento de contatos entre membros da sociedade civil e integrantes do governo – tendo em vista a solicitação de demandas – foi aqui identificado como uma das formas de participação social do período. Dada a limitação de acesso aos mecanismos de participação política, uma prática comum adotada pela sociedade carioca do período foi o envio de comunicados ao prefeito, intendentess, secretários municipais ou demais integrantes do poder público (municipal ou federal). Nestes comunicados, verbais ou escritos, um determinado grupo apresentava as suas demandas e reclamações, na expectativa de que o receptor da mensagem atendesse o pedido ou o encaminhasse para indivíduos/repartições capazes de resolvê-lo.

Estes comunicados, em suma, assumiram o caráter de petições individuais ou coletivas. Os formatos dessas petições foram diversos, segundo identificamos no livro de registro de requerimentos do Conselho Municipal³⁶: cartas, queixas, manifestos, abaixo-assinados, conversa direta com as autoridades. No caso das notificações escritas, estas poderiam ser diretas, para um destinatário específico (ex.: prefeito ou secretário de obras públicas), ou indiretas (ex.: para a Prefeitura do Distrito Federal ou Conselho Municipal, sem um foco pré-determinado). Sobre os comunicados verbais, além de diretos, foi habitual que partissem de algum membro da sociedade com recursos sociais, políticos ou econômicos (como empresários

they played an active part in the generation of a set of practices that were to constitute a true "culture of mobilization".

³⁵ Um determinado grupo de cidadãos, por exemplo, podia fundar uma associação, ao mesmo tempo em que podia criar um periódico ou se utilizar de algum já existente para veicular suas demandas, ou, ainda, enviar uma abaixo-assinado direto para as autoridades públicas.

³⁶ Disponível no Arquivo da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ), Fundo do Conselho Municipal do Distrito Federal (1889-1935), série Requerimentos, código P0386 a P0395, P0409.

e dirigentes de associações civis) o que possibilitava uma interlocução maior com as figuras políticas do período³⁷.

O ato de peticionar em sua modalidade escrita esteve presente em diferentes sociedades, em diferentes períodos, usado para diversos fins (LEYS, 1955). Para Almbjär (2019), em inúmeros contextos o envio de uma carta às autoridades representou um meio pacífico de se relacionar com o Estado, ao mesmo tempo em que mobilizava indivíduos para a ação política.

As previous research has noted, petition channels stood open to anyone, rich or poor, male or female. To provide some examples, workers in ancient Egypt filed complaints through petitions, as did their latter-day equivalents in the UK's royal dockyards of the 1700s and 1800s. In eighteenth-century Japan, daimyos and shoguns placed petition boxes in towns and castles to welcome complaints and suggestions from anyone, while Ottoman subjects directed petitions to their rulers on such topics as taxes and education. Indeed, petitions still exist today and are protected by constitutional law in the EU and the United States. The British and German parliaments continuously receive petitions (ALMBJÄR, 2019, p. 1013).

No contexto do século XIX, especialmente, o recurso de enviar petições escritas ao Legislativo foi recorrente no Reino Unido (LEYS, 1955) e na Alemanha – conforme apontaram Lipp e Krempel (2001, p. 151), visto que no contexto da Revolução de 1848, por exemplo, a Assembleia Nacional de Frankfurt recebeu cerca de 17.000 petições, de mais de 3 milhões de pessoas.

Na cidade do Rio de Janeiro, entre 1891 e 1934, o legislativo municipal também foi alvo frequente do envio de solicitações coletivas pelos cariocas. O Conselho Municipal, enquanto único órgão na qual seus representantes eram eleitos pelo voto direto da população, foi procurado constantemente pelos cariocas para o encaminhamento de pedidos e solicitações. Silva (2010) afirmou que o Conselho foi contatado por grupos do funcionalismo público (como professores e guardas) com o intuito de terem as suas necessidades atendidas. Em 1921, por exemplo, na análise dos Anais do Conselho, Silva (2010) identificou a autorização pelos intendentess de um pedido de aposentadoria para uma professora:

Nº 92

Natureza do projeto: Autorização ao prefeito para conceder à professora catedrática das escolas primárias D. Maria Pego Santos, um ano de licença com o ordenado para tratamento de saúde.

03/10/1921.

Signatários: Alberto Beaumont, Henrique Guimarães Parecer final: Aprovado e encaminhado ao Prefeito Anais do Conselho Nº 92, 03/10/1921 (apud SILVA, p. 5, 2010).

Pelo que constatamos no Inventário Analítico do Conselho Municipal do Distrito Federal (ALERJ, 2000), o envio de pedidos de aposentadoria aos intendentess foi frequente entre

³⁷ Conforme identificado na consulta à documentos no Arquivo da ALERJ (acima referido) e no Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, Fundo Gabinete do Prefeito, série Viação e Obras, caixas 31, 35, 40, 201-231.

1904 e 1930. As petições relacionadas ao mundo do trabalho foram diversas – reintegração de cargo, contagem de tempo de serviço, jubilação com ordenado por inteiro, equiparação de vencimentos, gratificação e promoção. No referido inventário também foram mencionados inúmeros pedidos (individuais e coletivos) concernentes a concessões que não apenas beneficiavam sujeitos individuais. Apesar da existência de indivíduos pleiteando causas próprias (como, por exemplo, solicitações de aposentadoria), inúmeras petições tiveram caráter coletivo – a título de exemplo, o pedido da Sociedade União Protetora de Carnes Verdes pela suspensão da medida que determinou o fechamento dos açougues às sete horas de noite; ou a demanda da Liga Federal dos Empregados em Padaria por mudanças em regras laborais.

Identificamos também pedidos para a concessão de construções e para a realização de obras públicas por entes privados (como solicitações para construir balneários, túneis e inclusive uma linha de metrô). Os requerimentos ao Conselho Municipal, em geral, foram heterogêneos em seu conteúdo – iam desde o pedido de auxílio à uma escola e de uma lei que regulasse o tráfego de carroças, até que fosse enviado um telegrama ao “presidente do Conselho Deliberativo de Buenos Aires, congratulando-o pela passagem do dia Nove de Julho” (ALERJ, 2000, p. 50). Por fim, ressaltamos que as petições partiram de indivíduos, empresas, associações e até mesmo dos próprios intendentess, que faziam requerimentos formais junto à instituição para obter informações sobre repartições e serviços públicos³⁸.

Por outro lado, registros consultados no Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro também evidenciaram o envio de requerimentos diretos e indiretos para a Prefeitura do Distrito Federal. No Fundo do Gabinete do Prefeito, repartição que assessorou diretamente o chefe do Executivo municipal, estão reunidas cartas de autores individuais e coletivos enviadas ao poder público. Na série Viação e Obras (1900-1954), por exemplo, identificamos uma demanda de setembro de 1925 enviada pela Associação dos Proprietários de Imóveis; no referido pedido os membros da associação se mostravam contrários à iniciativa da Prefeitura de construir um forno de incineração no bairro de Botafogo. Em resposta reunida no mesmo dossiê, a Prefeitura respondeu à solicitação do grupo afirmando que não atenderia ao pedido pois o forno não traria inconvenientes ao bairro, como vislumbravam os reclamantes³⁹.

Por fim, das formas de participação social apresentadas neste trabalho, o contato com a burocracia foi o que mais possuiu um viés particularista. Apesar de numerosas demandas

³⁸ Como foi o caso dos intendentess Cândido Pessoa e Felisdoro Gaia, ambos da chapa Reacção Republicana. No período 1922-1925 estes solicitaram dados sobre horário de expediente de secretarias municipais, contratos públicos e acerca da infraestrutura de hospitais públicos (ALERJ, 2000, p. 50-51).

³⁹ Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, fundo Gabinete do Prefeito, série Viação e Obras (1900-1954), caixa 40.

partirem de associações coletivas ou de seus representantes diretos, solicitações individuais encaminhadas ao poder público também aconteceram⁴⁰.

1.2.1.2. Ativismo e associação civil

De acordo com Carvalho (1987), nos anos iniciais da Primeira República o Rio de Janeiro viveu um período de grande agitação cívica, marcado por “uma população urbana mobilizada politicamente, socialmente heterogênea, indisciplinada e dividida por conflitos internos” (ibidem, p. 33). Enquanto maior cidade do país, a então capital apresentava um rápido crescimento populacional e o acúmulo de pessoas em trabalhos mal remunerados ou sem ocupação fixa, o que gerou impactos sobre as condições gerais de vida, com o agravamento dos problemas de habitação, saneamento, abastecimento de água e higiene. Consequentemente, na medida que estes problemas se intensificaram, também cresceram as “pressões sobre a administração pública” (ibidem, p. 18) por melhorias.

Foi neste contexto de agravamento dos problemas sociais para os mais pobres, acompanhada das crescentes melhorias urbanas nos espaços de uso e moradia das classes de maior poder aquisitivo, que um conjunto de reivindicações e mobilizações eclodiram na cidade do Rio de Janeiro. Impossibilitados de participar formalmente das decisões por meio do voto e vítimas das decisões autoritárias do Estado, cidadãos utilizaram as manifestações, greves e revoltas como forma de expressar seu descontentamento com o regime e demandar intervenções do poder público nos temas e áreas de seu interesse.

Oitenta por cento da população do Rio de Janeiro não tinha direito à participação política pelos mecanismos eleitorais; 20 por cento tinha tal direito, mas não se preocupava em exercê-lo. Por outro lado, sugerimos em várias ocasiões que com frequência havia manifestações populares de caráter político. Os cidadãos inativos⁴¹ pelo critério constitucional revelaram-se então não só profundamente atentos a aspectos do exercício do poder que lhes afetavam a vida cotidiana como também

⁴⁰ Demandas individuais fogem do escopo de análise deste trabalho. No entanto, Carvalho (1987, 1996) apresentou argumentos práticos e teóricos que ajudam a compreender este tipo de solicitação. Segundo o referido autor, como o “Estado coopta seletivamente os cidadãos” que podiam formalmente participar da vida política da cidade, “os cidadãos buscam o Estado para o atendimento de interesses privados” (CARVALHO, 1996, p. 339). Este fenômeno, que o autor classifica como “estadania”, caracterizou “a participação não através da organização dos interesses, mas a partir da máquina governamental, ou em contato direto com ela” (CARVALHO, 1987, p. 65). Em relação às evidências que demonstram o referido fenômeno, Carvalho (1987, p. 65), disse: “O exame dos arquivos de políticos da época com responsabilidades executivas revela que a grande maioria dos documentos diz respeito a solicitações de benefícios. O arquivo de Rui Barbosa é exemplar: durante seu período como ministro da Fazenda, talvez mais da metade da correspondência que recebia se referia a pedidos de favores e empregos. [...] O único diretor de repartição que se rebelou contra esta prática, insistindo em colocar o mérito acima do empenho, foi tido como insano pelo secretário de gabinete de Rui Barbosa”.

⁴¹ Para Carvalho (1987), cidadãos inativos eram aqueles que apesar de possuírem o direito ao voto, optavam por não exercê-lo.

dispostos a ir até as últimas consequências para defender o que consideravam seus direitos (CARVALHO, 1987, p. 91).

Foi desse modo que grandes demonstrações públicas de contestação ao governo, como a Revolta da Vacina, em 1904, surgiram no Rio de Janeiro da Primeira República. Mais do que uma insurreição contra a campanha de vacinação contra a varíola, imposta pelas autoridades, foi uma revolta contra a degradação das condições de vida, contra a segregação e contra a violência praticada pelo Estado. “A revolta não visava o poder, não pretendia vencer, não podia ganhar nada. Era somente um grito, uma convulsão de dor, uma vertigem de horror e indignação” (SEVCENKO, 1984, p. 32).

Gohn (1995), em seu mapeamento das lutas sociais no Brasil, identificou reivindicações populares por melhorias urbanas na então capital do país já em 1889, com participação de “escravos livres ou brancos pobres que sobreviviam em cortiços e mocambos” (ibidem, p. 56).

Na Primeira República teremos também a emergência das camadas médias enquanto atores básicos no cenário das lutas e manifestações nacionais, especialmente na década de 20. Quer sejam membros dos estratos inferiores dessas camadas, como tenentes-militares, quer sejam membros com certo grau de status social, como alguns funcionários públicos, no período assinalado vários movimentos emergem a partir de ações coletivas das camadas médias, como o Tenentismo [...] (GOHN, 1995, p. 63).

Segundo o levantamento feito por Gohn (1995), entre 1891 e 1934 a cidade do Rio de Janeiro teve pelo menos 22 grandes mobilizações populares – como a Revolta da Esquadra, em 1893; a Revolta da Escola Militar, em 1904; a Campanha Civilista, de 1910; o Comício Contra a Carestia, em 1912; os Atos Contra o Desemprego, em 1914; o Levante do Forte de Copacabana e a Revolução dos Tenentes, em 1922; e a Marcha da Fome, em 1931.

De modo paralelo aos movimentos populares que surgiram na capital do país, expressões públicas de desacordo com o governo ou empresários igualmente emergiram em outras regiões do país. Em São Paulo, trinta mil trabalhadores foram mobilizados na Greve Geral de 1917 (GOHN, 1995, p. 73). Em 1930, a população de Salvador queimou cerca de 60 bondes em protesto contra má qualidade do serviço e as altas tarifas cobradas pela empresa de transporte (SETPS, 2013).

No mesmo período, em outras grandes cidades da América Latina também eclodiram grandes mobilizações reivindicatórias de caráter popular. Em Buenos Aires, segundo Ferreras (2006, p. 175), ocorreu “a Greve geral de 1902, a Greve de Inquilinos de 1907, a Semana Vermelha de 1909, a Repressão do ano do Centenário (1910), [...] e a Semana Trágica de 1919”. Já de acordo com o levantamento feito por Vargas (2006) que analisou o cenário colombiano, entre 1902 e 1930 ocorreram ao menos 33 grandes protestos na capital do país, Bogotá – e 135 em toda a Colômbia. Enfim, em Santiago do Chile, Toso (2007) apontou a existência de grandes

movimentos urbanos na cidade entre 1888 e 1905, particularmente com a “greve dos bondes” (1888) e a “greve da carne” (1905).

Para além das grandes lutas, protestos e do ativismo civil, já bem documentados pela historiografia carioca⁴² e que exaltaram o caráter espetacular e belicoso das relações entre sociedade e Estado durante a Primeira República, o período também foi marcado pelo florescimento de associações civis – composta por grupos diversos e orientada aos mais diferentes fins. Associações comerciais, industriais, intelectuais, de trabalhadores de distintos segmentos e orientações ideológicas, de proprietários de imóveis... inúmeros desses grupos surgiram no período, dotados com diferentes níveis de recursos e de estratégias para se relacionar e influenciar as decisões do Estado.

Segundo a pesquisa realizada por Gohn (1995), no período 1891-1934 emergiram no Rio de Janeiro associações de natureza profissional – como a Liga dos Artistas Alfaiates (1901) – e de reivindicação por melhores serviços públicos – como é o caso da Associação Brasileira de Educação (1924). Viscardi (2009, p. 291) também apontou para a importância das associações mutualistas que atuaram no começo do século XX, enquanto resultado de “uma das estratégias escolhidas pelos trabalhadores para escapar às condições de pobreza em que viviam ou, pelo menos, amenizá-las”. Segundo levantamento feito a pedido do prefeito Bento Ribeiro para Ataulfo de Paiva, entre 1912 e 1920 foram recenseadas 624 associações de auxílio mútuo em funcionamento na cidade (ibidem).

De acordo com o amplo levantamento efetuado por Fonseca (2008) com base no 1º Ofício de Registro de Títulos e Documentos do Rio de Janeiro, entre 1903 e 1916 foram registradas na cidade 682 associações civis – culturais, recreativas, religiosas, políticas, sindicais e de auxílio mútuo. Nesse mesmo período, agora segundo consulta de documentação da Secretaria de Polícia do Distrito Federal, o número de entidades foi de 953. Dentre as associações que integraram esse universo, estão, por exemplo, a Sociedade União Beneficente das Famílias Honestas, a União Industrial contra a Contrafação e a Associação Brasileira de Imprensa (ibidem).

Em consonância com a chegada de estrangeiros na cidade do Rio de Janeiro⁴³, associações ligadas aos imigrantes também foram comuns no período. Fonseca (2008)

⁴² Como os trabalhos de: Sevcenko (1984) e Pereira (2002) sobre a política higienista e a Revolta da Vacina; Rocha (1983) sobre os protestos em prol das habitações populares; e Benchimol (1992), que traz aspectos da mobilização popular dos cariocas na primeira década do século XX; Cascardo (2005) e Drummond (1986) sobre os militares e as revoltas tenentistas.

⁴³ Segundo levantamento do Arquivo Nacional (2018), entre 1875 e 1900 mais de 1,3 milhões e passageiros que desembarcaram no porto do Rio de Janeiro (muitos deles, estrangeiros) – à época, a principal porta de entrada de

mencionou a existência das Sociedades Alemã, Espanhola, Italiana e Francesa de Beneficência, assim como a Sociedade Filantrópica Suíça e inúmeras agremiações portuguesas, tais como a Benemerita Sociedade Portuguesa de Beneficência e o Real Gabinete Português de Leitura. Segundo Sabato e Cibotti (1988), a proliferação de associações de imigrantes também foi intensa na Buenos Aires do final do século XIX; excluídos do direto ao voto (tal como no Brasil), os estrangeiros – na referida análise, em especial os italianos – buscaram formas de se associar, protestar e, dessa forma, intervir na vida política da capital argentina.

No campo do urbano, de associações civis que buscaram (com sucesso ou não) induzir o poder público a implementar medidas de acordo com os seus próprios interesses, aqui destacamos a atuação do Clube de Engenharia e das primeiras associações de bairro do Rio de Janeiro.

Para além de uma entidade profissional, o Clube de Engenharia fundado ainda durante o Império (1880), também se configurou como uma entidade de classe. Reuniu entre seus filiados não apenas engenheiros, mas também indivíduos ligados ao comércio e à indústria da construção civil. Em função da inoperância do poder público e da sua falta de capacidade técnica para formular e gerir as grandes intervenções urbanas aspiradas pela Prefeitura, o Clube, com seu discurso técnico (porém permeado pelos interesses de comerciais e industriários), assumiu um papel de protagonista na gestão de obras públicas da cidade (REZENDE, 2002; BENCHIMOL, 1992; ROCHA, 1983).

Em 1887, o referido clube inaugurou a sua revista, espaço que funcionou para o compartilhamento de textos e debate de propostas sobre os problemas urbanos do Rio de Janeiro. O saneamento básico e o deslocamento do centro para as demais zonas da cidade foram as preocupações centrais do grupo. Além de sua atuação propositiva, no entanto, o clube funcionou “como um órgão de consultoria aprovando ou não projetos elaborados por órgãos oficiais” – e, em muitos casos, dando a “última palavra” sobre o assunto (ROCHA, 1983, p. 45). O clube, por exemplo, teve destacada participação nas reformas empreendidas por Pereira Passos; a comissão que coordenou a abertura da Avenida Central (atualmente Avenida Rio Branco) foi comandada por Paulo de Frontin, então presidente do Clube de Engenharia e futuro prefeito da cidade (em 1919). Foi dessa maneira que, “até a década de 20, [foram] os engenheiros os responsáveis pelas transformações urbanas efetuadas na cidade” (REZENDE, 2002, p. 271). Assim, vemos que apesar das limitações impostas à participação, por meio da congregação entre técnica e interesses dos capitais comercial e industrial, o Clube de

imigrantes no país. De acordo com Oliveira (2009), em 1890 haviam 155.202 estrangeiros vivendo na cidade do Rio de Janeiro (29,7% da população total); em 1906, 210.515 (25,9%); e em 1920, 239.129 (20,6%).

Engenharia foi capaz de influenciar de forma significativa as ações do poder público carioca do início do século XX.

Em relação ao associativismo de bairro, os primeiros grupos surgiram na cidade do Rio de Janeiro durante a Primeira República, no início do século XX. As associações de bairro apareceram nesse período enquanto uma nova forma de transmitir reclamações e demandas ao poder público. Se “até então, os moradores valiam-se de cartas à imprensa, abaixo-assinados aos poderes competentes, reuniões com autoridades, para que seus reclamos pudessem ser atendidos pelos decisores” (PECHMAN, 1983, p. 5), as associações de bairro permitiram que estas estratégias, agora de forma coletiva e articulada, conseguissem aprimorar o canal de comunicação com a administração pública local.

Claudio Ramos afirmava que, não tendo encontrado da parte do poder público o apoio necessário para resolver os problemas das zonas onde viviam, os moradores dos bairros cariocas estavam-se organizando em Associações. Estas se propunham a funcionar como órgãos colaboradores do poder público na ação por este empreendida ao nível dos bairros da cidade. Quando o Estado não cumpria a contento suas funções, as Associações encaminhavam-lhe propostas objetivando a correção de tais distorções. No que tange às populações carentes, a postura assumida pelas associações de moradores era a de prestar-lhes auxílio, tentando atenuar o drama social que as acometia (PECHMAN, 1983, p. 14).

Para Koschmann e Laster (2011, p. 28), as associações de bairro, de maneira geral, desempenham um importante papel enquanto atores políticos locais; elas auxiliam no desenvolvimento da sociedade civil, visto que:

[...] they help to protect economic and social interests (MESCH E SCHWIRIAN, 1996), they strengthen links between residents and policy makers (LOGAN E RABRENOVIC, 1990), increase participation in the political process (BERRY, PORTNEY, E THOMPSON, 1993), and help improve the quality of life for the citizens of countless communities through collective action (KING, 2004).

No debate estadounidense, Haeberle (1986, p. 109) afirmou que desde o século XIX *"the urban neighborhood has been viewed intermittently as a desirable and viable unit of local participation and decision making"*. Segundo Barton (1985, p. 87), o movimento associativo de bairro teve início em São Francisco na década de 1850 e ganhou força em 1880, acompanhando o processo de construção de bairros por grandes empreendedores urbanos; em 1920, com o aumento desses bairros e das respectivas agremiações, *"virtually every homeowners district in the city was represented by a neighborhood association, with a city-wide Central Council of Civic Clubs"*. Já em sua análise de Baltimore, Arnold (1979) remontou às origens das associações de bairro da cidade no intervalo 1880-1911 – para o autor, dado o desenvolvimento e a reputação que as associações de Baltimore passaram a ter a partir desse

período, a experiência associativa da cidade serviu como exemplo em 1977 para a criação da *National Commission on Neighborhoods* pelo presidente Jimmy Carter.

No contexto latino-americano, as *sociedades de fomento*, enquanto associações de vizinhos que buscavam melhoramentos locais, se multiplicaram em Buenos Aires na década de 1920. De acordo com Privitellio e Romero (2005), no ano de 1934 já existiam 125 *sociedades* registradas pela prefeitura portenha. Dentre os objetivos dessas associações, destacamos os seguintes:

- a. Velar por el mejoramiento edilicio, por el cumplimiento de las ordenanzas municipales y patrocinar mejoras en los servicios públicos. b. Cooperar en la organización de los servicios de asistencia social, en la difusión de la cultura intelectual, física y moral del vecindario. c. Organizar conferencias, veladas u otras fiestas de carácter social como modo de contribuir a la mayor sociabilidad de la zona y a beneficio exclusivo de la Asociación (ESTATUTO DE LA SOCIEDAD DE FOMENTO 25 DE MAYO DEL BARRIO DE MATADEROS, apud PRIVITELLIO E ROMERO, 2005, p. 6-7).

Os registros e estudos sobre a ação dessas associações no Rio de Janeiro durante a Primeira República é escasso. Está documentado, contudo, que a primeira dessas agremiações foi fundada em 17 de fevereiro de 1910, no bairro de Vila Isabel. No ano anterior, após propor medidas que foram atendidas pelo poder público, moradores, comerciantes e proprietários do referido bairro se reuniram para formar a Associação Beneficiadora de Vila Isabel. Em seu documento fundador, já propugnavam a construção de uma biblioteca pública (que funcionasse à noite, para atender os operários do bairro), de casas para os proletários e de uma clínica para os reconhecidamente pobres. Uma vez que ainda nos seus primeiros seis meses a associação já havia logrado melhorias junto ao poder público nas áreas de lazer, saneamento e iluminação, o êxito da associação inspirou a fundação de agrupamentos similares em Copacabana, Catumbi, Engenho de Dentro, Méier e Rio Comprido⁴⁴.

Por intermédio da *Revista Suburbana*, um jornal local que circulou no subúrbio carioca nas primeiras décadas do século XX, encontramos notícias que relataram o surgimento de algumas associações de bairro no Rio de Janeiro – como o Centro de Melhoramentos e Progresso de Inharajá e o Centro Republicano Progresso de Dona Clara. A seguir apresentamos recortes da revista com informações sobre essas associações.

⁴⁴ As informações presentes no parágrafo foram obtidas por meio do trabalho de Sérgio Pechman (1983), intitulado “A construção da solidariedade: as associações de moradores de classe média e alta do Rio de Janeiro (1976-1982)”. No referido trabalho, Pechman mencionou a existência da obra ASSOCIAÇÃO BENEFICIADORA DE VILA ISABEL. O Bairro de Vila Isabel e sua Evolução. Rio de Janeiro, Tipografia Leuzinger, 1910. No entanto, a obra não foi localizada para consulta. Obras que trataram das associações fundadas nos outros bairros mencionados também não foram encontradas. O próprio trabalho de Pechman, abrangente no estudo sobre as associações de bairro carioca, afirmou que, de acordo com as fontes à disposição, a análise aprofundada destes grupos é permitida para o período pós-1945, quando estas passaram a obter registro civil de pessoa jurídica.

**Figuras 12 e 13 – Notícias sobre a fundação de associações de bairro publicadas pela
*Revista Suburbana***

Fonte: Revista Suburbana, 15.09.1918, p. 6 e 13.

1.2.1.3. Imprensa

Por fim, para além dos dois mecanismos já descritos, a imprensa foi aqui apresentada como uma das formas de participação social existentes durante a Primeira República. Partimos do pressuposto de que muitos cariocas do período não tiveram acesso ao voto, não possuíram recursos que os tornassem mais próximos de integrantes do governo e não se associaram à movimentos coletivos. Portanto, para o “grosso da população, quase nenhum meio lhe restava de fazer ouvir sua voz, exceto [pelo] o veículo da imprensa” (CARVALHO, 1987, p. 37).

Experiências históricas de outros países também ilustraram a importância da imprensa enquanto canal de participação na vida política de uma determinada localidade. Jornais, por

exemplo, operaram como eficientes e efetivos veículos de compartilhamento de informação e organização política durante a Revolução Americana (LUTZ, 1991, p. 31-32). Em Buenos Aires, entre 1850 e 1880, possuir um periódico se tornou quase um pré-requisito para grupos expressarem seus interesses e opiniões sobre assuntos políticos (SABATO, 1992, p. 151-152). A imprensa, nesse contexto, operou como um agente desenvolvedor da cultura de mobilização, ao convocar pessoas para reuniões e protestos, veicular as ideias e interesses de diferentes grupos e publicar detalhes sobre as mobilizações que aconteciam na capital argentina (SABATO, 1992).

No Brasil a imprensa oficial surgiu em 1808 com a chegada da Família Real Portuguesa. Apesar dos anos iniciais de censura legal, a liberdade de manifestação do pensamento pela imprensa foi formalmente conquistada em 1821, ainda nos anos finais do período colonial. Conforme já mencionamos, a Constituição Republicana de 1891, em seu artigo 72, § 12º, reafirmou esta liberdade. Durante a República, num contexto de transformações econômicas, sociais e políticas relevantes do país, a imprensa nacional – e sobretudo a carioca – passou por um importante processo de reestruturação. Além da conversão de periódicos menores em empresas jornalísticas, com a consolidação e expansão da grande imprensa (SODRÉ, 1966), ao mesmo tempo se multiplicou, no campo da pequena imprensa, jornais de iniciativa proletária, pequeno-burguesa e de moradores dos bairros da cidade.

No referido cenário de proliferação da imprensa de ampla e reduzida escala, se propagou também a função social do jornalismo, de informar e divulgar fatos que eram de interesse coletivo. Do mesmo modo, se disseminou o caráter comunitário da imprensa, de coletar e tornar público as aspirações de diferentes setores sociais, num contexto em que a voz da grande massa encontrava dificuldades de se fazer ouvida pelos tomadores de decisão pela via do voto. Nessa perspectiva, a participação popular encontrou "um espaço de dimensões absolutamente inéditas na imprensa brasileira" (SILVA, 1988, p. 49).

Em relação à grande imprensa e ao seu papel na participação social dos excluídos do sistema, uma das principais contribuições destes veículos se concentrou na publicação sistemática de demandas e queixas da população. Segundo Coutinho (2006, p. 8-9), esse fenômeno ocorreu porque "setores das elites representados na imprensa contemplavam e incorporavam anseios e reivindicações das massas, reconhecendo a classe trabalhadora como sujeito político e cultural". A veiculação das demandas do povo pela grande imprensa, para o autor, surgiu como uma motivação mercadológica por parte de seus proprietários e fundadores – dada a dependência da receita proveniente da venda do jornal, era estratégica a construção da imagem de um periódico popular. "É nesse contexto que surgem nas folhas cariocas seções [...]

como “Queixas do Povo”, “O Operariado”, “Subúrbios” (Jornal do Brasil), “Correio operário” (Correio da Manhã), “Operariado” (A Rua), “Queixas e reclamações” (O País), “A voz do povo” (Gazeta de Notícias)” (ibidem, p. 9).

Entretanto, apesar da possível existência de interesses mercadológicos por meio da referida atitude da imprensa, ressaltamos aqui o conteúdo de relevância histórica registrado por esses veículos, que nos permite compreender em detalhe os problemas enfrentados pela população carioca do período, bem como o que a população reivindicou ao poder público. Da mesma forma, a análise destas fontes permite interpretar a participação social em um dos seus sentidos mais amplos, “não limitada apenas aos movimentos formalmente políticos ou aos momentos de ação violentas (temas privilegiados), mas que incluía também, de alguma forma, as massas desorganizadas e suas formas específicas de expressão política” (SILVA, 1988, p. 8).

No quadro das demandas populares publicadas pelos grandes jornais cariocas da Primeira República, o trabalho de Silva (1988) foi exemplar no exame em profundidade do conteúdo propagado pelas referidas seções. O autor analisou as manifestações populares veiculadas em 1900, 1905 e 1910 na seção “Queixas do Povo”, do “popularíssimo” *Jornal do Brasil*. Do universo das 603 queixas identificadas – que percorreram “o território das grandes massas” e reconheceram as pequenas questões, do dia-a-dia das camadas populares do Rio de Janeiro – as demandas encontraram-se distribuídas, por categoria, da seguinte forma:

Tabela 3 – Agenda das demandas e problemas populares (1900-1905-1910)

Categorias	%
Segurança Pública	32,4
Saneamento e Limpeza Pública	12,3
Meios de Comunicação e Transporte	8,7
Obras ou Providências	8,3
Burocracia e Fiscalização	7,5
Salário e Relações de Trabalho	6,8
Água	5,7
Habitação	5,3
Comércio, Indústria e Serviços	5,1
Luz	1,8
Outros Problemas	4,8

Fonte: Reproduzido de Silva (1988, p. 146).

Castro (2010), no período recente, atualizou o trabalho de Silva (1988), ao examinar a mesma seção das "Queixas do Povo" durante a década de 1920. Utilizando categorias semelhantes, a autora encontrou resultados com distribuições distintas: “saneamento e limpeza pública” assumiram o posto de principal demanda da década de 1920 (no lugar de “segurança pública”, que aqui ficou na quinta posição); problemas relacionados aos meios de comunicação, transporte, obras e providências também perderam importância.

Tabela 4 – Agenda das demandas e problemas populares (1920-1930)

Categorias	%
Segurança Pública	6,3
Saneamento e Limpeza Pública	30,2
Meios de Comunicação e Transporte	4,1
Obras ou Providências	4,9
Salário e Relações de Trabalho	6
Água	4,1
Habitação	5,9
Comércio, Indústria e Serviços	7,3
Luz	2,7
Capoeiras e Desocupados	8,2
Moralidade Pública	5
Violência contra mulheres e crianças	1,4
Candomblés	0,9
Ilegíveis	4,2
Outros Problemas	8,7

Fonte: Reproduzido de Castro (2010, p. 9).

No âmbito da pequena imprensa, de jornais organizados por moradores de um determinado bairro, a contribuição ao debate sobre as reivindicações populares do período também foi próspera. Na medida que os grandes jornais veicularam queixas de toda a cidade, de modo abrangente, os jornais de bairro apresentaram a vantagem de serem construídos por um grupo menor cidadãos, reunidos numa mesma área e que compartilhavam interesses mais homogêneos.

Lamarão (2012) identificou na listagem de periódicos da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro ao menos vinte jornais de bairro arquivados na instituição para o intervalo 1889-1930.

Em nova consulta ao acervo da Biblioteca Nacional localizamos outros oito periódicos⁴⁵. Desses 28 jornais de bairro, 10,7% surgiram entre 1889 e 1901 (antes da gestão de Pereira Passos), 17,9% entre 1902 e 1906 (durante o mandato do "Hausmann Tropical") e 71,4% de 1907 até o final da Primeira República. Segundo Lamarão (2012, p. 134), a divisão com base na grande reforma urbanística do início do século XX é relevante, visto que ela intensificou o "processo de hierarquização/segregação do espaço urbano carioca" e, de modo análogo, orientou o rol de reivindicações com base na localidade de onde ela foi emitida.

Assim, moradores da zona norte (subúrbio), composta por bairros onde as grandes melhorias urbanas não se estenderam, reivindicaram igualdade de tratamento do governo e o acesso à bens e serviços básicos. Residentes da zona sul, enquanto os maiores beneficiados pelas intervenções do poder público, por sua vez, reconheceram os melhoramentos proporcionados pelo poder público. Apesar de demandarem constantemente novas intervenções, identificaram seus privilégios e que enfrentavam problemas de menor gravidade.

Tabela 5 – Jornais de bairro da cidade do Rio de Janeiro fundados entre 1889 e 1930

Título do periódico	Bairro(s) que o jornal representa	Área na cidade	Ano (inicial e final)
O Echo	Engenho Novo, Sampaio, Boca do Mato	Zona Norte	1893-1894
O Suburbano	Ilha do Governador	Zona Norte	1900
Eco Suburbano	Engenho de Dentro	Zona Norte	1901
O Scenario	Méier	Zona Norte	1902
Progresso Suburbano	Piedade	Zona Norte	1902, 1908
Commercio Suburbano	Piedade	Zona Norte	1902
O Subúrbio	Méier	Zona Norte	1903-1905, 1907-1911
O Piraquara	Realengo	Zona Norte	1904
O Copacabana, o novo Rio	Copacabana	Zona Sul	1907-1912
O Condor	Madureira	Zona Norte	1908
O Imparcial	Gávea	Zona Sul	1908
O Ilha do Governador	Ilha do Governador	Zona Norte	1909
Folha do Rio	São Cristóvão	Centro	1909
O Paquetaense	Ilha de Paquetá	Zona Norte	1909
O São Christovão	São Cristóvão	Centro	1909
Gazeta de Botafogo	Botafogo	Zona Sul	1909
A Tesoura	Zona da Leopoldina	Centro	1909-1919
Eco Suburbano	Madureira	Zona Norte	1910

⁴⁵ *O Suburbano, Commercio Suburbano, O Piraquara, O São Christovão, Tribuna Suburbana, Gazeta Suburbana, Jornal Suburbano e O Suburbano.*

Tribuna Suburbana	Madureira	Zona Norte	1910
Gazeta Suburbana	Todos os Santos	Zona Norte	1910-1920
O Santa Cruz	Santa Cruz	Zona Oeste	1911
Jornal Suburbano	Madureira	Zona Norte	1911
O Suburbano	Inhaúma	Zona Norte	1912
Monitor Suburbano	Campo Grande	Zona Oeste	1918-1918
Revista Suburbana	Engenho Novo	Zona Norte	1918-1934
Penha-Jornal	Penha	Zona Norte	1919-1921
Arquivo Suburbano	Não identificado	Zona Norte	1920
O Beira-Mar	Copacabana, Ipanema e Leblon	Zona Sul	1922-1945

Fonte: Fonte: Elaboração própria a partir de Lamarão (2012) e de pesquisa à Hemeroteca da Biblioteca Nacional (2020).

Dos jornais de bairro identificados para o período da Primeira República, 21 (75%) representaram o subúrbio carioca (zonas norte e oeste, destacados com fundo cinza na tabela acima), enquanto 7 (25%) tiveram como origem o centro e a zona sul. É importante destacar, ainda, que apesar do menor número, os jornais da zona sul funcionaram por um período de tempo mais extenso e sem interrupções (caso de *O Copacabana*, *o Novo Rio* e *O Beira-Mar*). Por outro lado, os jornais do subúrbio atuaram por períodos mais curtos e, mesmo quando foram mais longínquos, passaram por prolongadas interrupções (caso da *Revista Suburbana*).

1.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As interpretações apresentadas neste capítulo tiveram como principal objetivo ilustrar quais foram as formas de participação à disposição dos cariocas no intervalo entre as duas primeiras constituições republicanas (1891-1934). Como vimos, apesar da participação política ter sido relativamente mais importante do que apontado pela historiografia clássica, os cariocas tiveram outras oportunidades além do voto para expressar e defender seus interesses junto ao poder público – isto é, a participação social através das três formas que descrevemos acima.

No próximo capítulo apresentamos evidências empíricas que ajudam a compreender de que modo ocorreu a participação social entre os moradores de Copacabana – foco principal da nossa investigação. Para cada forma de participação – contato direto e indireto com o poder público, ativismo e associação e imprensa – exploramos evidências que demonstraram a atuação da sociedade civil copabanense entre 1891 e 1934. Para isso, também apresentamos elementos históricos que ajudaram a compreender a trajetória histórica de Copacabana, a

importância que o bairro adquiriu na cidade desde o início do século XX e qual foi o perfil social dos seus moradores.

CAPÍTULO 2 – PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO RIO DE JANEIRO ATLÂNTICO: a atuação dos moradores de Copacabana

Copacabana, incontestavelmente o mais lindo bairro da cidade, não tem merecido as graças dadivosas dos poderes publicos. [...] As avenidas, ruas e praças onde se ostentam os mais elegantes palacetes, as mais aprasiveis vivendas, os mais caprichosos bungalowns do Rio, são providas de pessimo calçamento, bastando se dizer que não ha em Copacabana um só logradouro publico asphaltado. [...] Da arborisação das ruas, providencia tão necessaria num trecho de cidade á beira-mar e sugeito á rigorosa insolação, penso que nem mesmo se cogita. A illuminação publica com excepção das avenidas e algumas ruas privilegiadas, onde na realidade a luz electrica deslumbra, ainda se faz pelo antigo sisthema dos combustores de gaz. O abastecimento de agua é escassissimo: tendo-se desenvolvido vertiginosamente e se transformado numa verdadeira cidade, Copacabana dispõe para seu abastecimento dos mesmos ramaes conductores de agua de ha muitos annos passados. É mister que os poderes publicos correspondam aos esforços da iniciativa particular, a que deve Copacabana o seu grande surto e que proporcionam aos cofres federaes e municipaes virtuosas rendas⁴⁶.

"Princesinha do mar", "Monte Carlo brasileira", "incomparavel cidade balnearia", "irmã de Miami e Nice", "a maior e mais linda praia da América"⁴⁷. Durante o século XX, esses foram alguns dos qualificativos utilizados por escritores e pela imprensa para atestar o caráter “mimoso”, “aristocrático”, “deslumbrante”, “*chic*”, “feliz”, “privilegiado” e “elegante” de Copacabana e do seu vizinho, o Leme. A história dos bairros, sempre entrelaçada narrativa e espacialmente, foi relacionada com suas belas paisagens e a seus moradores e visitantes, quase sempre detentores de um poder aquisitivo mais elevado.

Beleza e *glamour*, no entanto, não foram os únicos elementos que compuseram a história do Rio de Janeiro Atlântico⁴⁸. Tendo isso em vista, no presente capítulo retratamos uma outra Copacabana – que não excluiu as qualidades descritas acima, mas considerou o histórico de mobilização de seus moradores por melhoramentos. Conforme descreveu o jornal *Beira-Mar*

⁴⁶ Beira-Mar, 25.11.1923, p. 2, *Os poderes públicos e Copacabana*.

⁴⁷ Expressões utilizadas para definir Copacabana tendo como referência a música “Princezinha do Mar” (João de Barro, Braguinha e Alberto Ribeiro, 1946) e o jornal *Beira-Mar*: 05.06.1925, p. 1-2, *O inverno em Copacabana*; Arthur de Calasans, 22.08.1926, p. 5, *Barulho, buracos e torres*.

⁴⁸ Neste capítulo utilizamos a expressão “Rio de Janeiro Atlântico” para nos referir exclusivamente aos bairros de Copacabana e Leme. Já o bairro do Leme, geograficamente contíguo ao de Copacabana, foi também incluído neste capítulo pelas mesmas razões que Velho (1973) apresentou em seu livro *A utopia urbana*: “incluí o Leme na pesquisa, pois acho indiscutível que constitui com Copacabana, propriamente dita, uma unidade sociogeográfica. Não vejo nenhuma descontinuidade significativa entre as duas áreas” (ibidem, p. 17). Daqui em diante, no capítulo, nos referiremos apenas à Copacabana, mas as afirmações também são válidas para o bairro do Leme.

ao longo da década de 1920, mesmo com um cenário "deslumbrante e que empolga a vista", problemas de transporte, educação, saúde e de buracos nas vias foram frequentes.

O objetivo principal do capítulo, portanto, foi demonstrar de que modo moradores dos bairros atlânticos se mobilizaram nas primeiras décadas do século XX para demandar uma melhor oferta de serviços públicos. Tendo como referência as três formas de participação social descritas no capítulo anterior – isto é, contatos diretos e indiretos com o poder público, ativismo e associativismo civis e imprensa – colocamos em evidência como moradores se organizaram coletivamente para, de algum modo, participar dos assuntos políticos concernentes ao bairro e influenciar as decisões levadas à cabo por atores do poder público.

Para isso utilizamos como fonte de dados notícias veiculadas por periódicos do período – especialmente o jornal *Beira-Mar*. Como vimos no capítulo 1, Lamarão (2002) e Silva (1988) sugeriram que os jornais se constituíram em fonte privilegiada para compreender de que modo as pessoas se expressaram e atuaram politicamente no início do século passado. Nesse sentido, a análise do *Beira-Mar* forneceu evidências da atuação da sociedade civil para a reivindicação de melhorias no seu espaço de habitação e convívio. No jornal foi recorrente a afirmação de que um grupo de moradores se organizou para solicitar à Prefeitura ou empresa competente a intervenção em determinado ponto do bairro, ou que moradores encaminharam ao poder público abaixo-assinados demandando obras e melhorias.

No entanto, antes das considerações sobre a participação social em Copacabana, apresentamos algumas características sobre a história do bairro e acerca do perfil de seus moradores. Partimos do princípio de que antes de abordar propriamente como a participação social ocorreu no bairro, é importante compreendermos qual foi a situação da área no começo do século XX e quem foram os seus moradores – e, mais especificamente, quais deles se mobilizaram coletivamente para peticionar e protestar.

Entre o final do século XIX e início do século XX, Copacabana se transformou de “deserto arenoso” em “cidade balneária”, ao mesmo tempo em que a população cresceu a taxas superiores ao visto no restante da cidade. Nesse mesmo período, o Rio de Janeiro (como um todo) passou por um importante processo de urbanização – entendendo aqui esse processo enquanto um desdobramento de transformações econômicas, sociais e políticas de grande magnitude que se desenvolveram no espaço urbano carioca (ABREU, 1987). No contexto dessas transformações, Ribeiro e Cardoso (1994), por exemplo, apontaram que entre 1880 e 1930 existiu uma série de planos de melhoramento e expansão, orientados sobretudo por valores higienistas, tecnocráticos e de embelezamento. Ao mesmo tempo trabalhou-se pela construção de:

[...] uma nova imagem da cidade que, ao mesmo tempo, significasse uma nova imagem da nação e das novas elites. Estas tinham a cidade como um lugar estratégico para seu projeto político e social e necessitavam criar novos mecanismos de representação e distinção social ao nível simbólico" (RIBEIRO E CARDOSO, 1994, p. 81-82).

Tendo em vista as transformações econômicas, sociais e políticas que eclodiram na virada do século XIX para o século XX, bem como o impacto que essas mudanças causaram no espaço urbano do Rio de Janeiro, a seguir trazemos alguns dados sobre como esse processo de desenvolveu em Copacabana no decurso de pouco mais de quatro décadas.

2.1. COPACABANA: HISTÓRIA E SOCIEDADE

2.1.1. A formação do bairro

“Areal”, “arrabalde”, “subúrbio”, “deserto arenoso”, “sem habitação”. Nas décadas finais do século XIX, em jornais, revistas, relatórios e pronunciamentos oficiais do período, foi comum a associação das expressões aqui referidas ao bairro de Copacabana. Banhado pelo Oceano Atlântico, o bairro estava geograficamente isolado do restante da cidade; até 1892, quando se inaugurou o primeiro túnel (conectando Copacabana à Botafogo), além da via marítima, apenas três caminhos possibilitavam o acesso àquela parte da cidade:

[...] um deles, começava na rua da Real Grandeza, em Botafogo, e passava sobre o morro da Saudade, descendo pela rua e pela ladeira do Barrozo, atuais, rua Siqueira Campos e ladeira dos Tabajaras, respectivamente. O segundo começava na rua da Copacabana - atual rua da Passagem, em Botafogo - e seguia a ladeira do Leme, passando junto ao antigo forte. Finalmente, podia-se chegar a Copacabana através da lagoa Rodrigo de Freitas, passando por Ipanema e pela praia do Arpoador. O primeiro acesso, apesar de mal conservado, era o preferido, uma vez que o segundo era muito íngreme e o último implicava uma viagem bem mais longa (CARDOSO et al, 1986, p. 24).

Usualmente se atribuiu o início da história de Copacabana ao ano de 1892, quando foi construído o primeiro túnel e se iniciou o tráfego de bondes no bairro⁴⁹. Apesar do papel relevante desempenhado pela expansão do sistema de transporte público à Copacabana, já no decurso da segunda metade do século XIX observamos uma série de acontecimentos que evidenciam o “despertar” desta região atlântica da cidade antes de 1892.

No ano de 1858, entre os dias 22 e 24 de agosto, Copacabana foi destaque no noticiário local da cidade do Rio de Janeiro dado a suposta presença de grandes baleias em seu litoral. O

⁴⁹ As Comemorações do I Centenário de Copacabana, por exemplo, foram celebradas em 1992, aludindo ao aniversário de 100 anos (1892-1992) que o bairro completou naquele ano.

evento teria contado ainda com a presença de D. Pedro II, então imperador do Brasil, que se deslocou até o bairro para a observação do fenômeno. Segundo Berger e Berger (1959), foi a partir deste momento que começou um maior interesse pelo bairro; moradores das redondezas, inclusive, teriam se reunido para realizar melhorias na “Igrejinha”, construída no século XVI e que deu origem ao nome do bairro (que significa “mirante” ou “observatório do azul”).

Na mesma década, por meio do decreto n. 1733, de 12 de março de 1856, se iniciou o debate acerca da construção de um “sistema de viação por meio de carris de ferro”, por meio de concessão imperial à Cândido Batista de Oliveira e Luís Plínio de Oliveira. Em 1862, esta mesma concessão foi transferida ao Barão de Mauá, por 40 contos de réis (BERGER E BERGER, 1959, p. 49).

O estabelecimento de uma infraestrutura para o serviço de bondes, contudo, foi instituído apenas em 1892. Ao longo das décadas precedentes jornais e revistas da época noticiaram o percurso de idas e vindas que permearam a construção das linhas de bonde. O assunto, por exemplo, esteve presente na *Revista de Engenharia* durante toda a década de 1880, quando o então Ministério da Agricultura lançou sucessivos editais para a concessão dos carris de ferro de Copacabana⁵⁰, mas acabou por revogar inúmeras destas outorgas (ao Conde de Lages e à Duvivier & C., por exemplo) dado o descumprimento dos termos e condições pelos concorrentes ou pela demora em iniciar as obras⁵¹.

Cardoso et all (1986, p. 25-26), no trecho a seguir, expuseram alguns dos argumentos que nos auxiliam a compreender de que forma ocorreu estes processos de concessão de serviços públicos no período:

A construção e a exploração das linhas de transporte, bem como de outros serviços e grandes obras públicas, eram feitas por particulares ou empresas através de concessões obtidas junto ao governo imperial. Muitos obtinham as concessões, mas não conseguiam levantar os capitais necessários; nesse caso, a concessão era anulada depois de vencido o prazo de validade, ou então vendida a terceiros. Algumas concessões não passavam de objeto de transação comercial, enquanto outras se

⁵⁰ A título de exemplo: em 30 de dezembro de 1881 o Ministério da Agricultura fez a seguinte chamada: "Na directoria das obras publicas do ministerio da agricultura, commercio e obras publicas serão recebidas durante 90 dias propostas em carta fechada, para a construcção, uso e gozo de uma linha de carris urbanos, por tracção animada, ligando o centro da cidade ás praias da Saudade e da Copacabana [...]" (*Revista de Engenharia*, 1882, Ano IV, num. 1, p. 328). Por nenhuma das propostas enviadas se adequarem ao edital, em 25 de abril de 1882 o ministério abre "nova concorrência, declarando que as propostas só serão recebidas nesta secretaria de estado até ás 3 horas da tarde no dia 10 de Junho proximo vindouro" (*Revista de Engenharia*, 1882, Ano IV, num. 2, p. 106).

⁵¹ Como, por exemplo, informa a *Revista de Engenharia* (1880, Ano II, num. 4, p. 13): “Carris de ferro de Copacabana - Por decreto n. 7.673, de 21 de Fevereiro ultimo, foi declarada caduca a concessão feita ao conde de Lages e ao Dr. Francisco Teixeira de Magalhães, para construcção, uso e gozo de uma linha de carris de ferro, da rua dos Ourives á praia de Copacabana”. Outro exemplo: Em 17 de março de 1883 o Ministério da Agricultura concede por 30 anos o direito de "uso e gozo de uma linha ferro-carril para as praias da Saudade e Copacabana" a Duvivier & C. No dia 15 de setembro do mesmo ano a planta apresentada pelo concedido é negada pelo ministério, dado o não cumprimento das determinações impostas pelo edital. Por meio do decreto n. 9.022, de 29 de março de 1883, a concessão é declarada como caduca (*Revista de Engenharia*, 1883, Ano V, num. 1, p. 79, 256-257, 275).

tornavam objeto de intensos debates e acirradas disputas. As concessões de serviços e de obras públicas eram vistas como promessas de lucros, e os concessionários, como privilegiados.

Além da instalação dos bondes, demonstramos o crescente interesse pelo Rio de Janeiro Atlântico ainda na segunda metade do século XIX pelas transações fundiárias que se desenvolveram na área. Interessados nos possíveis lucros que o loteamento do então “areal” poderia proporcionar, indivíduos adquiriram grandes porções de terra no bairro.

Foi o caso de Alexandre Wagner, que em 1873 comprou do Comendador João Martins Cornélio dos Santos uma porção de terra que se estendia “desde o Leme até as proximidades da atual Rua Siqueira Campos” (BERGER E BERGER, 1959, p. 26), representando quase “metade da área do futuro bairro” (CARDOSO et al, 1986, p. 33). No ano seguinte, Wagner também apresentou o primeiro plano de abertura de ruas de Copacabana, apesar de sua concretização ter ocorrido, parcialmente, em 1881 (BERGER E BERGER, 1959). Wagner, em 1876, se uniu ao Conde de Lages na tentativa de implantação das linhas de bonde em Copacabana – assim como fez na década seguinte, por meio da sua empresa Duvivier & Cia (que possuiu como sócios seus genros Theodoro Duvivier e Otto Simon).

A expectativa da chegada dos bondes em Copacabana também promoveu a ação de outros proprietários, como José Martins Barrozo e Figueiredo de Magalhães, que “doaram ao público duas ruas e duas travessas abertas em terrenos de suas propriedades [...]” (CARDOSO et al, 1986, p. 34). Figueiredo Magalhães, médico português, também teve uma “casa de saúde” próxima à ladeira do Barroso, onde desde a década de 1870 prescreveu banhos de mar aos convalescentes e executou um serviço diário e regular de diligências que saía da rua São Clemente, em Botafogo, até Copacabana (RIOTUR, 1992).

Em 1891, com a proximidade da abertura do túnel, Alexandre Wagner, Theodoro Duvivier e Otto Simon fundaram a *Empresa de Construções Civas*, grande responsável pelo loteamento e urbanização do bairro. Entre os acionistas estiveram dirigentes da Companhia Jardim Botânico (responsável pela abertura do túnel e estabelecimento da linha de bonde), diversos proprietários de terras no bairro, bancos, empresas imobiliárias, comerciais e do setor industrial. “Participavam ainda da sociedade Carlos Sampaio (futuro prefeito da cidade), o médico Hilário de Gouveia e o renomado engenheiro Antonio de Paula Freitas (FISCHER, 1880, p. 243), além de membros da antiga nobreza (pelo menos seis barões e um visconde)” (O’DONNELL, 2011, p. 42).

Com a abertura do Túnel Real Grandeza (atualmente, Túnel Alaor Prata), cortando o morro da Saudade, Copacabana passou por um processo de contínuo desenvolvimento urbano.

Após 1892 uma série de novas ruas foram estabelecidas, assim como se estenderam as linhas de bonde pelo bairro. Com o mapa a seguir ilustramos as ruas existentes em 1906, que ilustra o desenvolvimento da malha viária na região.

Figura 13 – Sistema viário do bairro de Copacabana (1906)

Fonte: IBGE, Recenseamento do Rio de Janeiro (Districto Federal), 1906, p. 234.

Na Tabela 6⁵², elaborada a partir dos eventos que em maior ou menor medida influenciaram a formação e a ocupação do Rio de Janeiro Atlântico entre o final do século XIX e a segunda década do século XX, evidenciamos o crescente interesse por este espaço da cidade ao longo do período.

Tabela 6 – Cronologia de eventos do Rio de Janeiro Atlântico

Categoria	Ano	Obras, leis, planos e eventos
Habitação	1891	Criação da "Empresa de Construções Civas", responsável pelo loteamento do bairro de Copacabana
Obra	1892	Construção do Túnel Velho, ligando os bairros de Botafogo e Copacabana
Obra	1894	Fundação do bairro de Ipanema, decretando a abertura de 19 ruas (dentre elas, a avenida Vieira Souto, atual beira-mar) e 2 praças
Obra	1894	Inauguração do ramal da Igrejinha (Posto 6)
Obra	1894	Melhoramento da avenida Nossa Senhora de Copacabana e aprovados projetos pela Prefeitura para a construção de novas ruas
Obra	1895	Abertura da Rua Francisco Otaviano, conectando, pela primeira vez, os bairros de Copacabana e Ipanema

⁵²A tabela não buscou ser exaustiva (ou seja, apresentar todos os acontecimentos relevantes do período), mas apenas demonstrar o caráter intenso de modificação do espaço urbano da orla ao longo do período em questão.

Incentivos	1898	Decreto declarou isenção do pagamento de imposto para quem construísse no bairro de Ipanema (benefício estendido para Copacabana em 1899).
Obra	Década de 1900	Construção da Avenida Beira-Mar, que percorre a linha litoral do centro até Botafogo e, em certa medida, facilitou o deslocamento a bairros como Leme e Copacabana.
Obra	1900	Inauguração do ramal que conectou a Praça Serzedelo Correia à rua Gustavo Sampaio (Leme)
Incentivos	1902	Decreto n. 922 estendeu por mais 10 anos a isenção fiscal para quem construísse em Copacabana
Regulamentação	1903	Decreto n. 391 que tratou da regulação dos prédios
Obra	1904	Início das obras do Túnel Novo, ligando as avenidas Lauro Sodré (Botafogo) e Princesa Isabel (Copacabana). Inaugurado em 1906.
Obra	1905	Início das obras da Avenida Atlântica, que percorre a linha litoral dos bairros de Copacabana e Leme
Regulamentação	Década de 1910	Banhos de mar se tornam mais comuns nas praias do Leme e de Copacabana. Prefeitura institui o decreto que regulou a atividade.
Obra	1914	Inauguração do Forte de Copacabana, onde antes estava localizada a “Igrejinha” de Nossa Senhora de Copacabana.
Regulamentação	1915	Assinatura do decreto 11.534 que separou Copacabana e Leme do distrito da Gávea.
Habitação	1919	Surgimento dos primeiros apartamentos residenciais em Copacabana
Obra	1919	Inauguração, pelo prefeito Paulo de Frontin, da “nova” Avenida Atlântica, com pista dupla e iluminação nos canteiros centrais.
Obra	1919	Inauguração do Forte do Leme (Forte Duque de Caxias).

Fonte: Elaboração própria a partir de fontes diversas⁵³

Da tabela acima depreendemos algumas considerações relevantes sobre o processo de ocupação de Copacabana: no plano legal, temos o estabelecimento de diretrizes normativas que visaram facilitar a ocupação da área (como a isenção de imposto sobre construções); no caso das obras – promovidas pelo Estado ou por companhias designadas por este – notamos um claro padrão viário, na busca por melhorar o acesso aos bairros marítimos através da construção e alargamento de ruas, avenidas e túneis, além da própria expansão do serviço de bondes; por fim, verificamos a atuação de companhias privadas na organização e venda de loteamentos, o que potencialmente contribuiu para o aumento no número de construções verificadas nos

⁵³ Para a elaboração do levantamento foram utilizados dados coletados junto ao Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro e das seguintes obras: Andreatta, Chiavari e Rego, 2009; Cardeman e Cardeman, 2016; RioTur, 1992; Jardim, 2014; Rezende, 2002.

bairros – de acordo com o Censo de Copacabana, já haviam 2913 edifícios no bairro em 1920 (RIOTUR, 1992).

Destacamos também o Decreto n. 11.534, de 31 de março de 1915, que criou oficialmente os bairros de Copacabana e do Leme – antes disso, ambos estavam associados ao distrito da Gávea. A justificativa dada pelo texto legal foi a de que Copacabana e Leme haviam atingido um estado de desenvolvimento que já os permitia possuir seu próprio distrito policial e eleitoral. Também vemos no decreto que a população dos dois bairros era de, aproximadamente, 40.000 habitantes.

A partir de 1920 processos de verticalização e adensamento se intensificaram em Copacabana. Foi a partir dessa década que observamos um processo de urbanização intensiva, com crescimento do bairro em termos populacionais e de estrutura edificada. Segundo Abreu (1987, p. 72), foi também nesse período que a evolução da cidade do Rio de Janeiro aconteceu enquanto reflexo de novas contradições urbanas e sociais – enquanto na área central e a zona sul eram desenvolvidos projetos de renovação e embelezamento, o subúrbio se convertia cada vez mais em zona de residência dos cariocas mais pobres e de expansão da indústria.

De modo ilustrativo, a figura 14 abaixo ilustra um dos fenômenos que caracterizou a urbanização do Rio de Janeiro após a década de 1920: o avanço da verticalização em Copacabana, que perdurou ao menos até os anos 1970.

Figura 14 – Esquema das alturas das edificações do bairro de Copacabana

Fonte: CARDEMAN; CARDEMAN apud BORGES, 2007, p. 174

Dentre os fatores que auxiliaram a compreender a emergência do apartamento no cenário urbano carioca e de Copacabana, mencionamos: o avanço nas técnicas construtivas, representado principalmente pela introdução do concreto armado; a necessidade do capital encontrar uma forma de resolver o problema da terra na cidade (se encararmos a terra como um bem escasso, não produzível); a diminuição da produção pequeno-burguesa e o respectivo aumento do número de empresas de construção civil – segundo Ribeiro (1997), entre as décadas de 1940 e 1950 estas cresceram mais do que o setor da indústria, por exemplo; e as mudanças no plano jurídico-legal, que viabilizaram o maior aproveitamento do solo e a partilha da propriedade de um edifício entre diferentes indivíduos.

Foi neste contexto que Copacabana se converteu, em grande medida, em laboratório do mercado imobiliário da cidade. Associado a isso, de acordo com Ribeiro (1997), surgiu o apartamento “Copacabana-zona sul”, símbolo da distinção da classe média burguesa carioca a partir da segunda década do século XX. O trecho abaixo, que Ribeiro extraiu da revista *O Observador Econômico e Financeiro*, evidencia este processo:

[...] o apartamento surgiu, entre nós, como um recurso para atender às necessidades das classes modestas; até uma certa época, cuja limitação ainda não se pode definir perfeitamente pelo efeito da proximidade dos dias que correm, o apartamento foi, pode-se dizer, um luxo; hoje, se ainda não deixou de ser um luxo, tornou-se para a pequena burguesia dos funcionários públicos e empregados uma necessidade de aparência, de aproximação com a classe superior (O Observador Econômico e Financeiro, jan/jul. de 1942, p. 150, apud. RIBEIRO, 1997, p. 263).

Para finalizar essa seção, exibimos dados demográficos comparativos entre o Rio de Janeiro e os bairros atlânticos para evidenciar a rápida evolução da área que compreende Copacabana e o Leme. Apesar do crescimento populacional geral em toda a cidade ter avançado de 688.000 habitantes em 1900 para 3.300.000 habitantes em 1960, o aumento da concentração populacional em Copacabana foi ainda maior. Para o período 1920-1950, por exemplo, enquanto a população carioca duplicou (de 1.147.000 para 2.350.000), os habitantes de Copacabana se multiplicaram por seis (de 22.000 para 129.250). Na tabela abaixo detalhamos esses dados.

Tabela 7 – Evolução demográfica comparativa entre Copacabana e a cidade do Rio de Janeiro (nº habitantes)

Anos	1872	1890	1900	1906	1920	1940	1950	1960	1970
Copacabana					40.000	74.133	129.249	183.346	240.000 ⁵⁴
Rio de Janeiro	266.831	522.651	688.000	811.443	1.157.873	1.764.141	2.377.451	3.307.163	4.315.746

Fontes: Anuário Estatístico do Distrito Federal; IBGE; Recenseamento do Rio de Janeiro de 1906; Berger e Berger (1959); Cardeman (2016); Cardoso et al (1986), Decreto n. 11.534, de 31 de março de 1915.

2.2. O perfil dos moradores

Copacabana – e a zona sul do Rio de Janeiro, em sentido mais amplo – adquiriram ao longo do século XX o *status* de bairro de residência da classe alta carioca. De acordo com Cardoso (2010, p. 84), a urbanização e o povoamento de Copacabana foram centrais para a definição do conceito de “zona sul” enquanto local aristocrático, moderno, luxuoso, civilizado, higiênico e que, deste modo, representava o “espaço social das novas elites” da cidade.

No entanto, apesar da suposta homogeneidade no perfil e na classe dos moradores desta região da cidade, autores como O'Donnell (2011), Cardoso et al (1986) e Velho (1973) alertaram para a composição demográfica heterogênea de bairros da zona sul carioca. Apesar desta área urbana ter recebido durante o século anterior fluxos de pessoas de mais alta renda, observamos ao longo das décadas a constante presença de moradores da classe média e de indivíduos de estratos sociais menos abastados.

Na análise de relatos e notícias do século XIX as menções feitas aos moradores de Copacabana foram escassas, dado a classificação da área como um areal desértico, despovoado e bucólico. Quando a menção aos moradores apareceu em algum documento, estas estiveram associadas, em grande medida, aos trabalhadores que lá residiam em “pequenas e pobres choupanas”⁵⁵ e trabalhavam com a atividade pesqueira.

Na década de 1890, com a abertura do Túnel Velho e o início do tráfego de bondes, o processo de urbanização se intensificou no bairro, assim como o fluxo de moradores. Os relatos da época quase sempre se referiram ao progresso do bairro, que se tornava a cada dia mais

⁵⁴ Estimativa.

⁵⁵ Passagem presente em relatório da Companhia Jardim Botânico de 1894 (O'DONNELL, 2011, p. 73).

moderno e onde se erguiam “elegantes templos” e “sumptuosas habitações” (O Copacabana, o Novo Rio, 01.06.1911, p. 2, *Copacabana e o seu progresso*).

Figura 15 –Copacabana em 1890 (aproximadamente)

Fonte: Praia de Copacabana, Marc Ferrez, 1890 circa. Acervo IMS

Segundo O'Donnell (2011, p. 74), nas primeiras décadas do século XX “a atividade pesqueira [...] estava em perfeita harmonia com a imagem de pitoresca civilização com a qual Copacabana passava a ser propagandeada cidade afora”. Nesse sentido, apesar do deslocamento das classes mais abastadas para a área do Rio de Janeiro Atlântico, havia ainda a presença das moradias de pescadores no bairro. Em 1923, o jornal *A Voz do Mar*⁵⁶ informou que a Colônia Z-14, localizada em Copacabana, teve em seu “quadro social” 267 pescadores domiciliados nos bairros de Copacabana, Ipanema, Gávea, Barra da Tijuca e Cammurim. Dos pescadores desta colônia, ainda, estava a responsabilidade por executar os serviços de salvação nas praias de Copacabana e Ipanema (*A Voz do Mar*, 19.11.1923, p. 75, *Colônia de Pescadores Z-14 Copacabana – Districto Federal*).

Em relação aos assentamentos de famílias de baixa renda, o jornal *Correio da Manhã*, em junho de 1907, foi um dos primeiros a tratar da presença deste tipo de habitação nos morros de Copacabana e Leme. De acordo com o referido jornal, já na primeira década do século passado o Morro da Babilônia (no Leme, em sua grande parte) era “um dos preferidos da

⁵⁶ Este jornal, que circulou entre 1921 e 1957, se apresenta como o “Orgão Oficial da Confederação Geral dos Pescadores do Brasil”.

pobreza” (Correio da Manhã, 02.06.1907, p. 1, *No morro da Babylonia*). Em meio a casebres, choças, cabanas e choupanas, segundo o jornal, encontravam-se lá a miséria da “pobre gente sem lar, que ficou exposta ao tempo, expulsa do casebre em que vivia por intimação do Progresso” (idem). Menções às consequências do progresso estiveram presentes ao longo do texto, criticando a pobreza e a miséria de alguns em decorrência da riqueza e do luxo de outros.

Ali na altura ha uma póvoa pacífica, e a gente que reflue ante a picareta, a grande leva dos banidos que perderam o lar, que não ganham para o aluguel dos predios que o Progresso levanta nos terrenos em que, dantes, se agachavam, modestas, as casinhas de rotula.

O exodo não cessa - diariamente passam carrocinhas carregando trastes desconjuntados, latas, vasilhas de barro, gaiolas, bahús archaicos e vão pelas estradas dos suburbios, param nas fraldas das montanhas.

Os bosques alpestres e os das planicies abrem-se acolhedores e entre as árvores aboletam-se os expulsos, sentam-se nas pedras, nas grossas raizes, perduram os fardos aos ramos e, enquanto os homens, á pressa, vão levantando os ranchos, as mulheres instalam a cozinha ao tempo e, sob um tejupá de folhas, dormem os pequenitos. A montanha povoa-se. É a caridade da Terra e assim como nos caraclysmos o homem corre para as alturas fugindo ante as águas assoberbadas, assim vae a pobreza recuando para as eminencias, abrigando-se nos cerros repellida pela Grandeza, pelo fausto arrazador das casas humildes, pelo Progresso que não consente na permanencia de um pardieiro no coração da cidade (Correio da Manhã, 02.06.1907, p. 1, *No morro da Babylonia*).

A notícia, por meio do relato de moradores do morro, ainda ofereceu indícios sobre a segregação que se instalou no bairro desde o seu início: José Carlos de Andrade, morador da Babilônia há 14 anos, mencionou que “gente pobre lá em baixo não vive”, em referência ao elevado custo de se habitar uma das casas na parte plana do bairro; quando foi questionado quanto pagava de aluguel pela sua cabana, respondeu: “Uai! a gente não paga nada: o morro é do governo. [...] A gente chega, escoie um canto, finca os esteio, barreira e fica morando” (idem).

De acordo com dados do Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (Sabren) do Instituto Pereira Passos (IPP) o primeiro registro de ocupação da favela da Babilônia é do ano de 1911. Já a favela Chapéu-Mangueira, também no Leme, teria surgido em 1920, após permissão do quartel do Exército da Praia Vermelha. As favelas de Copacabana, como Cantagalo, Ladeira dos Tabajaras, Morro dos Cabritos e Pavão-Pavãozinho, iniciaram seus processos de ocupação nos anos de 1907, 1921, 1926 e 1931, respectivamente (SABREN, 2019). Para Cardoso et al (1986), a maior parte dos moradores das favelas de Copacabana nesse período foram empregados domésticos que trabalhavam para as famílias ricas do bairro.

Com a figura abaixo, de 1928, ilustramos o processo de favelização do Morro de São João, no Leme.

Figura 16 – Processo de favelização do Morro de São João, no Leme

Fonte: Morro de São João, 1928. Portal Augusto Malta, Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, 2018.

Por meio da observação dos dados acima expostos demonstramos que, de modo distinto ao que foi recorrentemente veiculado pela grande e pequena mídia carioca⁵⁷, Copacabana não se converteu unicamente em redutos residenciais da classe alta carioca; apesar da escassez de relatos sobre os moradores de menor poder aquisitivo, estes estiveram presentes desde o início do processo de ocupação e urbanização do bairro. O quadro geral da área, portanto, remeteu a uma situação de diversidade e heterogeneidade social – que se intensificou a partir da década de 1920, por meio do início do processo de verticalização.

A emergência dos edifícios de apartamento tornou a sociedade copacabanense cada vez mais plural do ponto de vista da classe de seus moradores. Se entre 1890 e 1920 surgiram os primeiros casebres nos morros e foram construídos os “palacetes” e “templos” na planície do bairro, o aumento do número de pavimentos na década de 1920 possibilitou um maior aproveitamento do solo e a inserção de modo mais intenso da classe média em Copacabana.

Como forma de responder a demanda da classe média carioca por habitação em Copacabana – que cada mais era vista “como o *locus* das boas coisas da vida” (VELHO, 1973, p. 13) – a solução dada pelo setor imobiliário, favorecido pela legislação, foi intensificar a

⁵⁷ Na grande maioria dos casos, quando os jornais e revistas da época abordavam a questão das favelas presentes em Copacabana e no Leme, eram para criticar os seus moradores e solicitar providências do poder público. O *Beira-mar*, em 04.10.1925, por exemplo, classifica a favela de Villa Rica como “a chaga de Copacabana”, enquanto local de miséria, desleixo, abandono e decadência.

substituição das casas e palacetes por edifícios com cada vez mais pavimentos e com metragem reduzida.

Com a proliferação dos edifícios, o aspecto físico de Copacabana tornava-se cada vez mais uniforme pela padronização oferecida pelos prédios; no entanto, sua composição social tornava-se cada vez mais heterogênea. A possibilidade de se instalar no bairro para as camadas médias da população havia crescido significativamente com as novas modalidades de comercialização dos imóveis (CARDOSO et al, 1986, p. 181).

Copacabana, neste sentido, atraiu não apenas a classe rica e abastada da cidade, mas também a classe média, pequeno-burguesa, que comprou o discurso de que este era o melhor bairro para se viver no Rio de Janeiro (e, quiçá, no Brasil). Para além de apartamentos finos e aristocráticos, nesse sentido, também emergiram as quitinetes, símbolo da popularização do bairro em meados no século XX.

Diante desta composição social heterogênea, é relevante destacarmos a forma pela qual estas distintas classes ocuparam o espaço urbano copacabanense no começo do século XX: a subárea que compreende a zona entre a Praça do Lido e o Copacabana Palace, por exemplo, foi a que recebeu os primeiros arranha-céus do bairro e era vista como símbolo do progresso; já a área da Avenida Atlântica historicamente concentrou os residentes mais ricos do bairro - "...a avenida Atlantica é o poiso dos nossos milionarios e ricaços da alta sociedade" (Beira-Mar, 19.09.1926, p. 1, *A Rua Barroso precisa voltar á faceirice antiga*) Já os morros, conforme mencionamos, foram ocupados pela população mais pobre.

No jornal *Beira-Mar*, que circulou em Copacabana durante as décadas de 1920 e 1940, não foram destrinchados os diferentes perfis de moradores da área. Da leitura do periódico, contudo, depreendemos que o principal interlocutor dos editores do jornal foi a "elite praiana", tendo-se em vista que o periódico atuou pela propagação do imaginário "aristocrático", "elegante" e "luxuoso" do bairro. O discurso hegemônico presente nos textos do semanário se direcionou para a classe mais alta – ou para aqueles que se identificavam enquanto tal, dado o caráter de ascensão social conferido aos residentes de Copacabana. Ainda que não se excluiu por completo os residentes mais pobres, como os pescadores da colônia Z14 e os moradores dos morros, o discurso do jornal encontrou-se centralizado na figura do residente mais abastado e do morador de classe média, que dispunham de maior capacidade de poder e de recursos para vocalizar as suas demandas junto ao poder público.

Destacamos o fato, nesse sentido, que o perfil de morador em destaque na nossa análise sobre participação social foi predominantemente de classe média-alta, apesar da heterogeneidade da composição social dos bairros investigados. Portanto, tratamos de um grupo sócio e territorialmente diferente daqueles que tradicionalmente se formaram em zonas

periféricas das grandes cidades latino-americanas: o perfil predominante foi a classe média, e não classes populares; no que se refere às reivindicações, estas estiveram menos associadas à regularização fundiária e mais relacionadas à melhoria da infraestrutura urbana e implantação de amenidades, como a construção de praças e jardins (LAVALLE E BUENO, 2012).

Lamarão (2012), em sentido análogo, apontou para a oposição existente entre os jornais de bairro da zona sul (como o *Beira-Mar*, aqui analisado) e os jornais suburbanos. Embora ambos tratassem de solicitar a melhoria dos serviços públicos urbanos, havia um reconhecimento por parte dos moradores da zona sul dos “benefícios recebidos da municipalidade” e que a gravidade dos seus problemas não era equiparável aos desafios enfrentados pela população suburbana. Já os jornais suburbanos percebiam o tratamento diferenciado e “perguntavam em suas páginas porque as melhorias registradas nas áreas nobres da cidade não se estendiam até lá, muito embora a população dos subúrbios pagasse os mesmos impostos e taxas” (ibidem, p. 135).

Após considerações históricas sobre os bairros e seus moradores, seguimos na próxima seção, portanto, com a análise da participação social em Copacabana nas primeiras décadas do século XX. Além do *Beira-Mar*, nossa principal fonte, também levantamos algumas das demandas veiculadas pelo jornal *O Copacabana*, o *Novo Rio* no período 1907-1912. Apesar da *imprensa* (uma das formas de participação social) ser aqui utilizada como meio para a obtenção de informações sobre a mobilização de moradores, também utilizamos dados veiculados por esses jornais para amparar as outras duas formas participação social que identificamos no capítulo 1: *contatos diretos e indiretos com o poder público e ativismo e associativismo civil*.

2.2. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM COPACABANA

Antes de detalhar aqui o desdobramento das formas de participação social em Copacabana, tratamos brevemente das principais fontes utilizadas para a coleta de dados: os jornais *O Copacabana*, o *Novo Rio* e o *Beira-Mar*. Ambos circularam pelo bairro nas primeiras décadas do século XX (o primeiro entre 1907-1919⁵⁸ e o segundo entre 1922-1946) e tinham o semelhante propósito de veicular os acontecimentos do bairro e defender os interesses dos seus moradores. D’*O Copacabana*, o *Novo Rio* trabalhamos aqui apenas com alguns exemplos das demandas veiculadas pelo jornal entre 1907 e 1912, para trazer as petições que surgiram nos primeiros anos do século, quando o *Beira-Mar* ainda não existia e Copacabana era menos

⁵⁸ Localizamos apenas edições entre 1907 e 1912, disponíveis no acervo da Biblioteca Nacional. O’Donnell (2011) afirma que o jornal circulou até 1919; no entanto, não tivemos acesso a edições do período 1913-1919.

povoada e urbanizada. Já o *Beira-Mar* foi alvo de análise sistemática – consultamos todos os textos publicados pelo jornal no período 1922-1930. De modo complementar, também registramos aqui algumas das demandas que O'Donnell (2011) trouxe em sua análise política e histórica do bairro.

O Copacabana, o Novo Rio foi lançado em junho de 1907, com tiragem de 10.000 exemplares, custo de 100 réis⁵⁹, publicação quinzenal e composto de 4 páginas (em 1912 já eram 8 laudas). O periódico, que recebeu inúmeras colaborações e cartas de moradores da localidade, se descreveu como “órgão literário, comercial, noticioso e recreativo dedicado ao belo sexo de Copacabana”. Seu fundador, Theotônio Oliveira, foi “nome presente em muitas das ações ligadas à urbanização do arrabalde e profundamente identificado com o estilo de vida moderno com o qual Copacabana passava a ser propagandeada cidade afora” (O'DONNELL, 2011, p. 81).

Durante o período de existência d'*O Copacabana, o Novo Rio*, a veiculação de reivindicações dos moradores (e de editores do jornal) por melhorias no bairro foi frequente. O periódico recorrentemente afirmava que Copacabana ainda não havia caído “nas graças das nossas autoridades municipais”, dado que “não se percebia melhoramento algum iniciado pela Prefeitura” (*O Copacabana, o Novo Rio*, 15.07.1907, p. 1, *Pró Copacabana*) – mesmo que, no ano anterior, o prefeito Pereira Passos houvesse despendido recursos para grandes obras no bairro, como início das obras de construção da Avenida Atlântica e a inauguração do Túnel Novo. Como forma de justificar as intervenções no bairro, os autores do jornal recorreram ao argumento de que a área crescia “a olhos vistos” e que seus moradores contribuíam de modo considerável aos cofres municipais (*O Copacabana, o Novo Rio*, 01.11.1907, p. 1, *Á Prefeitura*).

O referido jornal, além de destacar os problemas enfrentados pelos moradores de Copacabana, também endereçou textos diretamente aos prefeitos e intendentess do Distrito Federal, solicitando o fim do “esquecimento” e “abandono”. Nas ocasiões em que suas demandas foram atendidas pela municipalidade, no entanto, o jornal produziu notas com elogio às autoridades – como em julho de 1907, quando o redator do jornal e moradores do bairro “foram em comissão ao sr. prefeito pedir para que os bonds continuassem a trafegar pelo tunnel velho” (*O Copacabana, o Novo Rio*, 15.07.1907, p. 1, *O Tunnel Velho*) e seu pedido foi atendido pelo alcaide.

⁵⁹ Segundo a ferramenta de conversão de valores do jornal Estado de São Paulo, 100 réis no dia 01.06.1907 representam no período atual, aproximadamente, R\$ 5,00 (Acervo Estadão, 2020).

Um dos principais pontos de venda do periódico foi o “*Au Bom Marchê*”, do comerciante português Manoel Nogueira de Sá. Este mesmo indivíduo foi o responsável pela fundação do *Beira-Mar* em outubro de 1922. Em sentido análogo ao seu predecessor, o *Beira-Mar* também endereçou durante seus 24 anos de existência (1922-1946) uma série de pedidos de intervenções e melhorias ao poder público municipal, reforçando o argumento de que a região ainda encontrava-se “carente” da ação da Prefeitura. O periódico, inclusive, em sua edição inicial informou que “cogitará, cuidará e tratará com o mais acentuado zelo, carinho e probidade de assumptos locais que reclamam a assistencia dos poderes públicos [...]” (*Beira-Mar*, 28.10.1922, p. 1, *O “Beira-Mar”*).

Figura 17 – Capa da primeira edição do *Beira-Mar*

Fonte: *Beira-Mar*, 28.10.1922, edição 1, p.1

Segundo Cardoso (2010), o *Beira-Mar* teve grande divulgação não apenas entre os bairros da zona sul carioca, mas em outras áreas da cidade. Em outubro de 1922, na sua primeira

edição, o periódico teve periodicidade quinzenal, custava 200 réis⁶⁰ e tinha 4 páginas; em 1929, passou a ser impresso semanalmente; no final de 1930, já tinha 12 páginas (com edições especiais de aniversário de até 56 laudas) e com custo da unidade avulsa de 400 réis⁶¹.

Figura 18 – Recorte sobre o crescimento do *Beira-Mar*

Fonte: Beira-Mar, 22.12.1929, p. 2, *A partir de 1930 a tiragem de "Beira-Mar" será multiplicada.*

Dada a sua popularização em Copacabana e na cidade do Rio de Janeiro, o periódico acabou por abrir “caminho para a construção de uma série de imagens positivas para a Zona Sul, tornando-a, sem dúvida, mais atraente para uma parcela maior da população que veria naquela área o objeto de desejo em termos de lugar para habitar quando comparados à Zona Norte e aos ‘subúrbios’” (op. cit. LAMARÃO, 2012, p. 142).

O'Donnell (2011), por sua vez, destacou o papel que o comerciante Manoel Nogueira de Sá teve na fundação e no desenvolvimento do periódico. “Seu Manoelzinho”, como era conhecido, nasceu em Portugal, em 1884, chegando ao Brasil com 9 anos de idade e em Copacabana aos 18.

Homem de negócios com raio de influência local, inaugurou, em 1904 (um ano após sua chegada ao então arrabalde), um dos primeiros estabelecimentos comerciais do bairro. Dois anos depois passou a chamá-lo de Bom Marché, um mercado que não tardou em fixar-se como um dos principais pontos de referência da região. Nos anos seguintes, a Farmácia Copacabana e o Café Pernambuco abriam as portas, completando sua rede de empreendimentos. Não foi apenas como venturoso

⁶⁰ Segundo a ferramenta de conversão de valores do jornal Estado de São Paulo, 200 réis no dia 01.10.1922 representam no período atual, aproximadamente, R\$ 5,00 (Acervo Estadão, 2020).

⁶¹ Segundo a ferramenta de conversão de valores do jornal Estado de São Paulo, 200 réis no dia 01.10.1930 representam no período atual, aproximadamente, R\$ 10,00 (Acervo Estadão, 2020).

comerciante, no entanto, que Manoel de Sá criou destaque no bairro. Profundamente envolvido nas questões locais, seu nome aparecia com frequência nos abaixo assinados dirigidos à prefeitura, chegando mesmo a encabeçar ações como a mobilização em torno da implementação de um serviço de salvamento para banhistas, em 1911, quando ainda não estava estabelecido o serviço regular municipal (O'DONNELL, 2011, p. 103).

Através da atuação de Manoel Nogueira de Sá em Copacabana, o jornal despontou “como um verdadeiro centro de convergência dos interessados em assuntos concernentes ao progresso do bairro. [...] era para lá que se encaminhavam as reclamações dos moradores, assim como pedidos de resgate de pertences perdidos nos bancos da praia” (ibidem, p. 104). O jornal, em suma, se apresentou enquanto um representante dos moradores de Copacabana, para a defesa dos interesses locais: “'Beira-mar' é um jornal que advoga os direitos dos moradores de Copacabana, Leblon, Leme e Ipanema. Assim, tudo o que se vincula aos interesses do nosso bairro é causa nossa” (Beira-Mar, 26.05.1929, p. 1, *Uma revelação sensacional*).

A análise que fizemos do *Beira-Mar* foi sistemática: consultamos todas as notícias publicadas pelo periódico no intervalo 1922-1930. Ao todo foram examinadas 241 edições: sendo a primeira publicada no dia 28 de outubro de 1922, enquanto a última edição investigada data de 28 de dezembro de 1930. No total foram analisadas 7198 páginas do jornal.

Dentre as edições examinadas, identificamos um total de 380 notícias. Para ser incluída no banco a notícia deveria, obrigatoriamente: tratar de algum serviço público (seja de responsabilidade da Prefeitura, seja de serviço concedido à empresa privada), obra ou pedido de intervenção, na qual o jornal fornecia informes, críticas e/ou sugestões sobre a referida questão; avisos gerais sobre a administração pública, como notas sobre eleições, prefeitos, intendentess municipais e alterações em órgãos da Prefeitura; informes sobre grupos e organizações civis e políticos atuantes no bairro; textos que tratassem da história de Copacabana e do jornal, especificamente, e que poderiam contribuir para o desenvolvimento da presente pesquisa.

Após a identificação das notícias segundo os critérios que expusemos acima, classificamos cada notícia de acordo com o conteúdo nela contido. Foram utilizadas 18 categorias distintas⁶². Visto que em inúmeros casos uma mesma notícia abordou diferentes assuntos (como, por exemplo, educação e limpeza pública), houveram situações em que várias

⁶² As categorias utilizadas foram as seguintes: Administração Pública; Áreas verdes e de lazer; Assentamento precário/Favela; Associações e organizações; Educação Pública; Iluminação Pública; Limpeza Pública; Outros serviços; Políticos e eleições; Projeto de Lei/Lei/Decreto que trate de Copacabana; Rede viária e calçamento; Saneamento Básico (água e esgoto); Saúde Pública; Segurança Pública; Sobre Copacabana; Sobre o jornal; Transporte Público; Outros.

categorias foram atribuídas para uma mesma notícia. Nesse sentido, o n final do banco de dados foi de 549 observações.

Nos gráficos abaixo sintetizamos as informações obtidas com a análise do *Beira-Mar*: no primeiro exibimos a distribuição das 549 observações dentre as diferentes 18 categorias de análise; já no segundo gráfico apresentamos a distribuição das mesmas observações, mas por ano.

**Gráfico 3 – Distribuição das notícias de jornal do *Beira-Mar* segundo as categorias
($n=549$)**

Fonte: Todas as notícias publicadas no *Beira-Mar* entre 1922 e 1930.

Gráfico 4 – Distribuição das notícias do *Beira-Mar* de jornal por ano (n=549)

Fonte: Todas as notícias publicadas no *Beira-Mar* entre 1922 e 1930. *1922: a partir de 28 de outubro, quando o jornal foi fundado.

A partir do primeiro gráfico notamos uma maior concentração de observações nas categorias *sistema viário e calçamento, outros serviços*⁶³, *áreas verdes e de lazer, transporte público e segurança* – somaram mais de 50% de tudo o que foi coletado. Em contraste, conteúdos relacionados à *iluminação pública e assentamentos precários* foram os que menos receberam destaque.

Já o segundo gráfico nos revelou que a distribuição entre os anos não foi uniforme. O ano de 1922, que compreendeu apenas dois meses, teve uma proporção relativamente alta de observações – se em cada ano a taxa média fosse de 19 pontos para o intervalo de dois meses, 1922 só teria menos observações que 1923. Após os primeiros dois anos apresentarem uma maior quantidade de observações, notamos uma queda nos anos seguintes – com uma recuperação relativa em 1926. A redução dos números nos anos de 1924 e 1925 pode ser justificada pela censura decorrente do estado de sítio imposto no Rio de Janeiro no referido período – assim que o número de reclamações de moradores tenderia a ser menor, dado o controle estatal. Nos dois últimos anos da série a frequência do jornal se elevou de quinzenal para semanal; mesmo assim, em 1929 e 1930 notamos apenas observações pouco superior à média (de 61). No decurso das próximas seções trabalhamos em maior detalhe os dados coletados do *Beira-Mar*, segundo cada forma da participação social.

⁶³ Na categoria “Outros serviços” incluímos, por exemplo, instalação de posto telegráfico, abertura de agência de bancos públicos no bairro e sugestões/críticas quanto ao serviço de correio.

Em relação às solicitações e demandas veiculadas pelo periódico, identificamos dois tipos principais de atuação do jornal:

- 1) Atuação por meio de moradores que se articularam em torno de uma petição ou requerimento específico, em que normalmente se tinha em vista a melhora de serviço ou infraestrutura urbana na rua ou área em que estes residiam (como a solicitação de moradores da rua Santa Clara por uma melhor iluminação pública). Nestes casos, a demanda surgiu na sociedade civil e o *Beira-Mar* funcionou como veículo de exposição e transmissão da referida demanda, permitindo que o poder público tivesse conhecimento da reivindicação e atuasse em prol dos residentes.
- 2) Atuação por meio de pedidos na qual o próprio jornal se configurou como o autor principal da reivindicação. Nestes casos, apesar do possível apoio dos moradores à pauta, a origem da demanda foi o próprio jornal e este se utilizou da sua condição de veículo de imprensa para direcionar elogios e críticas ao poder público municipal⁶⁴.

Tendo em vista as informações acima mencionadas acerca dos periódicos que forneceram considerável parte dos dados analisados no presente capítulo, seguimos com as considerações sobre os três modos de participação social e como estes se desenvolveram em Copacabana nas três primeiras décadas do século XX.

2.2.1. Modalidade 1: Contatos diretos e indiretos com o poder público

Contatos diretos e indiretos dos moradores de Copacabana por melhorias nas condições de acessibilidade e infraestrutura da área datam do século XIX, no período inicial de formação do bairro. Em 1891, por exemplo, proprietários de terrenos e casas encaminharam um abaixo-assinado para as autoridades, solicitando ao poder público o estabelecimento de uma “estrada apropriada” de acesso ao bairro. A justificativa dada pelo grupo foi a seguinte: “com este melhoramento animareis o desenvolvimento do novo bairro e tereis uma nova fonte de renda para a Intendência Municipal, pois que em todo o bairro de Copacabana há cerca de 2 milhões de metros quadrados para edificações em terreno seco e plano” (O’DONNELL, 2011, p. 44).

⁶⁴ Em 20.07.1924, por exemplo, o jornal expôs que Copacabana deveria ter uma praça de jogos infantis, assim como estas existem em cidades como Buenos Aires, Montevideo e Santiago (*Beira-Mar*, 20.07.1924, p.1, *As praças de jogos infantis*). Um mês depois, em 03.08.1924, o periódico disse que o assunto “dispertou a aprovação e o entusiasmo de varios leitores, dos quaes temos recebido manifestações de aplauso e encorajamento para que prosiganos, sem desfalecimentos, na campanha empreendida” (*Beira-Mar*, 03.08.1924, p. 1, *As praças de jogos infantis*).

Antes de 1891, entretanto, a *Revista de Engenharia* publicou notas em que proprietários e moradores do bairro já demandavam diretamente ao poder legislativo e à Prefeitura intervenções em Copacabana. Em 1885, por exemplo, moradores na área “compreendida entre as ladeiras do Leme e do Barroso” pediram a canalização da rede de água (*Revista de Engenharia*, ed. 112, 1885, p. 90); em 1889, habitantes dos bairros de Copacabana, Praia Vermelha e Isabelopolis solicitaram a construção de uma via férrea, do mesmo modo “de que goza[va]m outros bairros desta cidade” (*Revista de Engenharia*, ed. 201, 1889, p. 3); em 1890, por fim, um grupo de proprietários solicitou iluminação para “as ruas do Barroso e Nossa Senhora de Copacabana” (*Revista de Engenharia*, ed. 234 1890, p. 117).

Conforme já adiantamos no capítulo 1, no começo do século XX, através do *Beira-Mar*, moradores buscaram apoio de representantes do poder legislativo local para o atendimento de seus pedidos. Figuras políticas do período como Nicanor do Nascimento (deputado federal), Henrique Dodsworth (deputado federal e prefeito), João Clapp Filho (intendente), Corrêa Dutra (intendente) e Antônio Prado (prefeito) foram alvo do jornal – seja para demandar algo, seja para elogiar os políticos pela sua atuação ou pedir votos em períodos eleitorais.

O jornal também realizou entrevistas com autoridades e pressionou o poder público para o atendimento de demandas. Em maio de 1929 o *Beira-Mar* publicou uma entrevista com o Dr. Fernando de Azevedo, então Diretor da Instrução Pública. Na conversa, representantes do periódico reivindicaram a construção da primeira escola pública no bairro de Copacabana (caso analisado no capítulo 4 da dissertação).

No entanto, para além dos contatos diretos e verbais com intendentes e diretores, grupos de moradores também recorreram a reivindicações escritas para reconhecer a boa atuação do poder público ou, na maioria dos casos, para a exposição de demandas. O jornal *O Copacabana*, o *Novo Rio* em 1911 informou que moradores do bairro, satisfeitos com o trabalho de calçamento de ruas feito pelo prefeito Serzedello Corrêa, enviaram um abaixo-assinado ao marechal Hermes, então Presidente da República, para que o “tão útil administrador” continuasse no cargo (*O Copacabana*, o *Novo Rio*, *Copacabana e seus interesses*, 01.01.1911, p. 1)

Mas também existiram as críticas, que foram a maioria no período. Em 18.03.1923, o *Beira-Mar* veiculou uma nota afirmando que moradores enviaram um abaixo-assinado ao então prefeito, Alaor Prata, solicitando o calçamento da rua Barroso até o Túnel Velho. No mesmo ano, em 25 de novembro, o periódico publicou uma reclamação à Inspetoria de Matas: “ha mais de anno, os moradores da rua Barata Ribeiro e Hilario de Gouvêa, dirigiram um abaixo-assinado ao Sr. Prefeito do Districto Federal, pedindo-lhes providencias para que as

referidas fossem arborizadas" (Beira-Mar, 25.11.1923, p. 3, *Ruas esquecidas pela Inspectoria de Mattas*).

Nos anos seguintes o jornal fez menções a outros abaixo-assinados produzidos no bairro e encaminhados ao poder público:

- 20.07.1924: pedido de proprietários e moradores da rua Santa Clara à Francisco Sá, ministro da Viação e Obras Públicas, solicitando-lhe iluminação elétrica para a rua;
- 26.10.1924: residentes enviaram carta ao prefeito reclamando de uma construção que não seguiu o código de obras e feria a "esthetica" da avenida;
- 21.06.1925: moradores recolheram assinaturas para solicitar o retorno do Dr. Paula e Silva para o cargo de delegado do 30º Districto Policial;
- 02.05.1926: Armando Sobral, um dos autores do Beira-Mar, relatou que 15.000 moradores de Copacabana assinaram um documento que reivindicava a construção de uma escola pública no bairro;
- 07.11.1926: abaixo-assinado de moradores enviado ao prefeito, em que se solicitou a instalação de um "guignol" para crianças na Praça Serzedello Corrêa;
- 22.09.1929: residentes demandaram à prefeitura a doação de um terreno para a construção de uma paróquia;
- 21.12.1930: funcionários que trabalhavam no posto de salvação de Copacabana enviaram ao prefeito um abaixo-assinado em que solicitaram o fim das irregularidades no exercício da função.

Em alguns casos o jornal também publicou evidências que indicaram a atenção do poder público para as demandas de moradores. Em agosto de 1929, por exemplo, o *Beira-Mar* publicou uma notícia na primeira página com críticas à Antônio Chaves, Inspetor de Matas, sobre a situação dos jardins de Copacabana. De acordo com a notícia, a Prefeitura não estava agindo segundo os planos de Agache⁶⁵, que previam a modernização dos jardins, retirando-lhes o aspecto “sombrio” e “denso” (Beira-Mar, 11.08.1929, p. 1, *O remodelamento e o aformoseamento dos nossos jardins publicos*). Em resposta aos moradores, o jornal publicou vinte dias após a reclamação sobre os jardins uma nota do gabinete do Prefeito, como vemos no recorte abaixo.

⁶⁵ Entre 1927 e 1930 Alfred Agache, a convite do prefeito Prado Junior, elabora o Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento para a cidade do Rio de Janeiro. "A proposta é transformar a capital do país numa cidade com grandes avenidas arborizadas e áreas com jardins no Centro e nos bairros da Zona Sul. Os bairros da Zona Norte seriam destinados à população de renda média, e os subúrbios, à população operária" (REZENDE, 2002, p. 261).

Figura 19 – Recorte do *Beira-Mar* com resposta do governo sobre uma demanda de moradores

Fonte: *Beira-Mar*, 01.09.1929, p. 1, *A reforma dos nossos jardins*

Em outros casos, o *Beira-Mar* também foi utilizado como intermediário entre moradores e as autoridades municipais: os primeiros enviaram cartas ao jornal, com o intuito de que estas fossem tornadas públicas e encaminhadas aos funcionários públicos e/ou repartições competentes por providenciar soluções aos serviços reclamados. Foi o que aconteceu, por exemplo, em 06 de janeiro de 1924, com um pedido de moradores da Praça Serzedello Corrêa.

Figura 20 – Recorte do *Beira-Mar* com menção à carta enviada por moradores

Fonte: *Beira-Mar*, 06.01.1924, p. 3, *Sem título*

Além dos jornais, encontramos mais evidências sobre a participação social em outras fontes. No Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, existem registros de contatos diretos e indiretos de moradores de Copacabana enviados às autoridades públicas. O'Donnell (2011, p. 45-46) identificou uma dessas demandas, de 1907, na qual:

[...] um grupo de pouco mais de cem pessoas, liderados pelo investidor e morador do bairro Theodoro Duvivier, encaminhou à prefeitura um abaixo-assinado no qual se ressentem de que "não há uma única rua em Copacabana que tenha calçamento, mesmo a macadame, a não ser no centro dos trilhos das ruas trafegadas pelos bondes". Por esse mesmo documento ficamos sabendo que algumas das ruas transversais possuem "uma camada de barro sobre a areia", posta por particulares, e "que no tempo seco a mistura deles dificulta o trânsito dos veículos e no tempo de chuva transformam-se as ruas em lamaçais impedindo a passagem quase que absolutamente". Além disso, afirmam os moradores e proprietários que "por ocasião das chuvas fortes despejam as montanhas grande quantidade d'água que fica estagnada na planície, pois não existem escoadouros para as águas a não ser uma ou outra vala feita por particulares, as quais não têm capacidade precisa para esgotá-las. Assim pois ficam estas águas estagnadas comprometendo por esta forma a salubridade de um local reconhecido como um dos mais saudáveis desta capital".

Por fim, podemos concluir que as informações extraídas das fontes de dados utilizadas – em especial o *Beira-Mar*, mas também *O Copacabana*, *o Novo Rio* e as contribuições de O'Donnell (2011) – revelaram que moradores de Copacabana buscaram participar dos assuntos políticos do bairro através (1) de relações diretas e indiretas com o poder público e que estas se converteram (2) em formas de interação com os próprios políticos. Nas considerações finais do capítulo retomamos alguns dos achados desta seção sobre o relacionamento entre moradores e políticos no período.

2.2.2. Modalidade 2: Ativismo e associação civil

Os jornais que consultamos – *O Copacabana*, *o Novo Rio* e *Beira-Mar* – não noticiaram grandes ações ativistas em Copacabana, como marchas, protestos e ocupação em massa de moradores na rua. Em algumas notícias localizamos relatos de procissões (como ilustrado na imagem abaixo), mas com mobilização de sentido religioso e não político.

Figura 21 – Recorte do *Beira-Mar* sobre procissão em Copacabana

Fonte: *Beira-Mar*, 23.12.1927, p. 6, *Secção Catholica*.

Meses antes da fundação do *Beira-Mar*, entretanto, eclodiu em Copacabana uma das mais importantes mobilizações da Primeira República, levada à cabo não pelos seus moradores e proprietários, mas por militares ligados ao movimento tenentista. A Revolta do Forte de Copacabana, ou Revolta dos 18 do Forte, surgiu em 5 de julho de 1922 e constituiu-se em “um marco de contestação dos militares e de poder de fogo das oligarquias dominantes que massacraram o motim nos quartéis do Rio de Janeiro e os revoltosos que saíram em marcha pelas areias de Copacabana” (VIVIANI, 2009, p. 80).

Com exceção do evento acima, a ausência de relatos sobre grandes mobilizações políticas em Copacabana pode sugerir que, por ser um bairro “em construção”, que ainda se desenvolvia, a tendência dentre os moradores foi a de contatar o poder público sobre os problemas e não de protestar nas ruas. Pode ser um indicativo, ainda, de que a administração pública foi presente no bairro – tanto no sentido de intervir ativamente com a implementação de infraestrutura e melhoramentos, como também no sentido de que inúmeros deputados, prefeitos e intendentes do período foram proprietários e moradores de Copacabana. Por fim, o

próprio papel do jornal na vida política do bairro, ao se colocar como porta-voz dos moradores, pode ter criado incentivos para que ativismo não se desenvolvesse no bairro. Para confirmar estas hipóteses, no entanto, seria necessário coletar informações em outras fontes para averiguar se a ausência de protestos em Copacabana se sustenta em outros canais de informação.

Em relação ao associativismo civil, apesar do limitado número de registros que documentaram a fundação de associações e o que essas reivindicaram, os jornais de bairro (tal como os analisados aqui) ofereceram alguns indícios que nos ajudaram a compreender a ação de grupos de moradores na solicitação de melhorias para as suas áreas de residência.

O *Beira-Mar*, por exemplo, não se constituiu necessariamente numa associação de moradores, com nome e estrutura pré-determinados; na grande parte dos casos, a reunião aconteceu em torno da defesa de uma pauta específica, como o pedido de calçamento para uma rua ou a solicitação de uma nova escola para o bairro. Conforme já expomos, existiram ainda as pautas e demandas junto ao poder público que são próprias do jornal – as chamadas “campanhas” – que surgiram pelo periódico e foram levadas a cabo por este, apesar de provável apoio de moradores e proprietários.

Deste modo, apesar de não se configurar formalmente como uma associação, o *Beira-Mar*, a partir da organização de um jornal de frequência constante⁶⁶ e que defendeu junto ao poder público o interesse dos moradores por mais de vinte anos, cumpriu função semelhante. O próprio jornal se apresentou enquanto representante dos moradores de Copacabana, para a defesa dos interesses locais: "'Beira-mar' é um jornal que advoga os direitos dos moradores de Copacabana, Leblon, Leme e Ipanema. Assim, tudo o que se vincula aos interesses do nosso bairro é causa nossa" (Beira-Mar, 26.05.1929, p. 1, *Uma revelação sensacional*).

De modo complementar, os jornais de bairro também noticiaram a atuação de associações que operaram na área, reunindo moradores em torno de um interesse ou causa comum. O *Copacabana*, o *Novo Rio*, por exemplo, relatou que por iniciativa de pessoas que moravam no bairro surgiu a “Associação de Sauvetage”, criada para auxiliar e orientar os banhistas em relação aos perigos do mar (O Copacabana, o Novo Rio, 04.02.1912, p. 1, *Copacabana em foco*).

Ao longo da análise das 241 edições do *Beira-Mar*, entre 1922 e 1930, também identificamos associações que atuaram em Copacabana. Dentre essas associações mencionadas pelo jornal percebemos três grandes eixos de atuação: escotismo, religioso-assistencialista e político. Vejamos algumas características dessas associações.

⁶⁶ De 1922, quando é fundado, até 1928 o jornal possuiu periodicidade quinzenal; a partir de 1929 começa a ser veiculado semanalmente.

No periódico foram frequentes as menções aos escoteiros, sobretudo por meio da Associação de Escoteiros de Copacabana e da Associação de Damas Protectoras dos Escoteiros. O jornal possuiu uma seção destinada apenas para tratar desse assunto; foram noticiadas informações sobre a atuação do grupo no bairro, que iam desde a realização de festivais e jantares beneficentes, até campanhas conjuntas com a Liga da Defesa Nacional para combater o analfabetismo.

Figura 22 – Recorte do *Beira-Mar* sobre a parceria entre a Associação de Escoteiros de Copacabana e a Liga da Defesa Nacional

Fonte: *Beira-Mar*, 07.02.1926, p. 2, *Ensinae aos que não sabem ler e escrever*.

É interessante notarmos que o jornal também incentivou os leitores a participarem da vida associativa do bairro. No recorte que trazemos abaixo (figura 23), por exemplo, vemos que o *Beira-Mar* pediu para que as “distintas senhoras” de Copacabana enviassem cartas e ajudassem na formação da Associação de Damas Protectoras dos Escoteiros. Até incentivos foram fornecidos para que as pessoas colaborassem com a causa – como a concessão de entrada franca no cinema do bairro.

Figura 23 – Notícia do *Beira-Mar* sobre a Associação de Damas Protectoras dos Escoteiros

Fonte: *Beira-Mar*, 03.05.1925, p. 3, *Divisão de Escoteiros de Copacabana*.

A formação de grupos católicos também foi recorrente em Copacabana, sobretudo daqueles que atuaram na área do assistencialismo. Assim como para o escotismo, o *Beira-Mar* manteve uma “Secção Catholica”, presente na grande maioria das edições que analisamos. O periódico veiculou uma série de textos sobre *A Liga Catholica Jesus, Maria, José*, com matriz em Copacabana, que reuniu diversas associações: “Pão de Santo Antônio”, Associação da Doutrina Cristã, Associação de S. Vicente de Paula do Senhor do Bomfim, Apostolado da Oração em União ao S. C. de Jesus, “Vestuário das Creanças Pobres” e Associação de S. Vicente de Paula das Senhoras de Caridade (*Beira-Mar*, 06.06.1926, p. 6, *Secção Catholica*). Em relação à última associação mencionada, o jornal informou em 1927 que no mês de dezembro daquele ano o grupo havia destinado aos pobres 100 cartões de mantimento (com o custo total de 160\$000), 102 quilos de carne, 60 litros de leite e 35 receitas “aviadas” (*Beira-Mar*, 23.12.1927, p. 6, *Secção Catholica*).

Por fim, o *Beira-Mar* tratou ao longo de suas páginas de agremiações com um viés claramente político, que promoveram campanhas civis e atuaram com fins eleitorais. Uma dessas associações foi o Centro Republicano de Copacabana; em dezembro de 1922 o jornal afirmou que o centro foi criado pelo “Sr. Dr. João Cobra Olinto” e teve como “principal objetivo pugnar pelos interesses do bairro” (*Beira-Mar*, 03.12.1922, p. 3, *Centro Republicano de*

Copacabana). Em 1925 o periódico tratou novamente da fundação do referido centro, destacando os seguintes objetivos:

[...] combater o analfabetismo; promover intensa propaganda do alistamento eleitoral; manter uma bibliotheca publica; propugnar pelos interesses de Copacabana; bater-se pelas classes menos favorecidas, principalmente pelo operariado; commemorar as datas nacionaes; prestar assistencia médica e judiciaria aos seus associados; manter um jornal semanario, que será o órgão official do Centro (*Beira-Mar*, 08.02.1925, p. 1, *Centro Republicano de Copacabana*).

Em notícia publicada no dia 22.02.1925 o *Beira-Mar* apontou que cerca de 400 pessoas participaram do processo de fundação do centro. Em outras oportunidades, o jornal noticiou quando e onde foram realizadas as reuniões do grupo. Em 1928, no período do pleito municipal, José Napolitano (um comerciante) foi destacado como o presidente do centro. É interessante destacarmos também que o centro esteve no mesmo endereço da redação do *Beira-Mar* – Praça Serzedello Corrêa, 22. Mais do que um veiculador de notícias, portanto, o jornal esteve diretamente relacionado com a formação e a atuação do centro.

O nome de José Napolitano também foi apontado em outra agremiação semelhante que atuou no bairro – o Centro Político de Copacabana. Segundo o jornal, o centro foi criado “por amigos e correligionários políticos do Sr. Dr. Nicanor do Nascimento” (*Beira-Mar*, 05.08.1923, p. 10, *Centro Político de Copacabana*). Pelo texto publicado no jornal vemos que um dos principais objetivos do grupo foi a promoção do alistamento eleitoral em Copacabana.

Figura 24 – Recorte do *Beira-Mar* sobre o Centro Político de Copacabana

Fonte: *Beira-Mar*, 05.08.1923, p. 10, *Sem título*.

Outro centro, por fim, reuniu José Napolitano e o objetivo de alistar eleitores: o Centro Eleitoral de Copacabana. A associação teve o mesmo endereço do Centro Político (Rua do Barroso, 65) e o seu presidente foi o deputado Nicanor do Nascimento. Ambas associações, portanto, deveriam atuar de forma conjunta. Para o pleito que ocorreu em 17 de fevereiro de 1924, o *Beira-Mar* relatou que 400 eleitores foram alistados pelo centro. Para a eleição municipal seguinte, de 1928, o Centro Eleitoral publicou um manifesto em defesa da candidatura de João Clapp Filho, intendente que buscava a reeleição. Reproduzimos abaixo trechos desse manifesto:

O Centro Eleitoral de Copacabana, núcleo de reunião das forças políticas do bairro, possuindo em seu seio a representação popular dos verdadeiros cidadãos da República, veio por meio deste manifesto, apresentar ao distinto eleitorado da paróquia o seu candidato á renovação do legislativo municipal no pleito que realizar-se-á domingo 28 do corrente.

O Centro Eleitoral de Copacabana apresenta o Coronel João Clapp Filho, conhecido morador e proprietário nesta localidade, ha cerca de 30 annos, que já exerceu o mandato de intendente com elevada competencia e lisura, demonstrando interesse verdadeiro para com o bem estar de Copacabana e bem assim o interesse geral do municipio.

[...] Actuando na política do Districto, Clapp Filho soube honrar áquelles que lhe deram seus votos. E só tem feito esforços para conquistas para o povo da Capital da República os melhores surtos de bemfeitorias.

A elle ainda se deve os melhoramentos do Posto de "Sanvetage" de Copacabana, o projecto que cede uma área de terreno á "União dos Empregados do Commercio"; a criação da "Feira-das-Amostrs"; vários projectos de interesse para os lançamentos prediaes; a determinação do praso de dois annos para a cobrança executiva dos impostos predial e territorial; as obras de alargamento e aformoseamento do tunnel Alaor Prata; a regulamentação do ensino público primário da Municipalidade; a criação do "Grand-Guignol" da praça Serzedello Correa e a reforma, embellezamento, abertura e calçamento de varias ruas deste bairro.

[...] É junto que o eleitorado consciencioso de Copacabana, num gesto de reconhecida justiça, no próximo pleito de 28 do corrente, suffrague o nome deste brilhante representante do nosso bairro, que possui no mundo elegante e popular desta Capital a mais extremada sympathia pelo seu character lidimo e pela independencia e franqueza de seus actos e palavras.

Antecipadamente o Centro Eleitoral de Copacabana, agradece á todos aquelles que com este gesto de liberdade e justiça, dêem ao Coronel Clapp Filho, esta prova de reconhecimento dos eleitores da localidade (Beira-Mar, 21.10.1928, p. 46, *Centro Eleitoral de Copacabana*).

Conforme adiantamos no capítulo 1, com o manifesto lido acima ficou mais uma vez evidente a atuação de centros políticos e da própria imprensa em estimular o alistamento e a participação eleitoral, fazer propaganda de políticos e, dessa forma, trazer o mundo da política para dentro do bairro. Moradores e jornais recorreram aos representantes “do nosso bairro”, ao mesmo tempo em que estes atuaram para demonstrar que defendiam as causas dos seus representados. É também digno de nota as campanhas de alfabetização que essas associações (e o próprio *Beira-Mar*) promoveram; num contexto em que apenas os letrados votavam, o

ensino da leitura tinha o potencial de aumentar o número de indivíduos com acesso a esse direito.

2.2.3. Modalidade 3: Imprensa

Os jornais *O Copacabana*, *o Novo Rio* e *o Beira-Mar*, no começo do século passado, reuniram um grande conjunto de demandas das classes média e mais abastada, residentes na zona sul do Rio de Janeiro. Diferente das *Queixas do Povo*, do Jornal do Brasil, destinadas à classe popular – e já analisadas por Silva 1988 e Castro (2010), conforme vimos no capítulo 1 – os jornais de bairro de Copacabana veicularam centenas de solicitações ao poder público de moradores com maior poder aquisitivo. Na figura abaixo exemplificamos algumas dessas petições a partir de uma montagem de recortes extraídos d’*O Copacabana*, *o Novo Rio*.

Figura 24 – Solicitações de moradores veiculadas pelo jornal *O Copacabana*, o *Novo*

*Rio*⁶⁷

Em relação ao *Beira-Mar*, a análise que fizemos foi mais exaustiva, conforme já mencionamos na apresentação das fontes de dados. Das 549 observações que foram incorporadas ao nosso banco de dados, a partir de agora daremos destaque as 393 observações que se referiram à críticas e elogios de moradores acerca da infraestrutura e de serviços prestados pelo poder público⁶⁸. Apresentamos na tabela abaixo a distribuição dessas críticas/elogios para cada uma das categorias utilizadas.

⁶⁷ Publicadas na primeira página de *O Copacabana*, o *Novo Rio*, nos seguintes dias (respeitando a ordem em que aparecem, da esquerda para direita, de cima para baixo): 16.01.1908, *Um "jardim" prometido*; 18.08.1909, *Ao Sr. Prefeito*; 13.10.1912, *Ao Sr. Prefeito*; 11.04.1909, *Ao Sr. Prefeito*; 15.07.1907, *Pro Copacabana*; 15.12.1907, *Calçamento em Copacabana*.

⁶⁸ Olhamos aqui, portanto, para as 393 observações identificadas nas categorias: Áreas verdes e de lazer; Educação Pública; Iluminação Pública; Limpeza Pública; Outros serviços; Rede viária e calçamento; Saneamento Básico (água e esgoto); Saúde Pública; Segurança Pública; Transporte Público. As outras 156 observações excluídas desta seção são referentes a categorias utilizadas em outras seções da investigação. (Administração Pública; Assentamento precário/Favela; Associações e organizações; Políticos e eleições; Projeto de Lei/Lei/Decreto que trate de Copacabana; Sobre Copacabana; Sobre o jornal; Outros).

Tabela 8 – Distribuição das notícias de jornal de acordo com as categorias

CATEGORIA	INCIDÊNCIA	%
Rede viária e calçamento	105	26,72
Outros serviços	58	14,76
Áreas verdes e de lazer	53	13,49
Transporte Público	40	10,18
Segurança Pública	40	10,18
Educação Pública	30	7,63
Saúde Pública	28	7,12
Saneamento Básico (água e esgoto)	16	4,07
Limpeza Pública	15	3,82
Iluminação Pública	8	2,04
TOTAL	393	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir das notícias publicadas no jornal Beira-Mar entre 1922 e 1930.

A partir da tabela 8 acima observamos que questões relacionadas ao sistema viário e calçamento foram as de maior incidência dentro do universo de notícias analisado⁶⁹; somado às categorias de outros serviços e áreas verdes e de lazer, estas contemplaram mais da metade dos tópicos destacados pelo periódico.

O perfil de reivindicações, portanto, diferiu do que Silva (1988) e Castro (2010) encontraram nas *Queixas do Povo*. Reforçamos, nesse sentido, que em Copacabana e no Leme tratamos de um grupo sócio e territorialmente diferente daqueles que tradicionalmente se formaram na zona suburbana do Rio de Janeiro: o perfil predominante foi a classe média, e não classes populares; no que se refere às reivindicações, estas estiveram menos associadas à segurança pública, saneamento e limpeza; as demandas foram mais relacionadas à melhoria da infraestrutura viária e implantação de amenidades, como a construção de praças e jardins.

Das 393 observações sobre pedidos que identificamos na tabela 8, 44,52% ($n=175$) foram de notícias que o *Beira-Mar* veiculou na primeira página, em destaque. As categorias “rede viária e calçamento” e “áreas verdes e de lazer” continuaram sendo as mais recorrentes, seguidas por “outros serviços” e “educação pública” (tabela 9).

⁶⁹ Reivindicações quanto a melhoria de ruas e calçadas estiveram presentes desde o início do período analisado. Em 18 de novembro de 1922, na segunda edição do jornal, o *Beira-Mar* já trazia em sua segunda página “apelos ao Exmo. Sr. Prefeito” para que este providenciasse o calçamento da Rua do Barroso.

Tabela 9 – Distribuição das categorias presentes na primeira página do *Beira-Mar*

CATEGORIA	INCIDÊNCIA	%
Rede viária e calçamento	53	30,29
Áreas verdes e de lazer	31	17,71
Outros serviços	26	14,86
Educação Pública	17	9,71
Saúde Pública	15	8,57
Transporte Público	12	6,86
Saneamento Básico (água e esgoto)	8	4,57
Limpeza Pública	8	4,57
Iluminação Pública	4	2,29
Segurança Pública	1	0,57
TOTAL	175	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir das notícias publicadas no jornal Beira-Mar entre 1922 e 1930.

Na análise interna de cada categoria ainda criamos duas subdivisões para diferenciar se a notícia expôs uma “crítica/solicitação/demanda” junto ao poder público ou empresa privada responsável, ou se apresentou um “informe geral ou elogio” sobre a ação da Prefeitura ou empresa em determinada obra. Em relação à “rede viária e calçamento” identificamos 105 notícias, sendo que 62 (59%) apresentaram algum tipo de crítica ou pedido de intervenção para alguma rua ou área do bairro; já 43 notícias (41%) foram de informes gerais ou elogios a alguma obra ou ação do prefeito ou intendente nesta categoria. No gráfico 5 apresentamos a relação entre “informe geral/elogio” e “crítica/solicitação/demanda” para as demais categorias.

Gráfico 5 – Distribuição das categorias entre “informe/elogio” e “crítica/demanda” (%)

Fonte: Elaboração própria a partir das notícias publicadas no jornal Beira-Mar entre 1922 e 1930.

A partir do gráfico acima constatamos que, com exceção da categoria “Segurança Pública”, em todas as demais a “crítica/demanda” superou o “informe/elogio”. Em outras palavras, o resultado demonstrou que o jornal exerceu ao longo dos anos 1922-1930 um importante papel de veiculador de críticas e demandas ao constantemente expor cobranças de melhorias para diversas áreas dos bairros de Copacabana e Leme.

Dentre os “informes” e “críticas” mais recorrentes do período 1922-1930, 45,2% (177 observações) estiveram associados à três endereços específicos do bairro: Avenida Atlântica, Rua do Barroso e Túnel Velho. Estas localidades foram as mais mencionadas pelo *Beira-Mar* ao longo das edições analisadas.

Quanto à efetiva intervenção do município após a exposição da demanda/crítica, o resultado indicou que algumas das reivindicações encaminhadas ao poder público e/ou empresas prestadoras de serviço foram atendidas. Das notícias analisadas identificamos que quinze intervenções foram efetuadas em Copacabana após o pedido do jornal e/ou dos moradores⁷⁰, sendo elas:

1. Ladeira do Leme: construção de uma bica, após solicitação de moradores;
2. Transporte público: retirada dos pingentes nos "auto-omnibus" após reclamações do Beira-mar e outros jornais;
3. Rua Barata Ribeiro: finalização do trecho da rua entre a Ladeira do Leme e o Túnel Novo;
4. Praça Serzedello Corrêa: instalação de uma "banca de música", após pedido de moradores e do jornal;
5. Rua de Copacabana: modificação do ponto de parada dos bondes, alocando-o em frente ao edifício do Cinema Atlântico;
6. Túnel Novo: realização de troca do calçamento e mudança de trilhos;
7. Avenida Atlântica: conclusão das obras do corte do Inhangá;
8. Avenida Atlântica: reconstrução da avenida, após os estragos decorrentes das ressacas (atendida parcialmente);
9. Rua do Barroso: realização de calçamento;
10. Travessa Miranda: realização de calçamento;
11. Praça Serzedello Corrêa: instalação de um "guignol", para o lazer das crianças do bairro;

⁷⁰ Para além do que apareceu nas edições do período 1922-1930, aqui também se incluímos dois casos de intervenções que não se concluíram no referido intervalo: a solução mais definitiva para as constantes ressacas da Avenida Atlântica e a criação da Escola Modelo. Estes dois casos, apesar de não terem sido concluídos no período, foram constantemente reclamados pelos moradores – e a criação da escola será alvo de análise por esta pesquisa no capítulo 4.

12. Túnel Velho: obras de ampliação e melhoramento;
13. Rua do Barroso: nivelamento do passeio da Vila Mimi;
14. Escola Profissional N. S. da Paz: inauguração de escola após campanha do jornal;
15. Escola Modelo: construção da primeira escola pública em Copacabana, após campanha do Beira-Mar.

Da lista acima inferimos que após as críticas, para pelo menos alguns dos casos, o poder público procurou dar encaminhamento ao pedido, realizando os trâmites necessários para a sua execução. Notamos também o perfil diverso das solicitações atendidas: passaram pela mudança da parada do bonde até a execução de obras de maior vulto, como a reforma e ampliação de túneis.

Além das intervenções mencionadas – oriundas do reclame de moradores ou do próprio jornal – em 04 de julho de 1926 o *Beira-Mar* apresentou um levantamento que reuniu as principais intervenções do poder público no bairro entre 1923 e 1926. Ademais de revelar a atuação constante da Prefeitura no melhoramento da área, também indicou o papel fiscalizador que o periódico deteve sobre as obras e intervenções do poder público.

Em 1923 realizaram-se as seguintes obras: modificação do refugio da avenida Rainha Elizabeth; reconstrução da muralha da avenida Niemeyer; calçamento a macadambetumunoso das ruas Diniz Cordeiro, Rodolpho Dantas, Copacabana (entre as ruas Rodolfo Dantas e Otto Simon) Domingos Ferreira (conclusão) e Belford Roxo; reconstrução de calçamento e macadam betuminoso nas ruas Ipanema (entre Copacabana e Leopoldo Miguez), Constante Ramos (entre avenida Atlantica e Copacabana), Barata Ribeiro (entre praça Arcoverde e Hilário de Gouvêa e entre Xavier da Silveira e Miguel Lemos), rua Santa Clara, Hilário de Gouvêa, trecho da avenida Atlantica; substituição do calçamento e macadam betuminoso da rua Salvador Corrêa.

Em 1924 realizaram-se as seguintes obras: calçamento a macadam betuminoso das ruas Bulhões de Carvalho (trecho), Joaquim Nabuco (trecho), avenida Atlantica (reconstrução de 4.247 metros quadrados); calçamento e asfalto da rua Salvador Corrêa (conclusão).

Em 1925 continuou-se o calçamento a paralelepípedos da rua Copacabana, a macadamdetuminoso da rua Bulhões de Carvalho, Joaquim Nabuco, Lafayette (entre Bulhões de Carvalho e Rainha Elizabeth), Souza Lima, Gomes Carneiro, Belford Rôxo (entre Copacabana e Buarque) e reconstruiu-se mais um trecho da avenida Atlantica.

Finalmente, em 1926, além das obras urgentes do leito da avenida Atlantica, estão se realizando obras de calçamento betuminoso nas ruas Jangadeiros, 19 de Fevereiro, Sá Ferreira e Miguel Lemos.

[...] E quanto á rua Barrozo... sabemos que o seu calçamento a paralelepípedos sobre base de concreto, vae ter inicio na proxima semana, ficando concluido antes do mez de novembro (Beira-Mar, 04.07.1926, p. 1, *Vão sendo calçadas as ruas de Copacabana - As obras realizadas de 1923 a 1926*).

No período posterior à intervenção foi comum a publicação de notícias no periódico elogiando o poder público pela sua atuação no bairro. Na edição n. 95, de 07 de novembro de 1926, por exemplo, o jornal elogiou a atuação do Prefeito em providenciar a instalação de um “Guignol” na Praça Serzedello Corrêa: “Foi recebido com grande contentamento o despacho

favorável do Exmo. Sr. Prefeito, ao abaixo assignado dos moradores de Copacabana, com o fim de obterem um "Guignol", onde a creançada do nosso lindo bairro podesse usufruir momentos de alegria” (Beira-Mar, 07.11.1926, p. 1, *Estão de parabéns os petizes de Copacabana! Em breves dias terão inaugurado o "guignol" na Praça Serzedello Corrêa*).

Dentre o conjunto de reivindicações veiculadas e não atendidas, listamos aqui as seguintes: arborização das Ruas Barata Ribeiro, Copacabana, Hilário de Gouvêa e Valladares; melhoria do sistema de esgoto; ausência de placas nas ruas; iluminação pública da Rua Santa Clara; construção de praças de jogos infantis; limpeza da Praça Cardeal Arcoverde; falta de água na Avenida Rainha Elizabeth; abandono da Praça 20 de Setembro; ausência de bancos no Posto 6; falta de escada para acesso à praia; e buracos e água estagnada na Rua Paula Freitas. Existiu ainda um segundo conjunto de críticas, estes encaminhados diretamente à Light, principal responsável pelo serviço de transporte público do bairro: moradores exigiram contratação de pessoal que prestasse melhor atendimento ao público e reclamaram dos bondes super-lotados, que além disso eram “lentos, empoeirados e estardalhantes” (Beira-Mar, 21.06.1925, p. 1, Leblon-Mauá - Leblon-Tijuca).

Apesar da lista acima demonstrar a ausência da intervenção estatal em uma série de questões do bairro, as três localidades que mais receberam críticas e demandas pelo jornal (Avenida Atlântica, Rua do Barroso e Túnel Velho) foram alvo, em menor ou maior medida, de intervenção estatal no período. A reincidência de um mesmo pedido para uma mesma localidade, portanto, pareceu ser um determinante para que o poder público optasse por atender a demanda da população.

O *Beira-Mar*, ainda, reconheceu a “evidente boa vontade da parte dos poderes públicos” para com o bairro, embora os pedidos fossem atendidos de forma lenta e “vagarosa” (Beira-Mar, 07.11.1926, p. 1, *Estão de parabéns os petizes de Copacabana! Em breves dias terão inaugurado o "guignol" na Praça Serzedello Corrêa*). Houve também um reconhecimento dos altos custos relativos à implantação destas melhorias, mas como se tratava de um bairro “de moradias elegantes, centro de turismo e de repouso balneario, merece ella, e exige, com sobrançeria, todos os possíveis sacrificios municipaes em prol de seu embelezamento e conservação” (idem).

2.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo relatou importantes aspectos acerca da história de mobilização e participação social de Copacabana. Demonstramos que grupos de moradores foram ativos

durante as décadas iniciais do século XX e se utilizaram dos recursos e direitos da qual eram possuidores para pressionar o poder público por intervenções e melhoramentos.

No capítulo 1 vimos através do trabalho de Silva (1988) que a imprensa foi uma importante ferramenta utilizada pelos cariocas para se expressarem e participarem politicamente da vida da cidade. Aqui, através de *O Copacabana*, *o Novo Rio* e do *Beira-Mar* reiteramos esse achado e reforçamos que os periódicos são importantes fontes de conteúdo para a análise da participação social nas primeiras décadas do século XX. Por meio da nossa investigação, ainda, conseguimos identificar que a depender do jornal, o tipo de mobilização pela qual o morador recorreu foi distinto; nas Queixas do Povo do *Jornal do Brasil*, analisadas por Silva (1988), as demandas foram sobretudo individuais e partiram das “camadas populares” do Rio de Janeiro; com os jornais de bairro aqui investigados, todavia, vimos que grupos de moradores de bairros de classe média-alta optaram preferencialmente por fazer pedidos coletivos e utilizar a imprensa local para alcançar a realização dos seus desejos.

O *Beira-Mar* ainda se revelou como uma plataforma utilizada para múltiplos fins, tais como: publicar anúncios gerais sobre a vida no bairro, veicular demandas coletivas (que partiram de moradores e do próprio jornal), cobrar o poder público por ações mais efetivas em Copacabana, promover o desenvolvimento de campanhas cívicas (como a do combate ao analfabetismo), incentivar a participação política dos moradores e realizar propaganda para políticos que “zelavam” pelos interesses do bairro. O jornal, assim, se inseriu nos assuntos políticos do bairro e atuou não só como intermediário e porta-voz, mas também como ator ativo no espaço público de debate e deliberação de Copacabana e do Rio de Janeiro.

Com as evidências que apresentamos aqui também reforçamos mais uma vez o argumento de que o universo da política foi importante para os moradores do bairro. Eles sabiam quais eram os seus representantes, para quem deveriam cobrar melhorias e quem deveriam premiar ou punir nos processos eleitorais. Foi claro o relacionamento representante-representado, e ambos os membros dessa relação se utilizaram disso para trazer desenvolvimento e melhorias para Copacabana.

Foi nesse sentido, por fim, que visualizamos um bairro politicamente ativo, que contatou direta e indiretamente o poder público por meio de cartas e abaixo-assinados, publicitou e estimulou a atuação de associações no meio político-social do bairro e, finalmente, utilizou a imprensa local como um dos principais recursos para converter decisões políticas a seu favor. As evidências apresentadas, assim, apontaram para uma esfera cívica local pujante e intensa, que almejou por participação nos assuntos políticos do bairro e da capital do país. Constatação semelhante foi identificada por Sabato (1992) ao tratar da Buenos Aires oitocentista.

Nos próximos capítulos continuamos com a abordagem sobre participação social em Copacabana. No entanto, o objetivo principal foi o de desvendar o *modus operandi* dessa participação, evidenciando aspectos da disputa do espaço político carioca no começo do século passado. Assim, no capítulo 3 a seguir, destacamos quais foram os principais atores políticos do período e qual foi o mecanismo causal que operou durante os processos de mobilização de moradores do Rio de Janeiro Atlântico.

CAPÍTULO 3 – A DISPUTA POLÍTICA NO RIO DE JANEIRO E O MECANISMO CAUSAL DA PARTICIPAÇÃO

*Ha muito que "Beira-Mar" vem reclamando dos poderes municipaes uma providencia contra o estado de abandono em que se encontram algumas ruas de nosso bairro. Copacabana, Leme e Ipanema têm a quasi totalidade de suas ruas cheias de buracos, o que, francamente, é uma vergonha. [...] Nunca a Prefeitura nem a Repartição de Aguas e Obras Publicas tiveram olhos para enxergar as miserias que se encontram sempre nas ruas do bairro chic. [...] Não é possível que os recursos da Prefeitura não cheguem sequer para corrigir esses pequenos defeitos da cidade, grandes apenas pela significação que têm, demonstrando a inercia dos poderes municipaes, a displicencia com que elles fecham os olhos a todos os interesses collectivos, e assim... é um buraco!*⁷¹

Nos dois primeiros capítulos da dissertação apresentamos reflexões teóricas e evidências empíricas para demonstrar que diferentes formas de participação social existiram no Rio de Janeiro entre 1891 e 1934. Grupos de moradores, ao utilizarem distintas estratégias de mobilização, estabeleceram canais de comunicação com o poder público e, por meio destes, expressaram suas demandas e reclamações.

Entretanto, ainda não tratamos em detalhe quais foram os resultados que os cidadãos obtiveram a partir de toda mobilização social que emergiu no período. O que explicou o sucesso de moradores ao terem seus pedidos atendidos pela administração pública local? Qual foi o caminho percorrido por moradores para serem bem-sucedidos em suas petições por melhores serviços e infraestrutura? Nos próximos capítulos discorreremos sobre como ocorreu esse processo que possibilitou que uma solicitação popular se transformasse em política pública urbana implementada pelo Estado⁷². Para tal fim, utilizamos a metodologia do *process tracing* para revelar a conexão existente entre causas (X - demandas) e resultado (Y – implementação da política pública).

A utilização do *process tracing* supõe que cada componente que integra o mecanismo causal seja descrito de forma clara, indicando qual foi o percurso seguido pelos atores e qual foi o resultado das suas ações (BEACH E PEDERSEN, 2019). Nesse sentido, julgamos ser

⁷¹ Beira-Mar, 04.04.1926, p. 5, *É um buraco*.

⁷² Entendemos aqui política pública enquanto “o Estado em ação”; já as “políticas públicas urbanas incluem, em especial, as ações do Estado que incidem sobre o tecido urbano, seus territórios e a vida urbana” (MARQUES, 2017, p. 2).

conveniente explicitarmos aqui quais foram os principais atores estatais e sociais que operaram as políticas do urbano na cidade do Rio de Janeiro no início do século XX.

Por políticas do urbano entendemos aqui “as ações, as negociações, as alianças e os conflitos acerca das políticas públicas urbanas e do poder das (e nas) instituições políticas da cidade, assim como as próprias instituições” (MARQUES, 2017, p. 2). Em suma, tratamos de um conceito que incorpora “ações do Estado que incidem sobre o tecido urbano, seus territórios e a vida urbana” (idem), tais como políticas que impactam o espaço construído (ex.: infraestrutura) e políticas sociais implementadas no nível local e que alteram os fluxos sociais e a forma pela qual os habitantes vivenciam o espaço urbano (ex.: construção de uma escola ou imposição de códigos de postura).

Segundo Marques (2017) para o estudo dessas políticas do urbano precisamos, dentre outras coisas, compreender quais foram os seus atores e como eles se relacionaram com as instituições e os processos de produção de políticas vigentes num período determinado e numa localidade específica. Dentre os principais atores que atuam nesse meio, Marques (2017) destacou os três mais relevantes: políticos, organizações da sociedade civil e capitais do urbano. Os dois primeiros são apresentados e caracterizados nas próximas seções do capítulo. Já os capitais, apesar de igualmente relevantes, não foram alvo da nossa análise⁷³. Na presente investigação enfatizamos o relacionamento entre poder público e sociedade civil, destacando como apesar da existência de outros atores, estes políticos e grupo de moradores do Rio de Janeiro influíram sobre o processo de produção de políticas do urbano.

De acordo com Beach e Pedersen (2019), “*in the social sciences, most of the outcomes we are trying to explain have multiple, non-mutually- exclusive causes*”. É nesse sentido que um mesmo resultado (Y) pode ser influenciado por diferentes causas (X) e estar relacionado com múltiplos mecanismos causais⁷⁴. Conscientes disso, nessa pesquisa o intuito foi explorar

⁷³ Quando algumas de nossas fontes forneceram indicações sobre a atuação de empresas ou representantes do capital na construção e implementação de uma política urbana, fizemos as devidas menções no texto. No entanto, incorporar de forma sistemática os interesses e desejos do capital sobre o espaço urbano exigiria esforços para distinguir qual capital foi relevante para um tipo de política pública específica, quais foram esses representantes do capital e como estes se relacionaram com grupos da sociedade civil e do Estado. Apesar da relevância de abarcarmos esses pontos, seguir por esse caminho nos obrigaria a alterar o escopo e foco da investigação – que, desde o início, foi compreender as relações entre Estado e sociedade no início do século XX.

⁷⁴ “For example, Harish and Little (2017) discuss the effects of holding elections (cause) on levels of political violence (outcome) in nonconsolidated democracies (context). They claim that holding elections can have the direct effect of increasing levels of political violence, as opposition politicians try to use violence to win an election; at the same time, however, elections have the longer-term, more indirect effect of lowering levels of political violence because they lower the costs of losing a given election (there is always another election!) (240–43). In other words, elections are linked to the political violence outcome through two contrasting but nonexclusive mechanisms that have different effects on the outcome” (Beach e Pedersen, 2019, p. 43).

um único mecanismo causal que evidenciasse como demandas da sociedade civil (X) se transformaram em políticas públicas (Y).

Tendo em vista o que apresentamos acima, estruturamos o presente capítulo da seguinte maneira: de início revelamos como se configurou o espaço da disputa política na cidade do Rio de Janeiro, indicando quais foram os atores estatais envolvidos e como se deu a relação destes com a sociedade civil; visto isso, seguimos para uma descrição sobre o processo de produção de políticas, argumentando que grupos técnicos e de moradores dos bairros de classe média-alta dispuseram de maiores oportunidades para participar socialmente da definição e implementação de políticas do que os cariocas residentes das áreas mais pobres da cidade; por fim, identificamos algumas das características principais do *process tracing* e defendemos um modelo de mecanismo causal que explica o sucesso de grupos de moradores em terem demandas atendidas pelo poder público.

Indicamos ainda que nos anexos do presente capítulo apresentamos uma listagem com todos os prefeitos cariocas que governaram durante o período 1889 e 1934 (*Anexo A*). Essas informações são úteis para acompanhar a discussão deste e dos próximos capítulos.

3.1. ESPAÇO PÚBLICO DA DISPUTA POLÍTICA NO RIO DE JANEIRO: ATORES ESTATAIS E SOCIEDADE CIVIL

Desde 1763, com a transferência da capital do Brasil da Baía de Todos-os-Santos para a Baía da Guanabara, a cidade do Rio de Janeiro adquiriu relevância histórico-política no cenário nacional. Com a chegada da Corte portuguesa em 1808, a sua importância política foi reafirmada – passou de capital da colônia para sede do governo de Portugal, para então se converter em capital do Império brasileiro após a Independência. Em 1889, após a Proclamação da República, a cidade ainda canalizou grande parte do protagonismo político nacional, ao mesmo tempo em que importantes alterações ocorreram em seu ordenamento político, jurídico e administrativo.

Com a promulgação do texto constitucional e republicano de 1891, a cidade do Rio de Janeiro se constituiu em Distrito Federal e Capital da União (artigo 2º). Os constituintes, no entanto – provavelmente inspirados pela “solução norte-americana”⁷⁵ – estabeleceram que uma

⁷⁵ Freire (2000), no livro *Uma capital para a República: Poder federal e forças políticas locais no Rio de Janeiro na virada para o século XX*, tratou das possíveis inspirações dos legisladores brasileiros no modelo de capital federal adotado pelos estadunidenses em Washington D.C. O autor ainda fez uma comparação do Rio de Janeiro com Buenos Aires, argumentando que o modelo portenho também foi levado em consideração pelos políticos brasileiros na última década do século XIX.

nova capital federal deveria ser criada pela União; quando feita a transferência, a cidade do Rio de Janeiro se constituiria em um Estado da Federação (artigo 3º). No final, a carta constitucional ainda definiu que cabia ao Congresso Nacional legislar sobre a organização municipal da cidade e sobre a polícia e demais serviços na capital de competência da União (artigo 34, § 30).

No modelo adotado pela Constituição – e depois regulamentado pela lei orgânica de setembro de 1892 (nº 85) – tivemos que:

[...] ao lado do princípio que assegurava ao poder central a autoridade sobre a sua sede, a administração do Distrito passaria a ficar a cargo de autoridades municipais. Com essa medida, a Constituinte criava um regime municipal na sede do governo, com as suas prerrogativas específicas. Isso significava simplesmente que o Congresso Nacional — o órgão encarregado de legislar sobre o estatuto do Distrito — não poderia atuar com plena liberdade de ação, uma vez que não poderia ferir o regime municipal. Na Constituinte, também foi aprovado um dispositivo que assegurou ao Distrito uma prerrogativa exclusiva dos estados: a representação nas duas casas legislativas federais. A bancada carioca passou a ser composta por três senadores e dez deputados federais (FREIRE, 2012, p. 30-31).

A lei orgânica de setembro de 1892 (nº 85), decretada pelo Congresso Nacional, dispôs de forma clara sobre a organização político-administrativa que mencionamos acima a partir de Freire (2012). Em seu artigo primeiro a lei determinou que a administração da capital seria efetuada por dois entes municipais: o Prefeito (Poder Executivo) e o Conselho Deliberativo (Poder Legislativo). No entanto, foi ainda decretada a interferência federal na gerência do município. Por exemplo: se instituiu que a nomeação para o cargo de prefeito era uma prerrogativa exclusiva do Presidente da República, desde que chancelada pelo Senado Federal (artigo 18)⁷⁶; também ficou estabelecido que a Câmara Alta do legislativo federal atuaria como árbitro entre os agentes municipais, na medida em que deveria avaliar vetos do prefeito à atos emanados pelo Conselho Municipal (artigo 20).

Algumas atribuições estabelecidas pela lei orgânica de 1892 foram modificadas no decurso da Primeira República. Nos governos dos presidentes Campos Sales (1898-1902) e Rodrigues Alves (1902-1906), a título de exemplo, modificações legais fortaleceram o papel do Executivo federal na condução da política local carioca – com a possibilidade de demissão *ad notum* do prefeito do Distrito Federal pelo presidente, a perda da prerrogativa do Senado de sancionar a escolha presidencial do prefeito, mudanças no *quórum* para que senadores pudessem aprovar ou não os vetos do prefeito e o estabelecimento de instrumentos legais que fortaleceram o papel do prefeito (ou seja, do designado pelo presidente) mas, em contrapartida,

⁷⁶ Apesar das Constituições de 1934 (artigo 15), 1937 (artigo 30) e 1946 (artigo 26) e de leis e decretos de 1898, 1902, 1904 e 1907 incidirem de alguma forma sobre a administração do Distrito Federal, se manteve o princípio de nomeação do Prefeito pelo Presidente da República até o ano de 1960.

limitaram a ação do poder legislativo municipal (FREIRE, 2000; FREIRE E SARMENTO, 2004).

Apesar das alterações na balança de poder – ora conferindo maior capacidade de mando à determinados entes, ora restringindo a atuação de alguns atores na disputa política pelo controle administrativo da cidade – o arranjo institucional adotado pelo regime republicano definiu que a dinâmica política local fosse coordenada principalmente pelo relacionamento entre forças federais e forças municipais. O quadro 1, que apresentamos abaixo, buscou evidenciar a natureza dessa relação.

Quadro 1 – Disputa política entre atores estatais e sociedade civil no Distrito Federal

Fonte: Elaboração própria a partir do ordenamento político-jurídico do período 1891-1934, de Freire (2012) e de Freire e Sarmento (2004).

No esquema acima trazemos os principais atores estatais que participaram da disputa política local e como a sociedade civil se situou nessa relação. De um lado temos os poderes federais, com a escolha do prefeito pelo presidente (1) e o Senado Federal, que recebeu os vetos que o prefeito impôs sobre as decisões do Conselho (2), os avaliou e, assim, acabou por incidir no que foi decretado pelos entes municipais (3 e 4). Do outro lado demonstramos a relação entre

Prefeitura e Conselho (5), que variou conforme as atribuições concedidas a cada instância em diferentes momentos da Primeira República. Por fim, temos a sociedade civil carioca, que foi afetada diretamente pelas decisões do prefeito (6) e dos intendentess (7), ao mesmo tempo que buscou exercer alguma influência e participação sob as determinações das autoridades municipais (8 para participação social com a Prefeitura; 9 e 10 para participação política e social com o Conselho Municipal – visto que os intendentess eram os únicos eleitos para população). A seguir detalhamos alguns pontos sobre a dinâmica dessas relações.

Em relação ao vínculo entre presidente e prefeito (1), conforme já mencionamos, a prerrogativa do primeiro escolher o segundo, em tese, estabeleceu uma relação de dependência do Executivo local em relação ao chefe do Executivo federal. Entretanto, segundo Pinto (2011), o prefeito, apesar de sua ligação com o Presidente, “esteve longe de ser a de um mero administrador ou interventor do governo federal no campo político da cidade” (p. 18). Com base na análise das gestões de Paulo de Frontin (23.01.1919-29.07.1919) e de Carlos Sampaio (07.06.1920-16.11.1922), a autora demonstrou que estes prefeitos, em inúmeros casos, utilizaram os seus cargos para buscar maior independência do campo político municipal frente ao poder federal. Frontin, por exemplo, procurou construir uma relação “harmônica” e “cordial” com atores políticos relevantes do período, além de ter apoiado publicamente a candidatura presidencial de Rui Barbosa, defensor da autonomia do Distrito Federal. Já Sampaio, por sua vez, apesar de ter seguido um caminho distinto de seu predecessor, sempre teve em vista a defesa dos interesses da municipalidade (e não necessariamente os interesses do governo federal).

Além disso, com o fim da Primeira República e início da era Vargas, os intendentess, em ato excepcional, conquistaram o direito de eleger o prefeito da capital em 1934. Assim, Pedro Ernesto, do Partido Autonomista, se tornou o primeiro prefeito eleito indiretamente pelo Conselho Municipal e com respaldo popular⁷⁷ (FREIRE E SARMENTO, 2004).

Sobre os critérios que os presidentes adotaram para a escolha dos prefeitos, estes, segundo Freire (2012, p. 45-46) mudaram ao longo do regime. Após a gestão do prefeito Pereira Passos – que se tornou “exemplo de administração moderna e eficiente” – os presidentes selecionaram engenheiros para o cargo em outras duas ocasiões: em 1919, com Paulo de Frontin; e 1920, com Carlos Sampaio; antes de Pereira Passos outros engenheiros, como

⁷⁷ A Constituição de 1934, em suas disposições transitórias, estabeleceu em seu artigo 4 que “a primeira eleição para Presidente será feita pela Câmara Municipal em escrutínio secreto”. Para Freire e Sarmento (2004), este foi um artifício utilizado pelo Presidente Getúlio Vargas para conciliar interesses antagônicos durante o processo de construção do texto constitucional.

Henrique Valadares e João Filipe Pereira, também ocuparam o posto de chefia do Executivo municipal, além de médicos (ex: Barata Ribeiro) e advogados (ex: Ubaldino do Amaral). Entre 1906 e 1914, a prevalência foi dos prefeitos-militares. Já “na década de 1920, o critério que prevaleceu foi o da escolha de políticos oriundos dos estados do presidente da República”.

Em relação ao Senado e ao seu poder de ingerência sobre a administração municipal (2, 3 e 4), muitos dos dispositivos legais que garantiram a sua influência na disputa política local foram sendo enfraquecidos ao longo da Primeira República. Os senadores, por exemplo, perderam o direito de sancionar a escolha do presidente para o comando da prefeitura, ao mesmo tempo em que se estabeleceu um alto *quórum* para que um veto enviado pelo prefeito à Câmara Alta fosse derrubado.

Isto não significou, no entanto, que o órgão deixou de ter importância na vida política da capital. Durante o predomínio de Pinheiro Machado no controle daquela casa legislativa, o que ocorreu principalmente entre os anos de 1906 e 1915, foi estruturado um eixo de poder de grande força – que unia o líder gaúcho ao chefe político carioca Augusto de Vasconcelos – que teve condições de influir na escolha dos nomes dos prefeitos, além de constituir chapas sucessivamente vencedoras para as casas legislativas. Este núcleo teve por base o Partido Republicano do Distrito Federal (PRDF) (FREIRE, 2012, p. 46).

A respeito das interações entre prefeito e intendentess (5), o relacionamento entre ambos atores foi marcado por inúmeros momentos de embate. O Conselho Municipal, enquanto único órgão que reuniu os representantes locais escolhidos pela população carioca, teve dentre as suas atribuições a organização anual do orçamento do município – o que, segundo Benchimol (1992), ofereceu aos intendentess poder de barganha com o Executivo local, mas ao mesmo tempo gerou conflitos entre Prefeitura e Conselho. Já segundo Silva (2010), “o Conselho de Intendência Municipal, muitas das vezes, legislava acima das regras que eram de sua incumbência, desrespeitando a Lei orgânica do Distrito Federal” (p. 6), o que provocou conflitos diretos com o prefeito.

Entre o período 1891-1934, o Conselho Municipal também foi alvo contínuo de ataques por parte de imprensa e do Executivo federal; “reiteradas vezes, responsabilizavam os intendentess pelas fraudes eleitorais e outras mazelas da vida política carioca” (FREIRE, 2012, p. 46). O Conselho, inclusive, chegou a ser dissolvido em dois momentos: no início da gestão de Pereira Passos e entre 1909 e 1910 – nesta segunda vez, sob a alegação “de que teria havido irregularidades nas eleições e no reconhecimento dos intendentess” (ibidem, p. 47).

Dado o arranjo político-institucional adotado nas primeiras décadas da República brasileira, os meios de interação na vida política da cidade à disposição dos cariocas foram os sinalizados no Quadro 1 pelas flechas 6, 7, 8, 9 e 10. As duas primeiras flechas (6 e 7) indicam uma suposição básica: que decisões tomadas pelas autoridades locais impactaram, em alguma

medida, o cotidiano da sociedade da época⁷⁸. Já as demais flechas dizem respeito às formas de participação disponíveis para os cariocas durante o período, conforme já relatamos nos capítulos 1 e 2. Sendo assim, temos as flechas 8 e 9 representando a participação social, isto é, as oportunidades dadas pelo arranjo institucional para que os cidadãos se expressassem politicamente através de contatos diretos e indiretos com o poder público, ativismo, associativismo civil e imprensa. Já a flecha 10, conectando a sociedade civil com o Conselho Municipal, faz referência à participação política – visto que os intendentess eram eleitos de forma direta pela população.

Na seção a seguir tratamos da natureza assumida por algumas das políticas públicas implementadas nas primeiras décadas do século XX. O nosso objetivo com a seção foi especificar quais foram *de facto* as oportunidades à disposição dos cariocas para participar socialmente das decisões políticas do período. Detalhamos, portanto, como ocorreu o relacionamento apresentado nas flechas 8 e 9 do Quadro 1.

3.2. O PROCESSO DE PRODUÇÃO DE POLÍTICAS E AS OPORTUNIDADES DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Os cariocas do início do século passado, por meio da utilização dos dispositivos e oportunidades de participação a seu dispor, buscaram constantemente formas de interagir com prefeitos e intendentess (flechas 8 e 9), expondo as suas demandas e críticas. O objetivo principal foi comunicar o poder público sobre suas petições, serem ouvidos pelas autoridades e, assim, influenciar de algum modo as decisões políticas.

As forças sociais do Rio de Janeiro republicano – como a “classe média com vocação cívica”, os movimentos e associações de trabalhadores e os militares insatisfeitos com o governo, segundo Alves (1999) – que emergiram no começo do século XX empenharam-se em obter seu próprio espaço no campo da disputa política da cidade. Vimos nos capítulos 1 e 2 que grupos de cidadãos enviaram comunicados às autoridades, protestaram nas ruas, formaram associações e utilizaram a imprensa (pequena, de bairro, mas também a geral, mais abrangente) para se expressar politicamente. A tentativa visou estabelecer uma dinâmica *bottom-up*, na

⁷⁸ De acordo com a lei orgânica de 1892, por exemplo, prefeitos e intendentess eram os responsáveis por gerir a limpeza pública da cidade e das praias, a rede de esgotos, o sistema de iluminação pública e zelar pela instrução primária. Essas eram atribuições que impactaram a forma pela qual os cariocas acessaram os serviços públicos e a infraestrutura urbana do Rio de Janeiro.

expectativa de que os tomadores de decisão ouvissem os clamores populares por mudanças e melhoramentos.

O que aconteceu em inúmeros casos, no entanto, foi o uso do poder político arbitrário pelas autoridades municipais, sem a devida atenção aos pedidos sociais da grande massa da população. Decisões do tipo *top-down* (flechas 6 e 7 do Quadro 1) não foram as únicas, mas preponderaram na esfera política local. Um conjunto expressivo de políticas do período foram produzidas e implementadas de cima para baixo. Mesmo que uma medida impactasse a vida de centenas ou milhares de famílias, levando inclusive à demolição e realocação de suas residências, o diálogo entre poder público e sociedade foi limitado. A existência de uma hierarquia política *top-down*, típica (mas não exclusiva) de governos não democráticos, criou entraves para que a implementação de políticas carregasse consigo o interesse social. Mesmo que o poder público, na realização de suas atribuições, pudesse considerar as demandas de alguns grupos sociais específicos⁷⁹ (bem como os seus próprios interesses), as oportunidades de influenciar os tomadores de decisão foram restritas para muitos dos moradores da cidade.

Até mesmo a interação entre atores do próprio poder público, em determinados momentos, adquiriu contornos autoritários. No início da gestão de Pereira Passos, por exemplo, o Conselho Municipal foi temporariamente dissolvido e o prefeito teve plenos poderes para seguir com suas reformas, respondendo apenas ao Presidente Rodrigues Alves. Nos debates ocorridos no Congresso e na imprensa foi corrente a acusação das forças oposicionistas de que Pereira Passos, com anuência de outras figuras políticas, instaurou “a ditadura na capital” (BENCHIMOL, 1992, p. 269).

⁷⁹ Como os engenheiros do Clube de Engenharia (mencionados no capítulo 1) e grupos de médicos-sanitaristas.

Quadro 2 – Política pública no Rio de Janeiro da Primeira República

Elaboração própria. Os atores que fazem parte do modelo (poder público, sociedade civil e capitais) foram aqui utilizados com base em Marques (2017), que identificou os atores mais relevantes para o estudo das políticas do urbano.

No quadro 2 ilustramos como funcionou o modelo de produção e implementação das políticas públicas na cidade do Rio de Janeiro. Na centralidade do processo esteve o poder público, representado pelas forças municipais e federais; a sua influência sobre a implementação de políticas foi direta e muitas vezes preponderante, mas não única. Forças sociais, a depender da política e do contexto, também exerceram algum tipo de intervenção. Com o *Beira-Mar*, por exemplo, vimos que algumas das demandas de moradores foram atendidas pelo governo. A influência dos capitais também não foi nula⁸⁰. No entanto, conforme alertou Marques (2017, p. 9-10), é esperado que a depender da política do urbano, os atores sejam distintos, assim como a sua capacidade de influenciar os tomadores de decisão e intervir na implementação da política. O modelo exposto acima, portanto, opera enquanto um indicativo geral de como a dinâmica *top-down*, hierárquica, determinou a implementação de uma política pública; contudo, ressalvas devem ser feitas para a especificidade de cada política – o que fizemos nos capítulos 4 e 5, ao destrinchar o mecanismo causal da participação da sociedade em duas políticas específicas.

⁸⁰ Como Marques (2017) destacou, entre o final de século XIX e início do século XX inúmeros serviços públicos-urbanos foram concedidos a empresas privadas (nacionais e estrangeiras), como no caso do transporte por bondes, água, esgoto e iluminação. Por serem essas empresas as executoras da política, o papel dos capitais não pode ser considerado nulo.

No que tange ao relacionamento entre governo e sociedade civil (nosso maior interesse aqui), o modelo de decisões de cima para baixo ficou evidente quando tratamos de como o remodelamento da cidade foi levado à cabo durante a Primeira República. A despeito de determinadas associações civis (como clubes de médicos e engenheiros) terem participado diretamente das políticas que eram implementadas, para a grande massa da população as oportunidades de interlocução com o poder público não foram as mesmas.

Conforme relatado de forma ampla pela historiografia carioca, as primeiras décadas do século XX foram marcadas por grandes intervenções do poder público no espaço urbano da cidade do Rio de Janeiro⁸¹. No contexto de consolidação do regime republicano e na tentativa de transformar a então capital em vitrine da nação, na “Paris dos trópicos”, esforços das autoridades se concentraram na remodelação e embelezamento da cidade. As reformas de Pereira Passos no início do século, assim como as intervenções de Carlos Sampaio para as comemorações do I Centenário da Independência do Brasil, são marcos espaciais e históricos que revelaram o interesse estatal em modificar a fisionomia da cidade.

No caso de Pereira Passos, o projeto urbano levado à cabo por esse prefeito instituiu a construção de grandes avenidas no Rio de Janeiro – como a Central (atual Rio Branco), a Beira-Mar (do centro à Botafogo) e a Atlântica (Copacabana). Para isso, uma intensa política de “bota-abaixo” foi instaurada, com a demolição de pelo menos 1681 habitações – onde viviam aproximadamente vinte mil pessoas, sobretudo em freguesias centrais (como Sacramento, Candelária, São José e Santa Rita) (ROCHA, 1983, p. 69). Como alternativa, muitos migraram para os morros da capital, dando origem as primeiras favelas da cidade. Mais tarde, com a decisão de Carlos Sampaio em prosseguir com a demolição do Morro do Castelo iniciada por Passos (também na região central), ao menos 4200 pessoas foram obrigadas a abandonar suas casas (PAIXÃO, 2005).

⁸¹ Como evidenciado pelos trabalhos de Rocha (1983) e Benchimol (1992), por exemplo. Seguindo uma interpretação distinta da adotada pela historiografia clássica, temos o trabalho de Azevedo (2016), que argumenta que apesar das demolições e da política do “bota-abaixo”, Pereira Passos pretendia integrar os mais pobres ao centro do Rio de Janeiro.

Figuras 25 e 26 – Fotografias das demolições do Morro do Castelo em 1904 (Pereira Passos) e 1922 (Carlos Sampaio), respectivamente

Autoria e fonte: Fotografias de Torres e Augusto Malta, respectivamente. Acervo IMS.

Grupos da sociedade civil, como o Clube de Engenharia (da qual os prefeitos Pereira Passos e Paulo de Frontin, por exemplo, foram presidentes), tiveram participação nas grandes obras de remodelamento da cidade. Segundo Kropf (1996, p. 70):

O debate sobre a remodelação da cidade do Rio de Janeiro foi um espaço privilegiado para que os engenheiros produzissem para si a identidade de grupo social diretamente comprometido com o projeto de modernização nacional que se encaminhava naquele período. Sendo uma questão amplamente discutida e por muitos apontada como elemento crucial das transformações que tal projeto pretendia representar, a reforma urbana da capital apresentava-se para eles como algo além de um campo particularmente promissor para a realização de suas atividades profissionais. Significava acima de tudo um poderoso instrumento para que construíssem e reivindicassem perante a sociedade o papel de agentes legítimos do que consideravam uma nova ordem, tida como representativa dos ideais de progresso e modernidade.

Através de um discurso técnico, “os engenheiros emergiram desse modo como profissionais capazes de transformar a ‘cidade pestilenta’ em capital ‘civilizada’” (ARAÚJO, 2016, p. 27). Em contrapartida, não existem relatos de interlocução entre o poder público e as famílias diretamente afetadas pelas demolições que vieram com as grandes obras; uma vez decretada a política, cabia a grande massa do povo acatá-la e procurar outro lugar para habitar.

Dentre o perfil dos indivíduos afetados por essas demolições, o trecho a seguir, de Sevcenko (1984, p. 27), nos ajudou a identificar os maiores afetados pelas medidas do poder público.

As vítimas são fáceis de identificar: toda a multidão de humildes, dos mais variados matizes étnicos, que constituíam a massa trabalhadora, os desempregados, os subempregados e os aflitos de toda espécie. A ação do governo não se fez somente contra os seus alojamentos: suas roupas, seus pertences, sua família, suas relações vicinais, seu cotidiano, seus hábitos, seus animais, suas formas de subsistência e de sobrevivência, sua cultura. Tudo, enfim, é atingido pela nova disciplina espacial, física, social, ética e cultural imposta pelo gesto reformador. Gesto oficial, autoritário e inelutável, que se fazia, como já vimos, ao abrigo de leis de exceção que bloqueavam quaisquer direitos ou garantias das pessoas atingidas. Gesto brutal, disciplinador e discriminador, que separava claramente o espaço do privilégio e as fronteiras da exclusão e da opressão.

A imprensa do período também retratou as consequências sociais para os mais pobres por causa das medidas adotadas pelos governantes. Exemplificamos com uma charge d’*O Malho* abaixo.

Figura 27 – Charge publicada na revista *O Malho* (1926)

FOME DE CASAS

Ella: - Patife! Pois ainda te atreves a dizer que não achaste casa para nos mudarmos?!

Elle: - Mas, Santinha, olha que não há mesmo casas... As poucas vazias a higiene chimpa-lhes o cartapão na porta ou não dá habitação!

Ela: - Deixe-me de embromações! O senhor não leu os jornais? Não leu que o presidente da República ia morar na sua residência particular?

Elle: - Li... sim!

Ella: - E que é que o senhor fez que não foi tratar o palácio do Catete que vai ficar vazio? Vá, puxe!

Fonte: *O Malho*, 20.01.1926, p.6.

Para além das modificações propriamente urbanas – de construção de avenidas, remodelação da costa, arrasamento de morros e construção de grandes edifícios – as iniciativas do período também detiveram um caráter sanitário proeminente. Medidas sobre a higiene e saúde dos indivíduos foram adotadas de modo recorrente. Nesse meio, a atuação de médicos-sanitaristas foi central para o poder público levar à cabo sua política de saúde pública. Santos (1985) argumentou que o movimento sanitário brasileiro (composto por médicos, defensores da causa na imprensa e outros) conseguiu impor sua agenda junto ao Estado dada a ligação que foi feita na Primeira República entre saúde pública, modernização e nacionalidade. Dessa forma foi que teses sanitaristas, por exemplo, chegaram ao Congresso Nacional e pautaram a decisão de inúmeras ações do governo.

Assim como Haussmann durante as reformas de Paris, Pereira Passos no Rio de Janeiro editou códigos de postura que incidiram diretamente sobre os hábitos da população – como a proibição de que se cuspsse na rua ou se urinasse fora dos mictórios (BENCHIMOL, 1992). Ações que violaram o universo privado e domiciliar dos indivíduos também foram adotadas: brigadas sanitárias percorreram as habitações, sobretudo as coletivas e localizadas em áreas pobres, “limpando, exigindo reformas, interditando prédios, removendo doentes” (CARVALHO, 1987, p. 94). Quando necessário, a força policial também foi utilizada como recurso para evitar resistência à política sanitarista (ibidem).

O estabelecimento da polícia sanitária dos domicílios e logradouros públicos atingiu profundamente os hábitos e costumes da população pobre, obrigada a cumprir determinadas proibições, como a lavagem de roupas em casas carentes de quintais e instalações apropriadas, a cozedura de alimentos em quartos e corredores das habitações coletivas, a divisão de prédios em quartos e cubículos pelo expediente de utilizar tábuas de madeira ou pano, entre outras. O regulamento determinava, ainda, que os reservatórios de água fossem protegidos dos mosquitos; que as urnas, vasos e demais objetos decorativos sobre as casas fossem reparados com o fim de evitar a coleta de águas (DAMAZIO, 1996, p. 76).

Mais uma vez, charges publicadas por periódicos do começo do século passado ilustraram, de forma cômica e crítica, a imposição das medidas do governo sob a população. No exemplo que vemos abaixo publicado na revista *O Malho* em março de 1904, foi retratada a figura de Luís XIV, o “Rei Sol”, com uma seringa em uma das mãos e uma vassoura na outra; ao fundo ainda vemos um brasão com insetos e ratos e com o dizer “Oswaldo, o Crú”; no rodapé da imagem o autor da charge escreveu “*Le tas c’est moi!*” (O Estado sou eu!).

Figura 28 – Charge de Klisto publicada na revista *O Malho* (1904)

Fonte: *O Malho*, 19 de março de 1904, p. 3.

Seja na condução de medidas higiênicas e sanitárias, seja na realização de obras urbanas, um elemento comum à maioria das políticas executadas durante a Primeira República foi a utilização de “procedimentos políticos autoritários, típicos de processos de modernização

conservadora, empreendidas por uma República autoritária e excludente” (NEDER, 1997, p. 109). Grupos com discurso técnico, como médicos e engenheiros, que tiveram ideias compatíveis com o projeto nacional-modernizador do Estado, foram escutados e participaram do processo de tomada de decisão. Já sujeitos diretamente impactados pela implementação das políticas, entretanto, não foram consultados com a mesma frequência pelos agentes do poder público.

A rigidez das medidas mencionadas, no entanto, pareceu afetar sobretudo as camadas populares da cidade. Os mais pobres, como vimos, foram os que tiveram que abandonar os bairros centrais por causa das demolições, enquanto a administração local implementava melhoramentos constantes no centro e na zona sul da cidade. Foi essa mesma camada popular que sofreu com as medidas mais duras do governo e, ao mesmo tempo, não recebeu as mesmas melhorias em sua área de residência. Lima Barreto, escritor do período, denunciou essa situação:

O senhor doutor Carlos Sampaio é um excelente prefeito, melhor do que ele só o Senhor de Frontin. Eu sou habitante da cidade do Rio de Janeiro, e, até, nela nasci; mas, apesar disso não sinto quase a ação administrativa de Sua Excelência. Para mim, Sua Excelência é um grande prefeito, não há dúvida alguma; mas de uma cidade da Zambézia ou da Cochinchina [...].

Vê-se bem que a principal preocupação do atual governador do Rio de Janeiro é dividi-lo em duas cidades: uma será a européia e a outra, a indígena [...].

Lembro-me dos silhares dos caminhos romanos e do asfalto com que a Prefeitura Municipal está cobrindo os areais desertos de Copacabana. Por que será que ela não reserva um pouquinho dos seus cuidados para essa útil rua das minhas vizinhanças, que até é caminho de defuntos para o cemitério de Inhaúma? (BARRETO, "O prefeito e o povo", *Careta*, 15/01/1921).

Sendo assim, o espaço público da disputa política no Rio de Janeiro foi o seguinte: todos os moradores da capital eram respaldados por direitos constitucionais que permitiam o livre e efetivo exercício da participação social (liberdade de imprensa, de discurso e de associação), porém, ao mesmo tempo, as oportunidades que *de facto* foram conferidas aos cidadãos para que seus desejos e demandas fossem incorporados nas políticas não foram as mesmas para todos. Enquanto alguns grupos tiveram canais de comunicação mais efetivos com as autoridades do município (como associações de técnicos), outros grupos não foram atendidos da mesma forma pelos agentes do poder público.

Na qualidade de hipótese também assumimos aqui que grupos de moradores dos bairros mais abastados tiveram um nível de abertura maior com a administração pública, ao mesmo tempo em que suas demandas tiveram maior probabilidade de serem atendidas. Em contraste, moradores das camadas populares, apesar de igualmente enviarem petições ao poder público,

foram relativamente menos escutados pelos dirigentes do município. Essa suposição vai de acordo com o que foi apontado por Lamarão (2012, p. 134-135) no seguinte trecho:

Socializando os custos e concentrando os investimentos no Centro e na Zona Sul, as autoridades delimitaram com bastante precisão os espaços de moradia das camadas média e alta e da população menos favorecida, com todos os seus corolários. O tratamento discriminatório foi rapidamente percebido pelos jornais suburbanos, que perguntavam em suas páginas porque as melhorias registradas nas áreas nobres da cidade não se estendiam até lá, muito embora a população dos subúrbios pagasse os mesmos impostos e taxas.

Por seu turno, os jornais da Zona Sul – em número bem menos significativo que os do subúrbio – reconheciam abertamente os benefícios recebidos da municipalidade e admitiam que, à exceção de uma ou de outra questão tópica, não enfrentavam problemas de maior gravidade.

Abreu (1987, p. 26) seguiu uma linha semelhante, ao apontar que, no caso do Rio de Janeiro, historicamente se formou um núcleo (centro e zona sul) “privilegiado por melhores condições ambientais, infra-estrutura superior, sistema de transporte mais eficiente e equipamentos sociais de melhor qualidade”. Já nas periferias (divididas pelo autor em três diferentes círculos) concentraram-se a população mais pobre, com menor acesso à serviços e investimentos públicos.

Com o modelo proposto por Abreu (1987), de áreas da cidade que recebem diferentes níveis de intervenção estatal, projetamos a ideia de que os níveis da segregação sócio espacial dependem em grande medida das políticas adotadas pelo Estado⁸² (MALOUTAS, 2012). De modo análogo, também afirmamos que os interesses e os atores que atuam no ambiente urbano são espacializados; assim, ao priorizar o investimento em uma área em detrimento de outra, o Estado atende de forma desigual aos interesses de cada grupo social e, com isso, cria ciclos de reprodução de desigualdades (MARQUES, 2017). Nesse dinâmica, a partir de “onde” a política do urbano é implementada se definiu “quem” (qual grupo social) se apropria do investimento feito pelo Estado num dado local (idem).

Temos, no entanto, que apesar da atenção do Estado aos grupos sociais ter sido potencialmente diferente a depender do perfil social do grupo demandante, as formas de participação social se proliferaram em diversas zonas da cidade. Conforme adiantamos no capítulo 1 com autores como Sevcenko (1984), Silva (1986) e Lamarão (2012), tendo em vista a segmentação sócio espacial que se consolidou na cidade – zona norte para as camadas populares, zona sul para as classes mais abastadas – os mais pobres também se mobilizaram

⁸² A segregação sócio espacial, em termos gerais, pode ser compreendida aqui enquanto o ato de afastamento, separação ou isolamento de um determinado grupo da sociedade em relação aos demais. A segregação decorre, neste sentido, das diferenças existentes entre os grupos sociais, na medida em que estes distribuem-se desigualmente no espaço da cidade – levando-se em consideração o conjunto de possibilidades, restrições e preferências locais de cada grupo (MALOUTAS, 2012).

para expressar suas demandas. Com Sevcenko (1984) vimos que cariocas menos abastados tomaram as ruas do centro da cidade durante a Revolta da Vacina; com Silva (1986) constatamos que um jornal de grande circulação foi utilizado para veicular reclamações de moradores dos bairros mais carentes; e com Lamarão (2012) indicamos que inúmeros residentes do subúrbio formaram uma imprensa local autônoma, de bairro, para dar voz às suas reclamações e petições.

O mesmo foi feito por moradores das áreas de classe média-alta da cidade (como o caso de Copacabana, explorado no capítulo 2). Porém, se no caso do *Beira-Mar* os moradores, apesar das reclamações, reconheceram a intervenção do poder público no bairro e assumiram uma interlocução direta com representantes municipais, o mesmo não ocorreu nos subúrbios da cidade. Vejamos alguns exemplos com base no que foi publicado por um jornal de bairro suburbano.

Em 1918 passou a circular no subúrbio carioca a *Revista Suburbana*. A revista trouxe conteúdo de interesse para os moradores suburbanos, veiculando demandas, petições e cobrando do poder público a implementação de melhorias – tal como foi feito por outros jornais de bairro da zona sul do Rio de Janeiro. Além disso, "também foram recorrentemente discutidos em suas páginas a política partidária no Distrito Federal e o funcionamento do Conselho Municipal, temas pouco explorados pela historiografia" (LAMARÃO, 2012, p. 135).

A revista, durante seu período de existência (de 1918 até 1934, com intervalos sem publicações), comunicou ao poder público quais foram as demandas do subúrbio carioca. Em sua primeira edição, por exemplo, publicaram a seguinte crítica:

Quem conhece as estações acima de S. Francisco Xavier e sabe do movimento de população ahi existente, fica admirado do desenvolvimento assombroso que tem se operado nessas estações, graças, principalmente, á iniciativa popular.
O Meyer que, com justiça, se classifica de Capital do suburbio, desenvolve-se exclusivamente á custa de seus moradores, proprietarios e do commercio local.
Quem examina suas ruas, porém, verifica o descaso da Prefeitura pelos seus contribuintes do imposto predial desta estação.
Ha ruas completamente construidas, que têm um calçamento dos tempos coloniaes.
A sua illuminação é ainda de gaz incandescente.
Piedade, Encantado, Engenho de Dentro, centros de população condensada, nem esgoto têm.
A Estrada Real de S. Cruz - por onde poderiam trafegar automoveis da Cidade até S. Cruz - acha-se nas primitivas condições de conservação. Em tempo de sol forte - o pó é asphyxiante; em tempo de chuva - o lameiro impede o transito.
Esse descaso da Prefeitura é consequencia da falta de reclamações dos suburbanos?
Não. O que se dá é simplesmente isso. Os Prefeitos vivendo no centro da Cidade tratam de demonstrar o seu valor, como administradores, sómente em logares vistos pelos olhos magnanimos do Presidente da República e dos altos representantes do clero e da nobreza republicana (Revista Suburbana, 06.07.1918, p. 18, *Melhoramentos Suburbanos*).

Notamos que, segundo o trecho acima, o progresso do subúrbio foi atribuído a iniciativas particulares, de moradores, proprietários e comerciantes; o Estado foi tido como

ausente na implementação de melhoramentos. Da mesma forma falaram em “Cidade”, como se o subúrbio não fizesse parte dela. Também destacamos o fato da revista alegar que inúmeros bairros populosos da zona suburbana não tinham esgoto – em Copacabana havia uma rede de água-esgoto e esta foi alvo de apenas 4% das reclamações dos moradores entre 1922 e 1930 (segundo análise do *Beira-Mar*).

Julgamos pertinente também destacar o argumento da revista ao dizer que os prefeitos viviam no centro da “Cidade”, por isso não se importavam com a zona suburbana. No *Beira-Mar* vimos exatamente o oposto: o jornal em inúmeros casos divulgou que prefeitos e intendentes foram residentes e proprietários em Copacabana – o alcaide Antônio Prado Jr., inclusive, chegou a residir no *Copacabana Palace* na década de 1920. Além da *Revista Suburbana*, *O Malho* também veiculou críticas com conteúdo semelhante.

Figura 29 – Charge publicada na revista *O Malho* (1906)

DO MANGUE PARA CIMA

- Qui é qui o sinhô diz do novo Prefeito?...

- Quem? Do Souza Aguiar? Digo que é um grande homem. Se ele morar pr'os lados... de cá... bem! Mas si elle morar pr'os lados de Botafogo, adeus melhoramentos da nossa zona!

Era uma vez um Prefeito...

Fonte: *O Malho*, 10.11.1906, p. 6.

Ainda sobre a ausência das intervenções do poder público, para ilustrar a longa lista de demandas dos suburbanos a *Revista Suburbana*, em 1922, publicou a seguinte imagem na primeira página, intitulada *A população suburbana solicita melhoramentos*.

Figura 30 – Imagem crítica ao governo publicada na Revista Suburbana

Fonte: *Revista Suburbana*, 20.08.1922, p. 1, *A população suburbana solicita melhoramentos*.

Apesar das reclamações, foi recorrente a publicação de textos informando que nenhuma ação concreta foi tomada pelo poder público para a solução dos problemas locais. Na segunda edição da revista, publicada em setembro de 1918, foi dito o seguinte: “É necessário que essa gente [legisladores e governantes municipais] acorde e faça alguma coisa em prol, ao menos, dos mais urgentes melhoramentos materiaes suburbanos” (*Revista Suburbana*, 15.09.1918, p. 3, *Pelos Suburbios*). Ainda alegaram que “para eles [membros do Conselho Municipal] o município limita-se á sumptuosidade das bellas Avenidas e magnificas adjacências, por onde passeiam a sua elegância com soberba galhardia” (*ibidem*, p. 2). Um mês depois, na mesma seção (“*Pelos Suburbios*”), a revista mais uma vez afirmou a ausência do poder público nos bairros do subúrbio: “Das promesas feitas [pelos intendentes] á zona suburbana nem ao menos vagas recordações echoam...” (*Revista Suburbana*, 31.10.1918, p. 2, *Pelos Suburbios*).

Quando comparado ao que exibimos no capítulo 2, vemos que o que uniu Copacabana e o subúrbio foi precisamente o uso da imprensa local como forma de expor demandas e reclamações às autoridades. O conteúdo dessas solicitações, no entanto, pareceu ser distinto – conforme afirmou Lamarão (2012, p. 135), “os jornais da Zona Sul – em número bem menos significativo que os do subúrbio – reconheceram abertamente os benefícios recebidos da municipalidade e admitiram que, à exceção de uma ou de outra questão tópica, não enfrentaram problemas de maior gravidade”. Assim como pareceu ser distinta a atenção dada pelo poder

público dependendo da origem da demanda – se feita por moradores da zona sul, a tendência foi que fosse atendida com maior prontidão. No bairro de Copacabana, analisado no segundo capítulo, nem todos os pedidos de residentes e proprietários foram atendidos; no entanto, a interlocução com prefeitos e intendentess pareceu ser maior do que no subúrbio⁸³.

Para o propósito dessa pesquisa estamos mais interessados em levantar a hipótese de que grupos de moradores de Copacabana (nosso foco principal desde o capítulo anterior) tiveram possivelmente maior de êxito em seu relacionamento com a administração pública. Estamos cientes de que estudos mais detalhados sobre os jornais de bairros do subúrbio são necessários para verificar se é sustentável o indicativo de que moradores dos bairros mais populares tiveram menores oportunidades de acessar o Estado e extrair deste melhorias para a sua área de residência. Acreditamos que uma análise de redes sociais, tal como a proposta por Marques (2003), com o estudo das relações de permeabilidade entre diferentes grupos sociais e o Estado, também seria relevante para compreender as distintas oportunidades alcançadas por moradores junto ao poder público.

Por hora reiteramos que apesar dos inúmeros momentos em que decisões do governo municipal foram monocráticas, com debate apenas com grupos de caráter mais técnico ou de moradores de classe mais abastada, identificamos casos em que através das formas de participação social residentes tiveram as suas solicitações atendidas. Com o objetivo de compreender, portanto, de que modo essas políticas de caráter mais participativo se desenvolveram no Rio de Janeiro das primeiras décadas do século XX, foi que dedicamos a próxima seção do capítulo para apresentar o mecanismo causal da participação social e, com isso, a metodologia que orientou a produção dos capítulos 4 e 5 desta dissertação.

3.3. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS: *PROCESS TRACING* E O MECANISMO CAUSAL DA PARTICIPAÇÃO

O *process tracing* é um método de pesquisa qualitativo utilizado em investigações centradas numa abordagem baseada em casos. Um dos objetivos principais do método é compreender sob quais condições e sob quais causas um determinado resultado ocorre. De modo diferente ao que é proposto por métodos que priorizam uma abordagem baseada em variância (quantitativos, em grande medida), o *process tracing* produz análises do tipo "*how it*

⁸³ Como vimos no capítulo 2, havia interação com intendentess – o *Beira-Mar* entrevistava prefeitos, secretários e deputados – e identificamos publicações relatando e evidenciando as intervenções do poder público no bairro.

works here", com reivindicações para um único caso ou um conjunto de casos homogêneos (BEACH E PEDERSEN, 2019).

Existem diferentes tipos de *process tracing*. Matthew Lange (2013) identificou ao menos três: *mechanism*, *pattern matching* e *causal narrative*. Ambos os tipos analisam de modo qualitativo a dinâmica interna de casos; a principal mudança está no nível teórico (*building, testing*) e das variáveis (*focused, open*) que cada um vislumbra. Já Derek Beach e Rasmus Brun Pedersen (2019) mencionaram a existência de quatro tipos de *process tracing*: *theory-testing*, *theory-building*, *theoretical-revision* e *explaining-outcome*. Neste trabalho optamos por utilizar o *explaining-outcome process tracing* com base no modelo de Beach e Pedersen (2019).

Em suma, o *explaining-outcome process tracing* rastreia a operação de processos causais para cada caso ou conjunto de casos (BEACH E PEDERSEN, 2019). Para isso o método pressupõe que um determinado mecanismo causal seja detalhado ("*unpacked*"), "*linking a condition (or set of conditions) with an outcome*" (ibidem, p. 132). A abordagem do método ainda prevê que cada mecanismo se refira a apenas um processo causal; isto é, inúmeras causas podem influenciar o fenômeno estudado, mas é preciso focar numa única relação entre causa e resultado. Como os objetos estudados pelas ciências sociais são complexos e multifacetados, os autores afirmaram que não é possível abarcar todas as causas num único estudo; Beach e Pedersen (2019) classificaram essas causas não analisadas como *net causes*.

The analytical value added of process-tracing is that it enables causal inferences to be made about how causal processes work in real-world cases based on studying within-case mechanistic evidence. The essence of process-tracing case studies is that we shift the analytical focus from causes and outcomes to the hypothesized causal mechanisms in between. That is, mechanisms are not causes but are causal processes that are triggered by causes and that link them with outcomes in a productive relationship (BEACH E PEDERSEN, 2019, p. 1).

Nesse método de pesquisa os processos são traçados ("*traced*") a partir da observação empírica de impressões digitais ("*fingerprints*") deixadas no desenvolvimento do mecanismo. Deste modo, para cada processo que conecta uma causa (X) com um resultado (Y), é preciso encontrar evidências empíricas que demonstrem a validade do mecanismo causal proposto (BEACH E PEDERSEN, 2019). O método, portanto, trabalha a partir de dois diferentes níveis – ilustrados na figura abaixo.

Figura 31 – Níveis de análise do *process tracing*

Fonte: Reproduzido de Beach e Pedersen, 2019, p. 32

No nível teórico é feito o rastreamento do processo que relaciona a causa com o resultado. O objetivo é desmembrar a "caixa preta", expondo com clareza quais as diferentes partes/entidades que a compõem. O método ainda prevê a existência de condições do contexto ("*scope conditions*") que afetam o modo pela qual a causa se conecta com o resultado sem, todavia, se constituir numa parte do mecanismo causal (BEACH E PEDERSEN, 2019)⁸⁴.

Já no nível empírico são apresentadas as evidências que sustentam o que foi proposto no nível teórico. Dentre as fontes existentes para a busca de evidências, Beach E Pedersen (2019) mencionam a obtenção de dados através de entrevistas, pesquisas em arquivo, discursos e memórias pessoais, relatórios históricos e textos veiculados pela imprensa.

Entre o empírico e o teórico, por fim, ainda existe um nível intermediário chamado de *proposition of evidence*. Nesse nível o pesquisador propõe, com base no nível teórico, quais são as melhores evidências a serem encontradas para que o nível empírico confirme a validade do nível teórico proposto. Essas proposições funcionam como um ideal a ser alcançado, ao mesmo tempo em que permitem ao investigador avaliar se as evidências encontradas são fortes o suficiente para corroborar a teoria.

⁸⁴ "We understand contextual conditions as all "relevant aspects of a setting (analytical, temporal, spatial, or institutional)" in which the analysis is embedded and that might have an impact on the constitutive parts of a mechanism" (BEACH E PEDERSEN, p. 78, 2019).

Tendo em vista as considerações sobre o método, propusemos um mecanismo causal para explicar o processo pela qual a demanda de um grupo de moradores (X) se converteu em política pública implementada pelo Estado (Y). O modelo que apresentamos teve como base as reflexões sobre participação social (que exibimos nos capítulos 1 e 2) e sobre os atores envolvidos na produção de políticas do urbano, com base no modelo que identificamos anteriormente nesse capítulo.

No entanto, antes de apresentarmos e debatermos o modelo de participação, ressaltamos que o mecanismo proposto foi centrado na sociedade civil e como esta se relacionou com o Estado para obter algum melhoramento; outros interesses que não tenham partido de grupos de moradores (provenientes de empresas privadas, por exemplo) foram considerados como *net causes*; ou seja, podem ter influenciado o resultado final, mas não foram alvo de análise sistemática nessa dissertação de mestrado.

Nos quadros 3 e 4, a seguir, exibimos a nossa proposta de mecanismo causal da participação social: nível teórico, *scope conditions* e proposição de evidências.

Quadro 3 – Mecanismo causal da participação social: nível teórico e *scope conditions*

Caso de participação social na implementação de política pública								
Como um grupo de moradores organizados pode impactar a implementação de políticas em um contexto não democrático?								
	CAUSA	Identificando interesses comuns		Expressando a demanda		Decisão do governo		RESULTADO
		Parte 1	Parte 2	Parte 3		Parte 4		
NÍVEL TEÓRICO	Demanda de moradores por uma política pública local	Moradores que compartilham características semelhantes e homogêneas (isto é, vivem no mesmo bairro / área e pertencem a grupos sociais similares) buscam promover melhorias em suas áreas habitacionais.	Moradores decidem se reunir para identificar demandas comuns e expressar politicamente suas reclamações.	Para divulgar suas demandas ao governo, moradores possuem diferentes formas para expressar politicamente seus apelos e entrar em contato com o poder público:	1) Contatos (verbais e escritos), podendo ser: 1.1) Direto: para um destinatário específico (ex.: prefeito ou secretário de obras públicas) 1.2) Indireto: para uma instituição pública (ex.: para a Prefeitura do Distrito Federal ou Conselho Municipal)	Através das formas de participação social, o governo tem acesso à demanda de um grupo de moradores. A partir disso, o poder público possui duas alternativas principais:	O governo decide atender à demanda de moradores. Possíveis motivações: 1) Correspondência entre os interesses do grupo e do governo; 2) A demanda atende aos interesses de outros grupos (ex.: empresas, associações civis); 3) O Estado avalia que atender à demanda é estratégico para manter o regime legitimado e apoio popular.	O governo implementa política pública que atende ao desejo do grupo de moradores
					2) Ativismo e associação civil		O governo decide não atender à demanda de moradores. Possíveis motivações:	O governo não implementa política pública de acordo com a demanda do grupo de moradores. Neste caso, o grupo pode prosseguir com a demanda.
					3) Imprensa			
					4) Combinação de formas de participação social			
Contexto / Scope Conditions	Governo representativo, não democrático, mas com garantia constitucional de liberdades básicas - de imprensa, de associação, de petição e de discurso.							

Quadro 4 – Mecanismo causal da participação social: proposição de evidências

Caso de participação social na implementação de política pública						
Como um grupo de moradores organizados pode impactar a implementação de políticas em um contexto não democrático?						
	CAUSA	Identificando interesses comuns		Expressando a demanda	Decisão do governo	RESULTADO
		Parte 1	Parte 2	Parte 3	Parte 4	
PROPOSIÇÃO DE EVIDÊNCIAS	Documento (ex.: carta, abaixo-assinado, notícia de jornal, ata ou transcrição de reunião, comunicado de associação de bairro, registro em arquivo) que registre pedidos/demandas/solicitações/reclamações de um grupo de moradores.	Dados sobre a composição social de um determinado bairro e de como grupos estão espacialmente distribuídos na área. Documentos com registro de que moradores estão insatisfeitos com um determinado serviço público ou problema do bairro.	Registros que comprovem a atuação de moradores por meio dos tipos de participação social, tais como: cartas, abaixo-assinados, petições coletivas, transcrição ou registros de conversas ou encontros de moradores com agentes do poder público, documentos sobre a formação de associações de bairro, registros de protestos e mobilizações coletivas na rua, veiculação de demandas por periódicos de grande circulação ou da imprensa local.	Documento escrito ou registro verbal de que os governantes responsáveis pela implementação da política pública estão cientes da demanda de moradores e avaliarão o caso para decidir se atenderão ou não o pedido; estes registros podem ser encontrados em discursos, comunicados oficiais ou respostas do poder público enviadas aos moradores. Em relação às motivações do poder público e de outros atores com possível interesse direto na implementação da política, evidências podem ser localizadas em comunicações oficiais, textos de opinião e projetos publicados por jornais, revistas, livros ou relatórios; registros na imprensa ou em arquivos históricos de conversas ou discursos em que os atores evidenciam seu interesse favorável ou contrário à demanda.	Relatos e publicações de moradores ou registros escritos e fotográficos - encontrados na imprensa ou em documentos oficiais - que atestem o atendimento da demanda e, portanto, a implementação da política pública. Relatos e publicações de moradores (textos na imprensa, cartas, petições, etc) informando que a sua demanda não foi atendida pelo poder público. Nesse caso, os moradores podem (1) continuar utilizando as formas de participação social para expressar politicamente suas demandas ou (2) desistir da demanda ao avaliar, por exemplo, que as justificativas dadas pela governo para a sua não execução são válidas e coerentes.	

Nos quadros 3 e 4 exibidos acima utilizamos como base para a construção do mecanismo causal, em seus diferentes níveis, as considerações metodológicas de Beach e Pedersen (2019), assim como as considerações teóricas e empíricas sobre participação social e atores da política do urbano que apresentamos até agora nessa investigação. Nos próximos capítulos avaliamos dois casos concretos de implementação de uma política pública demandada por moradores e mostramos as evidências empíricas que suportam o nível teórico. Vejamos agora algumas justificativas para as escolhas que fizemos na definição do mecanismo causal.

No nível teórico, tal como previsto pelo método, buscamos revelar os processos que levaram X (a causa) a se converter em Y (o resultado). Conforme tratamos anteriormente no capítulo, em inúmeros casos a dinâmica da produção de políticas públicas no Rio de Janeiro durante o período 1891-1934 adquiriu um modelo *top-down*, com pouco espaço para a participação de grupos de moradores na tomada de decisões. Com o mecanismo causal aqui apresentado, no entanto, tratamos dos casos em que a mobilização de moradores foi bem-sucedida, ou seja, produziu um resultado de acordo com o desejado pelos moradores envolvidos na demanda.

Nas partes 1 e 2 do mecanismo mostramos o momento inicial de todo o processo, quando moradores de um mesmo bairro ou zona identificaram problemas e interesse comuns. Essas partes representam o pontapé inicial da participação social, quando ocorreu um entendimento mútuo de que algo não satisfazia o grupo e por isso seus integrantes deveriam procurar um meio para solucionar o problema. Para constatar e representar isso, partimos de três pressupostos importantes: (1) que moradores reconheceram o direito a ter melhores serviços e que isso só poderia acontecer através da cobrança ao Estado por melhores condições de equipamentos e serviços públicos; (2) que moradores reconheceram o direito a se mobilizar coletivamente para alcançar um determinado resultado político desejado; e (3) que moradores que compartilharam características socioeconômicas semelhantes tenderam a se agrupar mais do que grupos socialmente heterogêneos. Consideramos importante o pressuposto da homogeneidade-heterogeneidade social pois, como vimos com Lamarão (2012) e os jornais de bairro, houve uma segmentação clara entre jornais do subúrbio e jornais do centro e zona sul; além disso, com o *Beira-Mar* identificamos que apesar da heterogeneidade social de Copacabana, o periódico veiculou apenas demandas ligadas aos grupos de classe média-alta que residiram no bairro.

Na parte 3 destacamos a concretização da participação social a partir das suas três diferentes formas: *contatos diretos e indiretos com o poder público, imprensa e ativismo e associação civil*; ainda consideramos a existência de uma quarta forma, que representa a união das outras três. Se nas partes 1 e 2 ocorreu o momento de nascimento da demanda, na parte 3

foi onde os moradores encontraram um meio para expressá-la politicamente e inseri-la no debate público.

Na parte 4 desmembramos quais foram as opções do governo após o recebimento da demanda dos moradores. Sintetizamos as escolhas à disposição do governo através de duas alternativas principais: (1) a ação, atendendo à demanda do grupo; ou (2) a não-ação, em que as autoridades políticas optaram por não acolher o pedido dos moradores naquele momento. Para explicar os motivos que possivelmente embasaram a decisão do governo, levantamos algumas hipóteses, que não são excludentes e não esgotam o rol de possibilidades à disposição dos tomadores de decisão. O intuito de identificar algumas das motivações foi o de compreender porque um grupo foi atendido em determinado caso e porque não foi atendido em outras situações. Aqui também partimos dos pressupostos de que (1) existiram outros atores do urbano além de grupos de moradores e de políticos (MARQUES, 2017) e de que (2) cada ator envolvido na dinâmica possuiu um interesse próprio e esse interesse foi determinante na tomada de decisão feita pelos atores políticos. Sobre esse último pressuposto, também assumimos – com base em Marques e Bichir (2001, p. 11-13) – que o Estado é detentor de vontades e posições próprias; portanto, ele não foi simplesmente capturado por grupos de interesse vitoriosos (representantes do capital, por exemplo) ou por mobilizações coletivas.

Em relação aos resultados, apesar de estarmos particularmente interessados nos casos em que o Estado atendeu ao pedido de moradores, ao mesmo tempo quisemos indicar que quando o poder público optou por não acolher uma demanda social, os solicitantes puderam (1) acatar a decisão do governo (se o governo alegou que não tinha recursos para a execução de uma obra, por exemplo, moradores poderiam compreender que o contexto não era favorável e, por isso, resolver encerrar o caso ou buscar uma solução que não era a ideal, mas a possível naquele momento) ou (2) continuar com a mobilização em torno do mesmo pedido – nesse caso, o mecanismo adotou uma dinâmica circular, na qual moradores reincidiram numa mesma demanda para constatar se, em outro contexto ou com a utilização de uma outra forma de participação social, o Estado responderia ao pedido de outra maneira.

Por fim, no Quadro 4 apresentamos proposições de evidências que auxiliam a demonstrar a validade do mecanismo causal proposto. O intuito, mais uma vez, não foi esgotar o rol de evidências que podem ser localizadas para sustentar os processos do nível teórico, mas indicar algumas das possibilidades existentes para o estudo de cada caso. As proposições que fizemos levaram em consideração o contexto histórico em que o mecanismo causal foi testado – Rio de Janeiro durante a Primeira República e nos anos iniciais do período Vargas. Não consideramos como uma opção, portanto, utilizar entrevistas ou fontes que exigissem um

contato direto com os atores envolvidos no processo. Da mesma forma, tal como apontado por Beach e Pedersen (2019), sabemos das limitações existentes na utilização de fontes como a imprensa ou documentos históricos consultados em arquivos⁸⁵, mas ao mesmo tempo reconhecemos – conforme também fizeram Carvalho (1987), Silva (1986) e Lamarão (2012), por exemplo – que estas são algumas das melhores fontes à disposição aos investigadores interessados na análise do referido período.

3.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No atual capítulo apresentamos importantes avanços no debate sobre participação social que vem sendo construído desde o primeiro capítulo. Para além da descrição, embasamento teórico e exibição de evidências, aqui procuramos desvendar os atores envolvidos na produção de política do urbano e o mecanismo causal que operou no processo de conexão entre demandas populares e implementação de políticas públicas.

Identificar os atores envolvidos num processo político e quais foram seus interesses é uma tarefa complexa, que envolve a análise intensa de contextos e agentes políticos, sociais e econômicos. Com base nas reflexões que mostramos aqui percebemos que a condução da política no então Distrito Federal, no começo do século passado, foi permeada pela atuação de forças federais e municipais, assim como por grupos do capital e da sociedade civil que interagiram com os políticos e buscaram retornos para as suas demandas. A depender do perfil do grupo – se mais técnico ou não, se mais abastado ou mais pobre – levantamos a hipótese de que o acesso aos tomadores de decisão foi diferenciado. E constatar isso foi importante pois nos permite aprofundar a investigação e compreender, com maior precisão, como grupos de moradores foram capazes de influenciar o Estado num contexto nem sempre favorável ao diálogo e à participação.

⁸⁵ Sobre materiais consultados em arquivo: "Conversely, many classified archival sources are ridden with error and bias. As historian David Garrow said regarding the release of the FBI's error-ridden analysis of civil rights leader Martin Luther King Jr.'s activities, "The number one thing I've learned in 40 years of doing this, is just because you see it in a top-secret document, just because someone had said it to the FBI, doesn't mean it's all accurate" (cited in Phillips 2017). We therefore need to be very careful before we assume that all documentary materials are hard primary sources" (BEACH E PEDERSEN, 2019, p. 215-216).

Sobre utilização de notícias veiculadas pela imprensa: "[...] newspaper and other journalistic sources can in certain circumstances provide quite accurate observations. Many political scientists downplay the utility of these sources. In the words of Moravcsik (1998: 81), "Journalists generally repeat the justifications of governments or the conventional wisdom of the moment without providing much with which to judge the nature or reliability of the source. Second; and more important, even . . . if reliable, their sheer number and diversity means that the ability of an analyst to present such evidence tells us little or nothing." (BEACH E PEDERSEN, 2019, p. 222).

Com o *Beira-Mar* vimos que moradores aproveitaram as oportunidades à disposição e se integraram ao debate político da cidade. Seja pelo seu relacionamento com políticos, seja pela mobilização via imprensa local, o relacionamento que moradores desenvolveram com as autoridades não foi passivo; ao contrário, foi baseado na busca constante por participação, por se fazerem ouvidos. Ainda que muitos dos pedidos não tenham sido atendidos, alguns deles foram acolhidos pelo poder público – e destacamos que é importante revelar o porquê isso aconteceu.

Nos próximos capítulos, dessa forma, retornamos nosso foco para Copacabana, analisando exemplos de solicitações de moradores que chegaram aos ouvidos do poder público e foram atendidas ou parcialmente atendidas pelas autoridades competentes. Utilizamos o *process tracing* e o mecanismo causal da participação social para a análise da implementação de duas políticas: uma educacional, sobre a construção da primeira escola pública primária de Copacabana; e a outra sobre pedidos de melhoramentos para a Avenida Atlântica – a mais emblemática do bairro. A partir da investigação desses dois casos, trazendo evidências históricas coletadas na imprensa, esperamos contribuir, de algum modo, para o debate sobre participação social no decurso da primeira experiência republicana do Brasil.

ANEXO A – Lista com os prefeitos do Rio de Janeiro que governaram a cidade entre 1889 e 1934

Prefeito	Mandato	
	Início	Final
Francisco Antônio Pessoa de Barros	17 de novembro de 1889	15 de novembro de 1890
Ubaldo do Amaral	15 de novembro de 1890	1 de dezembro de 1890
José Félix da Cunha Meneses	1 de dezembro de 1890	4 de maio de 1891
Carneiro de Fontoura	4 de maio de 1891	19 de novembro de 1891
Nicolau Joaquim Moreira	19 de novembro de 1891	2 de dezembro de 1892
Alfredo Augusto Vieira Barcelos	2 de dezembro de 1892	17 de dezembro de 1892
Barata Ribeiro	18 de dezembro de 1892	26 de maio de 1893
Antônio Dias Ferreira	26 de maio de 1893	27 de junho de 1893
Henrique Valadares	27 de junho de 1893	1 de janeiro de 1895
Francisco Furquim Werneck de Almeida	1 de janeiro de 1895	16 de novembro de 1897
José Joaquim da Rosa	16 de novembro de 1897	25 de novembro de 1897
Ubaldo do Amaral	25 de novembro de 1897	17 de novembro de 1898
Luís van Erven	17 de novembro de 1898	31 de dezembro de 1898
Cesário Alvim	31 de dezembro de 1898	23 de maio de 1899
Honório Gurgel	23 de maio de 1899	1 de fevereiro de 1900
Antônio Coelho Rodrigues	1 de fevereiro de 1900	6 de setembro de 1900
João Filipe Pereira	6 de setembro de 1900	11 de outubro de 1901
Joaquim Xavier da Silveira Júnior	11 de outubro de 1901	27 de setembro de 1902
Carlos Leite Ribeiro	27 de setembro de 1902	30 de dezembro de 1902
Francisco Pereira Passos	30 de dezembro de 1902	16 de novembro de 1906
Francisco Marcelino de Sousa Aguiar	16 de novembro de 1906	24 de julho de 1909
Serzedelo Correia	24 de julho de 1909	16 de novembro de 1910
Bento Ribeiro	16 de novembro de 1910	16 de novembro de 1914
Rivadavia da Cunha Correia	16 de novembro de 1914	6 de maio de 1916
Antônio Augusto de Azevedo Sodré	6 de maio de 1916	15 de janeiro de 1917
Amaro Cavalcanti	15 de janeiro de 1917	16 de novembro de 1918
Peregrino da Silva	16 de novembro de 1918	23 de janeiro de 1919
Paulo de Frontin	23 de janeiro de 1919	29 de julho de 1919
Milcíades Mário de Sá Freire	29 de julho de 1919	7 de junho de 1920
Carlos Sampaio	7 de junho de 1920	16 de novembro de 1922
Alaor Prata	16 de novembro de 1922	15 de novembro de 1926
Antônio da Silva Prado Júnior	15 de novembro de 1926	24 de outubro de 1930
Adolfo Bergamini	24 de outubro de 1930	21 de setembro de 1931
Julião Esteves	21 de setembro de 1931	30 de setembro de 1931
Pedro Ernesto Baptista	30 de setembro de 1931	2 de outubro de 1934

CAPÍTULO 4 – *Uma escola modelo para Copacabana, Snr. Prefeito!*⁸⁶ – a mobilização de moradores e o ensino público primário no Rio de Janeiro

No ensino elementar Copacabana é a maior victima do actual regimen de instrucção. Quasi não possuímos escolas publicas, e, no entanto, a população augmenta cada vez mais entre o Leme e o Leblon. Os ricos não se apertam com a falta de collegios municipaes, porque os estabelecimentos particulares de ensino se multiplicam; mas as familias sem recursos? Aonde os paes pobres hão de mandar os filhos; se o Prefeito da Cidade não funda escolas? [...] Nós precisamos urgentemente de escolas: escolas de ensino elementar e de ensino profissional. [...] Copacabana, a despeito de a chamarem elegante e opulenta, tem tambem os seus pobres nos morros e nas ruas commerciaes, que, infelizmente, por contingencias da sorte, não podem abandonar as casas em que moram para residir em logares onde brotem collegios municipaes todo o dia.⁸⁷

A pauta da educação pública e gratuita foi alvo de constante debate na cidade do Rio de Janeiro entre os séculos XIX e XX. Desde o período de transição entre Colônia e Império, a instrução popular na capital (e no Brasil como um todo) foi classificada como “deplorável” por figuras políticas e intelectuais do país (ZICHIA, 2008). No decurso dos séculos XIX e XX, assim, leis e reformas foram instituídas como estratégia de combate a essa situação, da mesma forma que se proliferaram os estabelecimentos educacionais na capital brasileira. Isso não impediu, contudo, que a intervenção estatal na área da educação fosse contestada e criticada por moradores do Rio de Janeiro.

Dentre as camadas populares residentes na zona central e nos subúrbios do Rio de Janeiro o ensino público aparentemente não foi alvo de grandes queixas, segundo o que apresentamos nas tabelas 3 e 4 do capítulo 1. Da análise das *Queixas do Povo*, Silva (1988) e Castro (2010) identificaram que outros serviços públicos (como segurança pública, saneamento, limpeza pública e transporte) foram alvos preferenciais das reclamações dos cariocas. Já na zona sul da cidade, especificamente em Copacabana, a educação não foi a pauta mais demandada, mas a ausência de uma escola de ensino primário no bairro foi alvo de protesto frequente de moradores ao longo década de 1920. Durante todo o período da Primeira República (1889-1930) apesar da construção e inauguração de 54 escolas de ensino primário em diferentes

⁸⁶ Beira-Mar, 02.05.1926, p. 1, *Uma escola modelo para Copacabana, Snr. Prefeito!*.

⁸⁷ Beira-Mar, 31.03.1929, p. 1, *Onde educar as creanças pobres se não há escolas publicas em Copacabana? Que o Sr. Fernando de Azevedo saiba da nossa existência*

áreas do Rio de Janeiro (CREP-RJ, 2004), nenhuma instituição desse tipo foi edificada em Copacabana ou no Leme⁸⁸. A efetiva implantação de uma escola pública e gratuita no bairro aconteceu apenas em maio de 1934, após um percurso de pelo menos 12 anos de luta por parte de residentes e proprietários.

Nessa perspectiva, a trajetória de mobilização de moradores pela educação primária em Copacabana foi o foco principal do presente capítulo. Através do mecanismo causal e do *process tracing*, reconstruímos o percurso de uma demanda popular que se converteu, após anos de protesto, em uma política pública. Para isso usamos evidências coletadas no *Beira-Mar* e em fontes secundárias. Nosso intuito foi o de destacar o papel de cada parte do mecanismo causal no processo de participação social dos cariocas durante as primeiras décadas do século XX.

Todavia, antes de desenvolver o que relatamos logo acima, apresentamos breves considerações sobre a política educacional conduzida no Rio de Janeiro entre os séculos XIX e XX. O objetivo desse resgate histórico foi compreender os antecedentes e em qual contexto político-social esteve inserida a mobilização dos moradores de Copacabana pelo ensino primário. Sabemos que no Rio de Janeiro oitocentista e novecentista a instrução pública foi motivo de disputa por diferentes atores: políticos, intelectuais, moradores, associações, profissionais da educação (SCHUELER E MAGALDI, 2009). Nos interessou, contudo, traçar descrições pontuais que auxiliam a entender os momentos em que o ensino primário se desenvolveu na cidade e porque um bairro, apesar de protestos, teve que esperar por mais tempo do que outros para ser atendido pelo poder público. Finalmente, mencionamos que o enfoque recaiu sobre a educação primária dado que foi esse o nível de ensino reclamado pelo grupo de moradores de Copacabana.

4.1.A POLÍTICA EDUCACIONAL NO RIO DE JANEIRO: O DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PRIMÁRIO

Em um breve retorno ao regime imperial, vigente entre 1822 e 1889, identificamos que o campo da instrução pública na cidade do Rio de Janeiro passou por intervenções importantes do poder público durante o período. Conforme argumentou Zichia (2008), a educação foi um

⁸⁸ Existiram no bairro algumas escolas mistas (como a 2ª e a 13ª na Rua dos Toneleros), que eram particulares mas recebiam algum tipo de provimento do poder público. No entanto, como reclamou o Beira-Mar em 20.11.1927, estas escolas tinham funcionamento precário e, mesmo assim, foram desativadas na segunda metade da década de 1920. É importante mencionarmos que os dados do CREP-RJ, mencionados em diversos momentos no presente capítulo, se referem a estabelecimento educacionais públicos, de ensino primário, na qual o prédio escolar era de propriedade do município do Rio de Janeiro. Existiam outras escolas na cidade, mas estas funcionavam em outro tipo de regime, com instalações quase sempre precárias.

ponto de debate entre parlamentares durante o processo de elaboração da primeira constituição brasileira, em 1824. O referido texto incorporou em seu artigo 32 o princípio do acesso à educação gratuita para todos os cidadãos brasileiros – excluindo, no entanto, os escravos, visto que esses não eram considerados cidadãos.

Apesar do referido artigo sobre instrução pública na Constituição não ter instaurado o acesso em massa da população carioca ao ensino público e gratuito – ao contrário, o ensino durante o período imperial “foi um privilégio da elite” (SILVA, 2013) – iniciativas escolares foram desenvolvidas no Rio de Janeiro no decurso do século XIX. No que se refere ao ensino primário, em março de 1823 foi criada uma “escola de primeiras letras”, que priorizou a alfabetização e utilizou o método do ensino mútuo. Já em relação ao ensino secundário, um dos principais marcos do Império foi a criação em 1837 do Colégio Pedro II, existente até os dias atuais (SILVA, 2013).

Em relação à construção de estrutura física, uma maior interferência do governo imperial na instrução pública da cidade foi constatada a partir de 1870. Segundo o Centro de Referência da Educação Pública do Rio de Janeiro (CREP-RJ), foi nesse período que surgiram as “Escolas do Imperador”, estabelecidas “através da associação de verbas governamentais com capitais particulares, ou através de subscrições públicas”. De modo distinto ao período 1822-1870, em que inúmeras instituições educacionais funcionaram em edifícios alugados, com as “Escolas do Imperador” levou-se à cabo a construção de prédios próprios e monumentais, com foco na instrução primária.

Ao todo, segundo a contabilidade efetuada pelo CREP-RJ, entre 1870 e o fim do Império foram criadas oito “Escolas do Imperador” no Rio de Janeiro, distribuídas pelas freguesias da Gávea, Glória, Santa Rita, Santana, São Francisco Xavier do Engenho Velho, São José e São Cristóvão. No geral, apesar destas instituições não estarem diretamente conectadas a um projeto nacional ou municipal de educação, “elas representaram o início da formação da rede de Escolas Públicas da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro” (CREP-RJ, 2004).

Figura 31 – Escola da Freguesia de Nossa Senhora da Glória, inaugurada em 1875

Fonte: Centro de Referência da Educação Pública do Rio de Janeiro, 2004.

Com a Proclamação da República e a instauração de um novo texto constitucional em 1891, a instrução pública da então capital do país passou por um novo processo de reestruturação jurídica e repartição de competências entre os entes federativos. A primeira Constituição republicana do Brasil e a lei orgânica n. 85 de 20.09.1892 (que regulou a organização municipal do Distrito Federal) determinaram que o governo federal era o responsável pela condução do ensino secundário e superior da capital do país⁸⁹; já a administração pública local ficou à cargo da educação primária, profissional e artística⁹⁰.

Além dos ordenamentos acima, durante o desenrolar da República um conjunto de reformas foi instituído no sistema público de ensino – aqui mencionamos algumas dessas reformas: Reforma Benjamin Constant (1890), Código Eptácio Pessoa (1901), Reforma Rivadávia Corrêa (1911), Reforma Carlos Maximiliano (1915) e Reforma Rocha Vaz (1925)⁹¹. Dentre os resultados obtidos com as reformas educacionais tivemos, por exemplo, a instituição da obrigatoriedade de ao menos 5 anos de estudo na educação primária para crianças da faixa etária de 6 a 12 anos (CREP-RJ, 2004; PAULILO, 2013).

Do ponto de vista ideológico, a educação do período foi concebida a partir do conceito de civilidade, em que a escola era encarada como meio para difundir os valores e ideais defendidos pela República. Segundo Carvalho (1990), a produção e disseminação de símbolos

⁸⁹ Constituição Federal de 1891, artigo 34, §4 e §30.

⁹⁰ Lei n. 85, de 20 de setembro de 1892, artigos 15 (§17) e 58 (alínea f).

⁹¹ Para uma descrição sobre as modificações trazidas com cada uma das reformas, recomendamos a leitura do verbete “Reformas Educacionais” do CPDOC-FGV, disponível no link: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/REFORMAS%20EDUCACIONAIS%20.pdf>

republicanos – como mito de origem, mito de heróis, bandeira e hino – foram encarados como uma prioridade pelo regime instaurado em 1889, visto enquanto estratégia para legitimação do governo. A escola, nesse sentido, também foi incluída nesse estratagema. O trecho abaixo de Schueler e Magaldi (2009, p. 45) tratou desse papel civilizador adquirido pela escola.

Um outro elemento-chave a ser observado no projeto da escola primária republicana diz respeito ao papel assumido por essa instituição na formação do caráter e no desenvolvimento de virtudes morais, de sentimentos patrióticos e de disciplina na criança. Mensagens de caráter moralizante e cívico foram amplamente propagadas pela escola pública primária, por meio de formas diversas, como a presença de símbolos patrióticos no dia-a-dia da escola e nas situações festivas, o enlaçamento do tempo escolar ao calendário cívico, as leituras prescritas aos alunos,⁴¹ entre outras. Esse viés civilizador se dirigia a um público interno à escola, constituído basicamente por alunos e famílias, estendendo-se ainda para fora dos muros escolares, de modo a atingir a sociedade como um todo.

De modo análogo, o analfabetismo passou a ser encarado como o “inimigo maior” para muitos dos intelectuais e elites políticas do regime republicano. Foi nesse contexto, conforme reiteraram Schueler e Magaldi (2009), que se criaram campanhas de alfabetização ao longo da década de 1910. Em inúmeros casos essas campanhas foram comandadas por “ligas nacionalistas”, tais como a Liga de Defesa Nacional e a Liga Nacionalista, ambas criadas em 1916 e 1917, respectivamente. Conforme vimos no capítulo 2 com a análise do *Beira-Mar*, ligas e campanhas semelhantes também foram empreendidas no bairro de Copacabana no decurso da década de 1920.

Durante a Primeira República também ocorreu na capital do país o surgimento de associações em defesa da educação pública, gratuita e de qualidade para todos os cidadãos nacionais. Dentre o agrupamento de maior destaque na cidade tivemos a Associação Brasileira de Educação (ABE), fundada em 15 de outubro de 1924 e existente até os dias atuais. A associação reuniu nos seus primeiros anos de atuação diversos professores, pedagogos, engenheiros e sanitaristas; alguns dos seus membros inclusive ocuparam cargos de chefia na secretaria municipal de educação (como foi o caso de Carneiro Leão e Fernando Azevedo).

Para além dos ensinos primário e secundário, o regime republicano também atuou e interviu em outros segmentos do ensino. Ainda no final do século XIX, a título de exemplo, foi criado o primeiro jardim de infância da cidade do Rio de Janeiro. Além disso, a educação técnico-profissional também foi alvo de interesse dos dirigentes políticos, tendo em vista a formação de um quadro profissional para atender a demanda de empresas por pessoal qualificado (CREP-RJ, 2004).

Entre as décadas de 1920 e 1930 a política educacional da cidade passou por um novo ciclo de remodelações do ponto de vista pedagógico e da sua estruturação física. Nesse período,

educadores ligados ao movimento da Escola Nova⁹², como Carneiro Leão, Fernando Azevedo e Anísio Teixeira, assumiram postos de comando na Diretoria Geral de Instrução Pública (CREP-RJ, 2004).

Mais adiante no presente capítulo tratamos em maior detalhe a atuação de Leão, Azevedo e Teixeira na reestruturação do sistema de ensino primário do Distrito Federal. No entanto, cabe aqui destacarmos que no período em que Anísio Teixeira esteve à frente da Diretoria Geral de Instrução Pública, entre 1931-1935, o então dirigente da pasta introduziu uma nova concepção sobre o espaço escolar, concretizando seu ideal de democratização do ensino por meio de um programa de expansão do ensino público para diversos bairros do Rio de Janeiro⁹³. De acordo com Dantas (2000, p. 2), Teixeira desenvolveu um extenso programa de construção de escolas na capital visto que em 1932 “só existiam escolas para cerca de 45% das crianças” cariocas e que diversas dessas instituições operavam em prédios “impróprios ou inadequados ao funcionamento escolar”

Assim, já em sua administração no Rio de Janeiro, Anísio concebe uma proposta inovadora, isto é, um “sistema” escolar com edificações de duas naturezas: as escolas nucleares, ou escolas classe e os parques escolares, onde as crianças deveriam frequentar regularmente as duas instalações. No primeiro turno, em prédio adequado e econômico (escola-classe), receberiam o ensino propriamente dito; no segundo turno, em um parque escolar aparelhado e desenvolvido, receberiam a educação propriamente social, a educação física, a educação musical, a assistência alimentar e o uso da leitura (DANTAS, 2000, p. 2).

⁹² Segundo o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, de 1932 e da qual Fernando Azevedo e Anísio Teixeira foram signatários, o movimento defendia: a educação como uma função essencialmente pública, a laicidade, a gratuidade, a obrigatoriedade, a coeducação e a questão da escola única - “Assentado o princípio do direito biológico de cada indivíduo à sua educação integral, cabe evidentemente ao Estado a organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com as suas aptidões vitais. Chega-se, por esta forma, ao princípio da escola para todos, 'escola comum ou única'” (Azevedo et al, 1932, p. 191). O manifesto completo pode ser consultado no link: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf

⁹³ Apesar de Anísio Teixeira ter saído da Secretaria de Educação em 1935, seu modelo de instituição de ensino orientou a construção de escolas na cidade até 1937.

**Figura 32 – Escola Municipal República Argentina (Vila Isabel), inaugurada em 1935
por Anísio Teixeira**

Fonte: Centro de Referência da Educação Pública do Rio de Janeiro, 2004.

Foi durante as gestões de Leão (1922-1926), Azevedo (1927-1930) e Teixeira (1931-1935) que também se promoveu a produção de estatísticas oficiais sobre a situação do ensino público no Rio de Janeiro. Nesse contexto foram conduzidas pela então Diretoria Geral de Instrução Pública recenseamentos e relatórios contabilizando números de matrícula, frequência dos alunos, população em idade escolar e o número de instituições de ensino existentes no Rio de Janeiro (PAULILO, 2013).

No gráfico abaixo, a título de exemplo, exibimos a evolução no número de matrículas municipais em escolas primárias diurnas, noturnas e jardins de infância. Observamos que o número de matrículas triplicou ao longo do período (1907-1934), avançando de 37.630 para 113.776.

Gráfico 6 – Matrículas municipais em escolas primárias diurnas, noturnas e jardins de infância (1907-1934)

Fonte: Elaboração própria a partir de Teixeira, 1936, p. 123 apud Paulilo, 2013, p. 586

Em relação ao número total de escolas de ensino primário, o levantamento efetuado na base de dados do CREP-RJ (2004) indicou que foram inauguradas entre 1870 e 1940 ao menos 110 instituições de ensino na cidade do Rio de Janeiro – sem considerar nesse cálculo o jardim de infância e o ensino secundário e profissional. No gráfico a seguir apresentamos a distribuição destas escolas conforme a sua data de inauguração, por década. Em suma, notamos que a instituição do ensino primário se intensificou gradualmente durante a Primeira República, com crescimento relativo considerável na primeira década da Era Vargas.

Gráfico 7 – Escolas de ensino primário inauguradas na cidade do Rio de Janeiro, por década (1870-1930)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Centro de Referência da Educação Pública do Rio de Janeiro, 2004.

Apesar do cenário educacional retratado acima, o bairro de Copacabana esteve alheio até 1934 a muitas das intervenções e reformas públicas que ocorreram no decurso da Primeira República e nos primeiros anos da Era Vargas. Nos resta agora compreender, portanto, como essa situação foi modificada, fazendo com que Copacabana, enfim, recebesse sua primeira escola pública primária. Traçamos nossa análise a partir da mobilização de moradores do bairro e como foi a relação destes com a administração pública local – ente federativo responsável pela implementação da política. Argumentamos que apesar (1) das reclamações de moradores, (2) da maior construção de escolas na década de 1920 e (3) do bairro já reunir nos anos finais da Primeira República densidade de residentes e população em idade escolar superiores ao verificado em outras áreas da cidade que foram providas com escolas primárias, os moradores de Copacabana tiveram que esperar ao menos doze anos para ter sua solicitação atendida (intervalo entre identificação da demanda e implementação da política pública).

Na construção do mecanismo causal, tal como previsto, pelo *process tracing*, exibimos uma série de evidências empíricas para corroborar o modelo de participação social apresentado no capítulo 3, incorporando-as ao longo do texto. De todo modo, no final do presente capítulo (*Anexo B*) elaboramos uma tabela com a sistematização de todas as evidências utilizadas.

4.2.MECANISMO CAUSAL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Process-tracing

a. Causa – Detectando a demanda dos moradores

A questão da educação pública em Copacabana foi abordada de modo recorrente pelo *Beira-Mar* em seus primeiros anos de existência. Já em sua segunda edição, publicada em 18.11.1922, o periódico de Copacabana alertou para a necessidade de construção de “um grande collegio” em “um bairro tão culto” (*Beira-Mar*, 18.11.1922, p. 2, *Ensino (Em Copacabana)*). Entre 1922 e 1934 ao menos vinte sete reclamações foram veiculadas pelo jornal no que se referiu à inexistência de uma escola primária no bairro, além de outras reclamações sobre o ensino profissional e educação noturna para os comerciantes do bairro⁹⁴.

Quando comparamos a reclamação dos moradores de Copacabana com os dados escolares disponíveis no Centro de Referência da Educação Pública da Cidade do Rio de Janeiro

⁹⁴ Sobre queixas quanto à educação profissional, um exemplo é a notícia que o jornal publicou em 22.05.1927, cujo título era o seguinte: “*É um dever a criação de um estabelecimento profissional em Copacabana*”. Em relação ao ensino noturno, localizamos a referida demanda em notícia publicada em 24.08.1930, na primeira página do jornal, sob o título “*Uma escola noturna para Copacabana*”.

(CREP-RJ), constatamos que a queixa dos moradores tinha fundamento. *De facto*, até maio de 1934, nenhuma escola pública primária havia sido inaugurada no bairro (CREP-RJ, 2004). Enquanto isso, em outros bairros da zona sul, a edificação das primeiras escolas ocorreu ainda no século XIX e primeiras décadas do século XX: Gávea (1874, 1925), Glória (1875, 1908), Flamengo (1908), Botafogo (1909, 1910) e Urca (1911).

Nas duas imagens a seguir apresentamos dados espacializados sobre todas as escolas de ensino primário inauguradas na cidade do Rio de Janeiro entre 1870 e o início de 1934 (os quatro primeiros meses do ano). A partir da visualização do mapa reiteramos mais uma vez a falta de uma escola primária em Copacabana e em bairros adjacentes, como Ipanema e Leblon, para o referido período.

Figuras 33 e 34 – Instituições de ensino primário inauguradas na cidade do Rio de Janeiro entre 1870 e 1934: visão geral e recorte na zona sul

Fonte: Elaboração própria com base em dados coletados no Centro de Referência da Educação Pública do Rio de Janeiro, 2004. Escala 1/500.000 (cm).

Fonte: Elaboração própria com base em dados coletados no Centro de Referência da Educação Pública do Rio de Janeiro, 2004. Escala 1/200.000 (cm).

Um dos argumentos que poderiam explicar o fenômeno retratado nas figuras acima é o seguinte: Copacabana era um bairro relativamente novo quando comparado a outras localidades da própria da zona sul, como Flamengo, Botafogo e Gávea. Conforme vimos no capítulo 2, o início da ocupação de Copacabana ocorreu apenas na última década do século XIX, intensificando-se a partir da década de 1920. No entanto, quando observamos dados sobre densidade populacional do Censo de 1920, notamos que a área compreendida entre Leme e Copacabana já reunia mais moradores por área do que alguns outros distritos do Rio de Janeiro que receberam investimento estatal para a construção de escolas primárias.

Tabela 10 – Comparação entre Copacabana e alguns dos distritos municipais do Rio de Janeiro com escolas públicas inauguradas entre 1870-1933 e suas respectivas densidades populacionais (km²)

Distrito	Número de Escolas	Densidade Populacional
Glória	3	11991,066
São Cristóvão	4	11968,779
Lagoa	2	7442,081
Inhaúma	1	3058,740
Copacabana	0	2816,481
Gávea	3	448,635
Tijuca	8	282,616
Campo Grande	3	200,186
Santa Cruz	2	128,717
Jacarepaguá	1	91,123

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CREP-RJ e do Recenseamento de 1920

Ao observarmos a relação entre área do bairro e tamanho da população, Copacabana, apesar de ser um bairro de formação mais recente, tinha em 1920 densidade superior a outros bairros mais antigos e dotados com escolas públicas de ensino primário. Inclusive outros distritos da zona sul que concentravam moradores de classe média, como Gávea, Lagoa e Glória, já tinham recebido suas escolas públicas, assim como bairros populosos do subúrbio foram dotados com instituições públicas de ensino; porém esse não foi o caso de Copacabana até 1934. Essa distribuição desigual das instituições escolares pela cidade foi alvo de crítica do *Beira-Mar*, como vemos no trecho abaixo:

[...] a pessima distribuição das escolas. Não ha bairro operario dos suburbios que não possua uma quasi inutil escola modelom entretanto e alguns dos mais populosos bairros da cidade, ellas não existem, como por exemplo Copacabana, povoada de 45.000 almas (Beira-Mar, 02.05.1926, p. 1, *Uma escola modelo para Copacabana, Snr. Prefeito!*).

Quando olhamos para os dados sobre tamanho da população em idade escolar (6-12 anos) e a sua respectiva distribuição entre os distritos do Rio de Janeiro, constatamos novamente que Copacabana tinha em 1927 números similares ao de outras áreas da zona sul que contavam ao menos com duas escolas públicas primárias (como Glória, Lagoa e Gávea). Vejamos na tabela abaixo os dados para cada distrito da cidade.

Tabela 11 – População em idade escolar (número de crianças de 6 até 12 anos) no Rio de Janeiro, por distrito (1927)

Distrito	População
Candelária	145
São José	621
Sacramento	796
Santa Rita	1595
Santo Antônio	1796
Santa Cruz	2210
Ilhas	2381
Guaratiba	2588
Sant'Anna	2625
Copacabana	3135
Campo Grande	3353
Gávea	3586
Santa Tereza	3658
Lagoa	3838
Engenho Velho	4852
Tijuca	4999
Glória	5009
Gâmboa	6284
Engenho Novo	6429
Espirito Santo	6868
Jacarepaguá	6968
Meyer	6986
São Cristóvão	7757
Andaraí	7915
Realengo	8321
Madureira	9429
Irajá	11633
Inhauma	15345
TOTAL	141123

Fonte: Elaboração própria a partir de dados Recenseamento Escolar, 1927, apud Paulilo, 2013, p. 579

Sob esse ponto de vista, na comparação de Copacabana com outras áreas da cidade no ano de 1927, a demanda por ensino veiculada pelo *Beira-Mar* ao longo década de 1920 pareceu razoável. Apesar das intervenções do poder público em diversos setores de Copacabana e do argumento de que moradores das classes média-alta tinham maior interlocução com o governo para o atendimento de seus pedidos – tópicos desenvolvidos nos capítulos 2 e 3 – constatamos

que ao menos no campo educacional, demorou-se mais tempo para que o bairro e seus residentes fossem atendidos pelo governo municipal.

b. Partes 1 e 2 – Identificando interesses comuns

Destacamos no capítulo 3 que o compartilhamento de características e interesses comuns entre moradores de um mesmo bairro é um componente importante do mecanismo causal. Pertencer a um grupo homogêneo, que defende a mesma pauta, é um dos passos iniciais para que uma demanda se converta numa causa pela qual a comunidade resolva se mobilizar e cobrar o poder público pela sua realização.

Copacabana na década de 1920, tal como vimos no capítulo 2, era um bairro que iniciava um processo de popularização, apesar de ainda concentrar residentes de maior poder aquisitivo. Já o *Beira-Mar*, enquanto veículo defensor dos interesses do bairro, recorrentemente se posicionou a favor das solicitações de moradores pertencentes ao perfil de classe média e alta.

No caso da educação, todavia, apesar do periódico ainda representar majoritariamente os moradores mais ricos, uma das justificativas dadas para a defesa da causa foi “onde educar as crianças pobres se não há escolas publicas em Copacabana?” (*Beira-Mar*, 31.03.1929, p. 1, *Onde educar as crianças pobres se não há escolas publicas em Copacabana?*). Na mesma notícia o jornal ainda disse: “Os ricos não se apertam com a falta de collegios municipaes, porque os estabelecimentos particulares de ensino se multiplicam; mas as familias sem recursos? Aonde os paes pobres hão de mandar os filhos; se o Prefeito da Cidade não funda escolas?” (idem). O pedido por uma escola pública em Copacabana, portanto, aparentemente transcendeu o interesse do típico morador burguês do bairro; segundo o *Beira-Mar*, era um melhoramento também requisitado pelos residentes mais pobres. E existiam, de fato, escolas particulares no bairro, onde o público mais rico poderia ser atendido⁹⁵.

Dada a ausência de jornais de bairro ou de registros sobre as demandas feitas pelas camadas populares de Copacabana, não podemos verificar se a justificativa utilizada pelo *Beira-Mar* se sustenta em outras fontes. O próprio periódico pode ter utilizado o argumento pró-pobre como forma de garantir maior legitimidade e abrangência para a petição. De todo modo, é interessante notarmos como a comunidade atendida pelo *Beira-Mar* se mobilizou em defesa de uma causa que potencialmente beneficiaria em maior medida outros grupos residentes do bairro. Não obstante, a demanda por uma escola pública primária ocupou as páginas do

⁹⁵ O próprio *Beira-Mar*, por exemplo, publicou a notícia “Collegios particulares em Copacabana” em 23.12.1923, com menções a algumas das escolas desse tipo existentes no bairro.

jornal por 12 anos (1922-1934), até que o pedido fosse finalmente atendido pelo poder público local.

Além da motivação mais assistencialista, observamos que a demanda de moradores por uma escola pública também foi impulsionada pela convergência de outros três motivos comuns: (1) a identificação da educação como um elemento central para a formação cidadã, (2) a maior qualidade do ensino público em comparação ao privado e (3) a necessidade de um bairro “culto” como Copacabana ter uma escola a altura da sua importância e relevância. Exemplificamos esses três pontos a seguir.

Em abril de 1926, numa campanha para a construção de uma escola profissional em Copacabana, o *Beira-Mar* apontou a educação, num sentido amplo e geral, como um serviço básico e essencial a ser provido pelo Estado. Nesta notícia, o argumento defendido era o de que ao mesmo tempo que as pessoas precisavam de “de ar, de luz, de liberdade, de crenças e de lições cívicas”, elas também necessitavam ter acesso à educação (*Beira-Mar*, 18.04.1926, p. 1, *Porque não tem Copacabana a sua escola profissional? Beira-Mar inicia uma campanha em prol de tão necessario melhoramento*). Em outra notícia, veiculada em maio do mesmo ano, o periódico fez uma crítica dura ao governo, acompanhada de uma exaltação da instrução pública enquanto ferramenta capaz mudar a sociedade, transformando-a numa comunidade civilizada e consciente dos seus direitos.

Num paiz em que ha 25 milhões de analphabetos sobre uma população de 30 milhões, o mais sério problema, o mais urgente a resolver, é, sem dúvida alguma, o da instrucção pública.

Assim não pensam os nossos grandes políticos, os dirigentes da terra, mas, convenhamos, elles agem com certa razão.

É mais facil dirigir um rebanho de ignorantes, portanto incapazes, do que um povo culto, logo consciente.

Se essa nossa affirmação não é a mais perfeita expressão da verdades - macacos nos mordam! - os governos têm primado no descaso ao problema máximo em qualquer parte civilisada do globo - preparar o mundo de amanhã, fazel-o melhor, mais feliz que o actual (*Beira-Mar*, 02.05.1926, p. 1, *Uma escola modelo para Copacabana, Snr. Prefeito!*).

De modo complementar, no periódico também foi publicado artigos em defesa da educação pública, por essa ser, a despeito de seus problemas, a melhor do país. Enquanto os colégios particulares, numa perspectiva geral, utilizavam “galpões ou porões onde, em salas acanhadas, e mal mobiliadas, algumas crianças recebiam, sem methodo e sem horario, licções de tudo que exigiam seus paes”, as escolas públicas municipais, apesar de “todos os defeitos”, eram “as melhores”:

Os predios, nem sempre apropriados, possuem, comtudo, salas pelo menos arejadas e assejadas. O contacto das crianças com indivíduos de sexo e condição social variada, num tempo limitado e vigiado por uma professora, traz a conveniencia de fazer entrar na escola um microcosmo e só póde ser util. [...] Além disso, a fiscalização médica, a

que todos os alumnos são submettidos, impede os contagios que nos collegios particulares se dão muito mais facilmente, pois as doenças são alli criminosamente escondidas pelos proprios professores, interessados em não afastar alumnos das classes. E o ensino? Si é verdade que as escolas publicas municipaes são puramente primarias e que o seu complemento deve ser feito por professores especializados para aquelles que se quizerem aperfeiçoar, não resta a menor dúvida que as lições são administradas segundo todas as regras da pedagogia, por moças que receberam na Escola Normal noções de psychologia, que aprenderam a conhecer as crianças e a melhor maneira de lhes transmittir conhecimentos. É por isso e por muito mais que, embora reconhecendo deficiencias na instrução municipal, não ha duvida em affirmar que é ainda a melhor sob o tríplice ponto de vista physico, moral e intellectual. Noções sobre gymnastica e cuidados hygienicos, educação civica, lições de couas, etc., attendem bem ás necessidades do corpo, do coração e do espirito (Beira-Mar, 09.12.1923, p. 2, *Sem título*).

Finalmente, como modo de exaltar a importância de Copacabana e de revelar, assim, a gravidade do bairro não ter nenhuma escola pública primária, o *Beira-Mar* optou por publicar justificativas do seguinte tipo: “Possuimos na nossa praia o melhor hotel do Brasil. Não seria demais que aqui se elevasse o maior collegio do Rio de Janeiro” (Beira-Mar, 09.12.1923, p. 2, *Sem título*). Ou seja, sob esse ponto de vista, Copacabana precisava ser dotada com uma escola pública modelo, visto que seu *status* de bairro “chic” e “elegante” requeria a existência de uma instituição de ensino grandiosa e de qualidade – afinal, Copacabana não era “Sapucaia” e muito menos “Saúde”⁹⁶. Abaixo apresentamos mais um exemplo do conteúdo veiculado pelo periódico que justificava a construção de uma escola através dos predicados que distinguiam Copacabana do restante da cidade.

⁹⁶ O jornal, em diversos momentos, afirmou que Copacabana era um bairro diferenciado e que não poderia ser atendido como se fosse a Ilha de Sapucaia ou Saúde – regiões que reuniam moradores mais pobres. Para exemplos, recomendamos consultar: Beira-Mar, *A Nova Sapucaia*, 19.07.1925, p. 2 e Beira-Mar, *Isto o que é? Copacabana ou Saude?*, 05.06.1927, p. 2.

Figura 35 – Notícia do *Beira-Mar* com justificativas para a construção de uma escola em Copacabana

Fonte: Beira-Mar, 10.03.1929, p. 1, *Precisamos de uma escola modelo*.

Através do compartilhamento dos interesses e motivações que descrevemos acima, moradores de Copacabana levaram à cabo durante anos uma mobilização que contrariava a lentidão das autoridades municipais em implantar uma instituição de ensino público no bairro. Vejamos agora, na próxima seção, como os residentes utilizaram as três diferentes formas de participação social para expressar politicamente sua demanda.

c. Parte 3 – Expressando a demanda

A concretização da participação social em Copacabana para o caso analisado se deu através da combinação das diferentes formas de participação social que listamos nos capítulos anteriores. Moradores, nesse sentido, realizaram contatos com autoridades públicas e utilizaram o veículo da imprensa para transmitir suas vontades e aspirações, do mesmo modo que se associaram em torno da figura do *Beira-Mar* para concentrar seus esforços na luta pela

construção da escola. Destacamos agora, portanto, de que modo essa mobilização ocorreu na prática durante grande parte da década de 1920 e nos primeiros anos do decênio seguinte.

Em relação aos contatos verbais e escritos produzidos por moradores de Copacabana e pelo próprio *Beira-Mar*, identificamos duas evidências centrais para demonstrar como transcorreu a participação social. A primeira delas diz respeito a um abaixo assinado, encaminhado ao então prefeito do Distrito Federal – Sr. Alaor Prata – em 1926. O documento foi assinado por 15.000 indivíduos – cerca de 66% da população do bairro, considerando dados do Censo de 1920 – e reclamou o seguinte:

Exmo. Sr. Dr. Prefeito do Distrito Federal,
Os abaixo assignados, maiores de 21 annos, casados, moradores no bairro de Copacabana, também denominado "bairro que Deus esqueceu", por aquelles que não reconhecem a solicitude com que a Light attende ao transporte rapido, a clareza e a abundancia da agua bevel distribuida ao bairro, o religioso silencio que é mantido pelas sereias dos automoveis, baseados numa remota lei - Constituição Federal (V. Exc. sabia da existência desse perigoso codigo?) - que, apesar da lei de imprensa, permite alguns direitos periclitantes como o de petição, vêm os signatarios desta - admiradores sinceros duma autoridade que tanto tem feito em pról do desenvolvimento das bellezas naturaes da cidade, modernizando-a, economicamente, com vallas higienicas, outeirotos de asphalto de lindo effeito esthetico, e esplendidos buracos - vêm, escrevemos acima, solicitar a V. Exc. que desvie, por alguns instantes, os olhos progressistas dessas obras patrioticas, que rivalisam com a nossa naturaleza, e queira dotar Copacabana de uma escola modelo, que tanta falta faz ao populoso bairro.
Pedimos ainda que a V. Exc. que a esse respeito não consulte o M. D. Director da Instrucção Pública Municipal, pois S. Exc., com quem infelizmente estamos em desaccordo, permanecendo fiel ás suas ideias de desenvolver entre nós esse lindo e futuroso analphabetismo, que sob a sua égide tão pujantemente desabrocha em frescas flores perfumando os céos diaphanos e luminosos destes pagos, tem, até hpje, permanecido surdo aos nossos mais instantes pedidos, e informará, sem duvida, contra a nossa modesta pretensão.
Esperam deferimento (*Beira-Mar, Uma escola modelo para Copacabana, Snr. Prefeito!*, 02.05.1926, p. 1).

A leitura do abaixo assinado reproduzido acima trouxe revelações importantes para o caso que analisamos:

- a) Demonstrou que a solicitação por uma escola primária gratuita em Copacabana não teve como origem apenas o *Beira-Mar*, mas encontrou amplo apoio entre os moradores do bairro, visto que praticamente dois terços dos residentes/proprietários assinaram a petição.
- b) Houve um reconhecimento por parte dos moradores para quem a demanda deveria ser encaminhada – ou seja, qual a autoridade competente responsável pela educação primária na cidade. Não foi sem fundamento, portanto, que a solicitação foi encaminhada à administração pública local (prefeito) e não ao Presidente da República ou ao Congresso Nacional – que eram os encarregados pelo ensino secundário.

- c) Os moradores também reconheceram os seus direitos enquanto cidadãos da República, ao mencionar direitos elementares que já indicamos nesse trabalho como pré-condições para que a participação social ocorra – ex.: liberdade de imprensa e de petição. Em um determinado momento, o abaixo assinado chegou inclusive a mencionar a Carta Magna como forma de comunicar ao prefeito que os peticionantes estavam ali para exercer o direito popular de contestar o poder público quando este não atendia aos clamores do povo – “V. Exc. sabia da existência desse perigoso código [Constituição Federal]? ”. Ao mesmo tempo, só assinaram o documento aqueles moradores maiores de 21 anos – um dos requisitos na época para ter acesso ao voto / exercer a participação política.
- d) Houve uma constatação pelos moradores da hierarquia que estruturava o funcionamento da administração pública local. Isto é, primeiro reclamaram com o Diretor da Instrução Pública Municipal – Carneiro Leão, na época; como este não deu o prosseguimento desejado ao pedido, resolveram, então, contatar diretamente o prefeito da capital.
- e) Apesar das críticas e da demanda, os moradores reconheceram que o poder público era atuante no bairro – afinal, estavam sendo conduzidas obras “modernizadoras” e “patrióticas”. A educação, contudo, apareceu como um bem maior dentre os outros serviços públicos; era por isso que o prefeito deveria desviar, “por alguns instantes”, seu olhar das outras intervenções e tratar de construir uma escola modelo em Copacabana.

Além do abaixo assinado, localizamos um segundo tipo de registro sobre a primeira forma da participação social – contato com o poder público – efetuada pelos moradores. No mês de novembro de 1926, por exemplo, houve a mudança na gestão executiva da Prefeitura – saiu Alaor Prata e entrou Antônio da Silva Prado Júnior; após a troca na gestão, em 05.12.1926, na capa do *Beira-Mar* já se dizia “Uma vitória do ‘Beira-Mar’ – Copacabana vai ter a sua escola modelo”. O motivo da euforia foi o seguinte: após uma visita do novo prefeito a uma escola particular do bairro, a convite de Nicanor Nascimento, o responsável pela direção executiva da cidade pediu que o então deputado federal iniciasse as negociações para a construção de uma escola para 400 crianças em terreno da Prefeitura, localizado na rua Ipanema (atual Barão de Ipanema).

Relembramos aqui que Nicanor Nascimento já apareceu em outros trechos desse trabalho – no capítulo 1 quando tratamos da participação política e no capítulo 2 ao mencionarmos as associações civis que atuaram em Copacabana (em especial os Centros Político e Eleitoral do bairro). De modo geral, ao recorrer a um político da época para ter o atendimento de uma demanda (nesse caso, a escola), ficou mais uma vez evidente que o

relacionamento de moradores com prefeitos, intendentes e deputados tinha como objetivo a obtenção de benefícios para o bairro.

Figura 36 – Notícia do *Beira-Mar* sobre a escola modelo

Fonte: Beira-Mar, 05.12.1926, p. 1, *Uma victoria do 'Beira-Mar' – Copacabana vae ter a sua escola modelo.*

Outro registro de contato com o poder público foi explicitado na entrevista de maio de 1929 que o *Beira-Mar* realizou com o então Diretor de Instrução Pública, Fernando Azevedo – já não era mais o Carneiro Leão, criticado no abaixo assinado. Por meio da conversa com o diretor ficou evidenciado o papel de porta voz e intermediário exercido pelo *Beira-Mar*, uma vez que foi o jornal que providenciou o diálogo para viabilizar o projeto da escola modelo.

Na entrevista o diretor Fernando Azevedo relatou que o maior empecilho encontrado para a edificação de uma escola em Copacabana vinha sendo a impossibilidade de encontrar um terreno vazio de 60 metros de largura por 80 metros de comprimento (exigência mínima prevista no decreto n. 3281, de 1928). Os únicos terrenos disponíveis no bairro, segundo o diretor, eram de propriedade de “vários capitalistas”, que aceitavam doar o terreno à prefeitura

se nele fosse instalado uma praça ou jardim, mas não uma escola. No desfecho da entrevista, Fernando Azevedo disse: "Aponte-me 'Beira-Mar' um terreno em Copacabana que satisfaça as exigências do projecto, e conte que o maravilhoso recanto da praia que os senhores advogam terá o mais bello e completo estabelecimento de ensino do Rio de Janeiro" (Beira-Mar, 26.05.1929, p. 1-2, *Uma revelação sensacional*).

Figura 37 – Recorte com entrevista realizada pelo *Beira-Mar* com Fernando Azevedo

Fonte: Beira-Mar, 26.05.1929, p. 1, *Uma revelação sensacional*.

Em relação à segunda forma de participação social – ativismo e associação civil – conforme já mencionamos no capítulo 2, Copacabana não foi palco de grandes protestos de rua, assim como as associações que tiveram uma pauta educacional – como as ligas contra analfabetismo – não se pronunciaram diretamente sobre a construção de uma escola pública primária no bairro (ao menos não encontramos evidências no *Beira-Mar* que indicaram isso). De todo modo, das evidências que apresentamos até o momento vemos que houve um ativismo em torno da causa escolar – moradores se reuniram para escrever abaixo assinados, o jornal local funcionou como veículo que agregava e expressava a demanda. Nesse sentido, a própria movimentação que se criou no bairro por causa da demanda educacional sugeriu a existência de movimentos associativos e ativistas entre os moradores.

No geral, apesar de não termos registros da criação formal de um grupo que tinha a construção de uma escola como sua pauta principal, localizamos uma proposta do professor Ignacio Bastos de que fosse criada em Copacabana a “Associação Mantenedora de Instrução”. Segundo a proposta – veiculada e apoiada pelo *Beira-Mar* – seria criada uma solução própria dos moradores para o problema da educação no bairro já que as autoridades públicas pareciam não ter interesse no “progresso mental” de Copacabana. Foi a única vez em nossa análise que

identificamos o jornal defendendo uma solução para o ensino primário que não incluía o Estado. Tendo em vista que a proposta foi mencionada em apenas uma notícia, provavelmente a ideia não ganhou adeptos. De toda forma, para ilustrar a proposta e os argumentos elencados por Ignacio Bastos para a criação da associação, apresentamos abaixo a notícia do *Beira-Mar* que tratou do assunto.

Figura 38 – Recorte do *Beira-Mar* com a proposta de Ignacio Bastos

O nosso amigo Sr. Ignacio Bastos, estudando com carinho essa falha da *Cil*, suggeriu-nos uma idéa que achamos boa e capaz de dar resultados compensaveis. Escreveu-nos elle uma carta em que disse ter reparado com tristeza na despreocupaçao dos nossos homens de estado em tudo o que diz respeito ao futuro da nossa raça. Porque não se liga tanta importancia ao progresso intellectual de Copacabana quanto se liga ao seu progresso material? Copacabana é um exemplo indicador da ligeireza do espirito brasileiro. Quando se fala em adiantamento civilizativo logo todas as mentes imaginam arranha-céos e avenidas que se alongam por horizontes a dentro. Educação e instrucção?! Isto é luxo dispensavel e trabalhoso, além do mais. Para que?...

Entretanto, agazalhamos a idéa do Sr. Ignacio Bastos, que, aliás, é professor altamente conceituado nas rodas pedagogicas. Agazalhamos o seu alvitre, que é o seguinte: varios elementos da *Cil* poderiam se congregar para a fundação de uma Associação Mantenedora de Instrucção. Essa liga reuniria um pequeno capital que sustentaria as despesas de um collegio modelo com um professorado de *élite*, segundo os moldes dos mais recentes institutos europeus e americanos. A Associação Mantenedora formaria uma especie de sociedade anonyma, assegurando aos seus socios as garantias e os lucros de lei, e desempenhando uma funcção nobre e mesmo philanthropica.

A nosso entender, os auxilios que viessem das mãos dos capitalistas congregados, embora modestos, não se perderiam nem seriam inefficazes, pois juntos avultariam em farto capital gyrente que logicamente cresceria.

Fonte: Beira-Mar, 08.01.1928, p. 1, *Cuidemos mais do nosso Progresso Mental*.

Em relação a imprensa – terceira forma de participação social – já providenciamos ao longo do texto algumas das evidências que registraram o uso do jornal local enquanto veículo para defesa de uma causa comum entre os moradores. Todavia, como modo de sintetizar as principais chamadas feitas pelo jornal sobre a necessidade de implementação de uma escola modelo em Copacabana, apresentamos recortes abaixo, em ordem cronológica, com os títulos de algumas das notícias que o jornal veiculou entre 1922 e 1930.

Figuras 39- 49 – Recortes do *Beira-Mar* com destaque para a demanda da escola pública primária⁹⁷

⁹⁷ Referências, na ordem em que as imagens aparecem:

Beira-Mar, 02.05.1926, p. 1, *Uma escola modelo para Copacabana, Snr, Prefeito!*.

Beira-Mar, 16.05.1926, p. 1, *Copacabana quer uma escola modelo!*.

Beira-Mar, 18.09.1927, p. 3, *Centenas de mães afflíctas procuram Escolas para matricular seus filhos*.

Beira-Mar, 08.01.1928, p. 1, *Cuidemos mais do nosso Progresso Mental*.

Beira-Mar, 10.03.1929, p. 1, *Precisamos de uma escola modelo*.

Beira-Mar, 31.03.1929, p. 1, *Onde educar as crianças pobres se não há escolas em Copacabana?*.

Beira-Mar, 07.04.1929, p. 1, *Dê-nos escolas, Sr. Fernando de Azevedo!*.

Beira-Mar, 09.06.1929, p. 1, *A situação escolar infantil de Copacabana é angustiosa*.

Beira-Mar, 23.02.1930, p. 3, *Os melhoramentos de Copacabana e o ensino Municipal*.

Beira-Mar, 14.12.1930, p. 1, *O problema dos sem trabalho e a construção de prédios escolares*.

Beira-Mar, 28.12.1930, p. 1, *A Prefeitura vai construir 140 prédios escolares? Com quantos prédios será contemplada Copacabana?*.

Cuidemos mais do nosso Progresso Mental

Não só o palacio é civilização. A escola também o é. A infância e a juventude da "Cil" precisam de institutos de ensino rigoroso como os da America e da Europa

chronista: Aymoré perdeu...

Precisamos de uma escola modelo

Um matutino publicou domin-

Onde educar as creanças pobres se não ha escolas publicas em Copacabana?

Que o Sr. Fernando de Azevedo
saiba de nossa existencia

Bella entre as mais bellas!

**Dê-nos escolas, Sr.
Fernando de Azevedo!**

Encarando a importancia do
problema, tornamos ainda a

**A situação escolar in-
fantil de Copacabana
é angustiosa**

NÃO NOS DEIXEMOS EMBA-
LAR POR ILLUSÕES... PRE-
CISAMOS DE ESCOLAS JA'

**Os melhoramentos de Copacabana
e o ensino Municipal**

Está no conhecimento de todos o mo- Publica interdittado o predio, tal o seu

Em suma, a partir do que observamos acima – com evidências exibidas para cada uma das formas de participação social – agora nos restou analisar como as autoridades públicas municipais reagiram aos contatos e reclamações dos moradores de Copacabana. Seguimos, portanto, com o processo de desenvolvimento do mecanismo causal da participação social.

d. Parte 4 – A avaliação do governo

Através de distintos e variados meios – abaixo assinados, entrevistas, visitas e notícias de jornal – o poder público municipal foi notificado por moradores de Copacabana da necessidade de construção de uma escola pública primária no bairro. No mesmo contexto em que fizeram essa mobilização, na década de 1920 o momento político parecia favorável para a edificação de escolas na capital do país – quando comparado a décadas precedentes. Conforme vimos na abertura do capítulo, esse foi um período em que educadores reformistas assumiram postos de comando da Diretoria Municipal de Instrução Pública, assim como cresceu o número de matrículas e de escolas primárias no Distrito Federal. Entretanto, mesmo com o aparecimento de um contexto mais propício a mudanças no ensino, a demanda de Copacabana foi totalmente atendida apenas em 1934, durante a gestão do prefeito Pedro Ernesto e do diretor do Departamento de Educação Anísio Teixeira.

Desde o momento em que a demanda nasceu, em novembro de 1922, até o momento em que ela foi atendida, em maio de 1934, a cidade do Rio de Janeiro teve cinco prefeitos – Alaor Prata, Antônio da Silva Prado Júnior, Adolfo Bergamini, Julião Esteves e Pedro Ernesto

Baptista – e três principais diretores de instrução pública – Antônio Carneiro Leão, Fernando Azevedo e Anísio Teixeira. Vejamos agora como cada um desses prefeitos e diretores lidaram com a questão do ensino público na cidade e em Copacabana (desconsiderando Adolfo Bergamini e Julião Esteves, por terem ficado relativamente pouco tempo no comando da Prefeitura e, por isso, não terem tido uma atuação mais contundente na área educacional).

No momento em que Alaor Prata foi o escolhido pelo Presidente para chefiar a Prefeitura do Rio de Janeiro, o então prefeito escolheu o nome de Carneiro Leão para o comando da Diretoria Municipal de Instrução Pública. O período (1922-1926) foi marcado por uma série de tentativas de Leão em reformar o sistema de ensino da capital. No entanto, apesar dos projetos visionários de Carneiro – influenciado pelo movimento da Escola Nova – não houve contrapartida estatal em termos de recursos financeiros para viabilizar as mudanças que se almejavam (SILVA E MACHADO, 2009). Na verdade, no livro *Recordações da Vida Pública*, o prefeito Alaor Prata alegou que o seu antecessor no comando da Prefeitura (Carlos Sampaio) deixou o Distrito Federal repleto de dívidas, o que teria dificultado a ação do município numa série de áreas de interesse público (PRATA, 1958).

Logo no início da sua gestão, Leão propôs um projeto de reforma da educação no Distrito Federal (Projeto n. 238). Nesta iniciativa, o então diretor de instrução pública sugeriu:

[...] uma completa organização escolar, que teria início com a organização política e administrativa para seguir com a organização pedagógica. Procurou organizar o ensino nos seus diversos níveis: jardins de infância, escolas primárias, escolas profissionalizantes, curso normal e, ainda, cursos de aperfeiçoamento. Entendia que a direção escolar ultrapassava o caráter pedagógico e burocrático e tinha um caráter social e político, tornando o ensino “[...] a solução de um problema de natureza cívica e nacional realmente grave” (LEÃO, 1926, p. 7). O ensino viria, assim, contribuir para solucionar um dos grandes problemas sociais, a formação do cidadão (SILVA E MACHADO, 2009, p. 6)

O projeto de Leão ainda previu que seriam construídas escolas, na zona urbana e suburbana, segundo a densidade populacional do bairro ou do distrito – o que, como já vimos, poderia favorecer Copacabana. Segundo Silva e Machado (2009), Leão também propôs a construção de ao menos vinte novos edifícios escolares no Rio de Janeiro, assim como reformar e equipar com melhores recursos as escolas já existentes. No entanto, por conta da restrição orçamentária, o projeto em sua totalidade não foi levado adiante – afinal, “as porcentagens destinadas ao ensino primário no Distrito Federal eram as mais baixas das duas últimas décadas: 1911 – 15,6%; 1915 – 18,3%; 1920 – 16,45; 1924 – 13,8%; 1925 – 11,5%” (SILVA E MACHADO, 2009, p. 6).

Em relação à Copacabana, vimos através do abaixo assinado de 1926 que os moradores não aprovaram a conduta do diretor Carneiro Leão na busca por soluções para o problema

educacional do bairro. Antes do abaixo assinado, todavia, os moradores já haviam solicitado, via *Beira-Mar*, que o diretor de instrução pública aproveitasse um projeto de lei aprovado em 1924 para, então, providenciar a construção da escola modelo.

Figura 50 – Recorte do *Beira-Mar* com pedido para Carneiro Leão

Fonte: *Beira-Mar*, 17.08.1924, p. 3, *Sem título*.

Durante a gestão de Alaor Prata e Carneiro Leão, a demanda educacional dos moradores de Copacabana, no entanto, não foi atendida. Entre 1922-1926, inclusive, o *Beira-Mar* se mostrou crítico ao prefeito pela sua demora em concluir outros pedidos, como o alargamento do Túnel Velho e as solicitações para acabar com buracos na rua e nas calçadas do bairro⁹⁸.

Em contraste, o sucessor de Alaor Prata, o prefeito Antônio Prado, foi alvo de inúmeras congratulações pelo periódico. Quando Prado já estava próximo do final de seu mandato na Prefeitura, o *Beira-Mar* elogiou o prefeito e todas as obras que ele fez pelo bairro; o jornal ainda afirmou que Prado e o engenheiro Edison Junqueira Passos "souberam compreender as aspirações dos 100 mil habitantes de Copacabana" (*Beira-Mar*, 29.06.1930, p. 5, *Copacabana e a sua grande transformação*). Em 1929, numa outra notícia, o periódico foi ainda mais categórico em seus elogios ao prefeito – como vemos abaixo:

O Dr. Antonio Prado Junior ha muito faz-se credor do elogio desinteressado deste jornal. Intelligencia temperada no estudo e na observação, alma segura de touriste que já pisou centenas de cidades, o Prefeito do Districto Federal desempenha as funções do seu cargo de maneira brilhantíssima e proveitora para todo o Município.

⁹⁸ Em 06.03.1927, por exemplo, o jornal publicou uma notícia crítica à Alaor Prata, por ter inaugurado uma obra (a do Túnel Velho) sem que esta estivesse pronta.

Copacabana, Ipanema e Leme, antes de o Dr. Antonio Prado Junior ascender as escadas do Palacio da Prefeitura, dormiam seu tradicional somno de logradouros quase solitarios, sua modorra de suburbio - sem calçamento na generalidade das ruas e travezzas que desembocavam nestas praias. Apenas Copacabana e uma nesguinha breve do Leme ousavam emergir, sorrindo pelos telhados dos seus palacetes, de entre os casarios ennodoados e dos acervos de matto e areia. E agora? Presentemente, tudo mudou. Operou-se um milagre: houve uma transformação completa desde o Leblon até Ipanema. A acção do Prefeito foi sentida em todos os lados no Districto, e nós usufruimos um soberbo quinhão na partilha dos melhoramentos urbanos. [...] O Dr. Prado Junior é um edificador de metropoles estonteante; sua obra é a de um cyclope utilitarista que tem a fêbre da civilização e do arranha-céu (Beira-Mar, 13.01.1929, p. 1, *O surto evolutivo de Copacabana*).

Todavia, os elogios e o bom relacionamento com o prefeito não foram suficientes para que o chefe do Executivo municipal atendesse a demanda dos moradores pela construção de uma escola em Copacabana. Como exibimos na parte 3 do mecanismo causal, o prefeito sabia da demanda e inclusive chegou a solicitar que o então deputado federal Nicanor Nascimento, próximo dos moradores de Copacabana, iniciasse as negociações para providenciar a edificação da escola. Prado chegou até a afirmar que liberaria um terreno da Prefeitura, localizado na Rua Ipanema, para o atendimento da petição. Porém, em maio de 1929, ao entrevistar o então Diretor da Instrução Pública, Fernando Azevedo, foi alegado que a construção da escola não havia ocorrido dada a ausência de um terreno apropriado no bairro. Para comprovar a sua fala, Azevedo chegou a apresentar ao *Beira-Mar* o “projecto da futura Escola de Copacabana”:

Figura 51 – Projeto de escola para Copacabana

Fonte: Beira-Mar, 26.05.1929, p. 1, *Uma revelação sensacional*

Fernando Azevedo, da mesma forma que Carneiro Leão, foi integrante do movimento da Escola Nova, membro da Associação Brasileira de Educação e desenvolveu um projeto para

a reforma do ensino público do Distrito Federal. Em entrevista publicada no CREP-RJ, Pinto Rodrigues, pesquisador da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, afirmou que “Fernando de Azevedo está entre os mais importantes educadores brasileiros que, a partir dos anos 20, protagonizaram a modernização educacional brasileira e a implantação da política educacional pública e democrática, até então inexistente no Brasil” (CREP-RJ, 2004). Em seu projeto de reforma do ensino do Rio de Janeiro, Azevedo trabalhou pela “extensão do ensino a todas as crianças em idade escolar; articulação de todos os níveis e modalidades de ensino – primário, técnico profissional e normal; e adaptação da escola ao meio-urbano, rural e marítimo” (CARREIRA, 2001, n.p.).

Acerca da construção de edifícios escolares, segundo levantamento que fizemos na base do CREP-RJ durante a gestão de Azevedo foram inauguradas dez escolas municipais no Rio de Janeiro – a título de comparação, Carneiro Leão inaugurou sete – uma na zona oeste (Taquara) e todas as outras na zona norte (Catumbi, Rio Comprido, São Cristóvão, Alto da Boa Vista, Tijuca, Piedade, Engenho Novo, Encantado e Praça da Bandeira). De acordo com Reis (1977), foram desembolsados ao menos 14.746:669\$000 para a construção de prédios escolares – em termos comparativos, os prefeitos Pereira Passos, Souza Aguiar, Amaro Cavalcante, Paulo de Frontin, Carlos Sampaio e Alaor Prata gastaram 19.000:000\$000 na reconstrução e reconstrução da Avenida Atlântica no intervalo entre 1905 e 1926.

Não obstante, apenas na década de 1930, com Pedro Ernesto (prefeito) e Anísio Teixeira (diretor do Departamento de Educação), Copacabana recebeu a tão demandada e desejada escola pública primária. Ambos, Ernesto e Teixeira, desenvolveram um amplo projeto educacional na cidade do Rio de Janeiro, que beneficiou não somente bairros da zona sul, como Copacabana, mas também (e prioritariamente) o subúrbio da capital. Foi nesse mesmo contexto que, em novembro de 1930, foi instituído pela primeira vez no Brasil o Ministério da Educação (na época, Ministério da Educação e Saúde Pública), criado por Getúlio Vargas após a Revolução de 30. Tendo em vista isso, vejamos agora algumas das características que marcaram a atuação de Ernesto e Teixeira na política educacional carioca da primeira metade da década de 1930.

“Médico no Rio de Janeiro, participante dos movimentos tenentistas de 1922 e 1924, ativo defensor da Revolução de 30, e ligado por fortes laços de amizade à família Vargas, Pedro Ernesto foi indicado interventor do Distrito Federal em setembro de 1931” (MOTTA, 2001, p. 54). No seu período de comando da Prefeitura, Pedro Ernesto propôs uma política renovadora, que prezou pela autonomia do Distrito Federal e pela expansão da cidadania política a todos os cariocas (ibidem).

Foi desse modo que Pedro Ernesto trabalhou para que todos os residentes da capital, incluindo os “pobres” e favelados”, fizessem parte da dinâmica política local e tivessem uma voz ativa nos assuntos de interesse da cidade. Para a concretização desse projeto, Ernesto tentou incorporar os setores populares ao meio político através de um “crescente investimento em políticas públicas nas áreas de educação e saúde” (MOTTA, 2001, p. 57). Se a intervenção nesses setores teve um interesse eleitoral claro, de mobilizar apoiadores para o Partido Autonomista do Distrito Federal (criado e comandado por Ernesto), ao mesmo tempo teve o objetivo de “fazer desses serviços públicos os canais de comunicação entre o prefeito e a população” (ibidem) e garantir maior acesso da população à direitos sociais e políticos.

[...] na área da educação, as iniciativas configuradas no movimento que ficou conhecido como Escola Nova, nitidamente influenciado pelas ideias do pensador norte-americano John Dewey, investiam na formação do trabalhador “moderno” e do “cidadão”. Sob o comando de Anísio Teixeira, partidário de um sistema escolar público, gratuito, obrigatório e leigo, a prefeitura construiu cerca de 30 escolas, localizadas em sua maior parte nas áreas mais pobres da cidade (MOTTA, 2001, p. 57).

O projeto levado à cabo por Ernesto e Teixeira, portanto, buscou democratizar o acesso ao ensino no Distrito Federal. Anísio Teixeira foi o maior expoente no Brasil do liberalismo igualitarista, que defendeu a educação enquanto forma de combater as desigualdades, privilégios e injustiças causados pelo sistema capitalista (CUNHA, 1997). Segundo as palavras do próprio Anísio Teixeira, “só existirá democracia no Brasil no dia em que se montar no país a máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a escola pública” (TEIXEIRA, 1936, p. 247).

Sobre a sua gestão no Departamento de Educação do Rio de Janeiro (novo nome dado à Diretoria de Instrução Pública), a ação de Teixeira foi notadamente marcada pela instituição dos decretos n. 3763 (de 1º de fevereiro de 1932) e n. 3864 (de 30 abril de 1932). Por meio desses dispositivos legais, Teixeira deu continuidade à reforma iniciada por Fernando Azevedo em 1928 ao propor uma maior articulação entre os diferentes níveis de ensino e que a escola secundária e superior não fosse destinada apenas para a elite, mas para todo o povo (CUNHA, 1997).

Em relação à Copacabana, não localizamos via *Beira-Mar* grandes críticas ou um contato mais próximo entre moradores e Anísio Teixeira – tal como vimos com Carneiro Leão e Fernando Azevedo. Menções ao diretor do Departamento de Educação foram pontuais, para relatar a participação de Teixeira em algum evento ou com breves notas para indicar seus

livros⁹⁹. Em 28.11.1931, dois meses após a posse de Ernesto e Teixeira, o jornal reclamou da situação educacional no bairro, mas reconheceu que a gestão do prefeito e do diretor estavam no início e que ambos já haviam nomeado uma comissão para avaliar as necessidades escolares do Rio de Janeiro (Beira-Mar, 28.11.1931, p. 1, *Pela cultura do Brasil de amanhã!*).

Já Pedro Ernesto, morador de Copacabana, foi mencionado no *Beira-Mar* inclusive ao longo da década de 1920, para relatar a sua presença em alguma festa e evento do bairro, ou em anúncios sobre a sua “casa de saúde” localizada na Rua Barata Ribeiro. Quando o nome de Ernesto foi indicado para o comando da Prefeitura, o jornal avaliou positivamente a indicação do então Presidente Getúlio Vargas, como vemos abaixo:

Figura 52 – Notícia do *Beira-Mar* sobre a indicação de Pedro Ernesto para a Prefeitura do Distrito Federal

Fonte: Beira-Mar, 03.10.1931, p. 5, *Dr. Pedro Ernesto, o novo interventor*.

Entre 1931 e 1936 (período em que Ernesto foi o interventor na capital), o periódico fez cobranças ao prefeito e expôs os problemas e demandas do bairro, mas, no geral, o *Beira-Mar* reiterou que Pedro Ernesto era um “amigo” e “sincero admirador das belezas da cidade”; não haveria, portanto, de deixar de atender os pedidos dos moradores de Copacabana (Beira-Mar,

⁹⁹ Em 09.05.1936, por exemplo, na página 5, seção “Livros comentados por Albertus de Carvalho”, o colunista do *Beira-Mar* indicou a leitura do livro “Educação para a Democracia”, publicado naquele mesmo ano por Anísio Teixeira.

02.01.1932, p. 3, *Chegou a vez da Praia das Virtudes...*). Em 1935, por exemplo, em uma notícia sobre a necessidade de assistência médica noturna em Copacabana, o *Beira-Mar* afirmou que prefeito vinha “mostrando uma grande sympathia nas resoluções de problemas concernentes ao bairro” (Beira-Mar, 30.03.1935, p. 1, *Há necessidade de um Posto de Assistencia Médica nocturna em Copacabana*).

Em suma, durante o período Ernesto-Teixeira, houve uma confluência de interesses e motivos que originaram no atendimento da demanda dos moradores, com a efetiva inauguração da escola. A medida se concretizou, quando o Coronel Anacleto da Costa Barcellos e sua esposa, D. Maria Gabriela Cocio Barcellos, fizeram uma doação à municipalidade, dando o devido conhecimento ao Sr. Interventor do Distrito Federal de que a oferta se destinava a construção de uma instituição para o ensino primário em Copacabana (Beira-Mar, 12.08.1933, p. 1, *Copacabana terá brevemente a sua escola pública Modelo*)¹⁰⁰. Com isso, as obras começaram ainda em 1933 e, em maio de 1934, a escola pública foi inaugurada.

e. Resultado – A implementação da política pública

Atualmente intitulada Escola Municipal Doutor Cocio Barcellos, a primeira instituição de ensino público em Copacabana foi então inaugurada no dia 26 de maio 1934, doze anos após o jornal veicular a primeira matéria solicitando a sua construção, em 1922. Jornais de grande circulação da cidade, como o *Jornal do Brasil*, noticiaram a inauguração do estabelecimento escolar. De modo análogo, o *Beira-Mar* fez o mesmo; em dezembro de 1934, em homenagem à Cocio Barcelos – médico que morreu afogado nas águas de Copacabana e, por conta da doação de sua família, teve seu nome atribuído à escola – o jornal publicou a imagem que vemos abaixo.

Figura 52 – Notícia do Jornal do Brasil sobre a inauguração da escola

Fonte: Jornal do Brasil, 27.05.1934, p. 9, *Escola Pública “Dr. Cocio Barcelos”*.

¹⁰⁰ No texto da referida edição o jornal não menciona qual foi a doação do casal à Prefeitura (se o terreno, apontado por Fernando Azevedo como o motivo pelo qual a escola ainda não havia sido construída, ou dinheiro). No site do Centro de Referência da Educação Pública do Rio de Janeiro, contudo, consta que a doação foi de CR\$ 200 000,00 (CREP-RJ, 2019).

Figura 53 – Fotografia da inauguração da escola pública primária de Copacabana

Fonte: Beira-Mar, 22.12.1934, p. 17, *Dr. Anacleto Cocio Barcellos*.

Um aspecto interessante do atendimento da demanda que destacamos aqui é que apesar da ação de Anacleto da Costa Barcellos e Maria Gabriela Cocio Barcellos (de fazer uma doação à municipalidade) ter operado como um estopim para que a construção da escola *de facto* se concretizasse, não podemos nos esquecer de toda a trajetória de lutas e pressões que antecederam esse evento. Sem toda a mobilização que moradores e jornal fizeram durante anos, de maneira contundente, o desfecho poderia ter sido diferente do que identificamos aqui.

Figura 54 – Fachada da Escola Municipal Doutor Cócio Barcellos

Fonte: CREP-RJ, 2004

Ainda na década de 1930 foram iniciadas as obras para a construção de uma nova instituição de ensino público no bairro – a Escola Municipal Dom Aquino Corrêa, com o projeto de Escola-Parque desenvolvido por Anísio Teixeira. A inauguração deste último estabelecimento, todavia, ocorreu apenas em 1962 (CREP-RJ, 2019). Essa foi uma das razões para que, mesmo após maio de 1934, os moradores continuassem com a sua demanda por uma nova escola – pois o bairro continuava a crescer e a oferta não acompanhava a demanda. Em 1938, por exemplo, foi veiculado no *Beira-Mar* que em Copacabana, “se não fossem os collegios particulares, seria um bairro onde tudo existe, menos escolas...” (Beira-Mar, *Copacabana quer escolas!*, 30.08.1938, p. 1).

Por fim, para encerrar a análise do caso, sintetizamos no *Anexo B* deste capítulo as evidências e argumentos apresentados para análise do caso da primeira escola primária de Copacabana – por intermédio de uma tabela exibimos uma cronologia dos eventos ocorridos entre 1922 e 1934.

4.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente capítulo tratamos de mostrar, a partir do *process tracing* e de evidências empíricas, como *de facto* uma política pública foi construída na cidade do Rio de Janeiro nas primeiras décadas do século XX. Ainda que a análise tenha sido feita para um único caso, de um segmento específico, demonstramos as capacidades e oportunidades que cidadãos tiveram para pressionar o Estado e ter a sua demanda atendida.

Observamos que do processo de doze anos houve interlocução e diálogo entre governo e sociedade. Por intermédio das formas de participação social, cidadãos se mobilizaram e as autoridades municipais tiveram, de alguma forma, que responder aos apelos da população. Além disso, como a conquista não foi direta – isto é, houveram várias idas e vindas, promessas cumpridas e não cumpridas – o mecanismo assumiu uma dinâmica circular, em que a cada momento que a demanda não foi atendida, os moradores se reuniram novamente para pressionar e peticionar. Por fim, o pedido foi atendido em 1934, mas a demanda continuou, visto que a solicitação com origem em 1922 já não atendia mais por completo o público a quem ela se destinava.

Além das considerações próprias da política pública, foi interessante notarmos a importância com a qual a pauta da educação surgiu no período estudado. Se de um lado tivemos profissionais da educação se reunindo na Associação Brasileira de Educação para defender os

valores e ideais da Escola Nova, do outro tivemos cidadãos que reconheceram o ensino como a ferramenta mais eficaz para civilizar e modernizar a sociedade.

A análise do caso também salientou a relevância de considerarmos a dimensão espacial das políticas públicas que são implementadas no meio urbano. Copacabana, nesse sentido, compreendeu bem as consequências dessa dimensão, uma vez que apesar das suas belezas naturais e dos serviços públicos de maior qualidade que os seus moradores usufruíam (em comparação ao subúrbio da cidade), o distrito foi um dos últimos da capital a ser dotado com uma escola pública primária. Nessa perspectiva foi importante evidenciarmos que mesmo que moradores de classe média-alta dispunham de uma interlocução maior com o poder público, para muitos dos tomadores de decisão do período a prioridade foi democratizar o acesso ao ensino no Rio de Janeiro e no Brasil – e isso passou prioritariamente pela construção de escolas no subúrbio, onde residiam as camadas populares, e não na “*chic*” e “*elegante*” Copacabana. Isso explicou, em partes, o porquê encontramos reclamações sobre o ensino público no *Beira-Mar* e não observamos a mesma contrapartida nas *Queixas do Povo* analisadas por Silva (1988) e Castro (2010). Sob esse aspecto, Copacabana foi vítima do seu próprio progresso e opulência material.

Tendo analisado um caso de sucesso, ou seja, de uma demanda que foi atendida pelo governo, investigamos agora no quinto e último capítulo um conjunto de demandas que teve atenção diversa pelo poder público – algumas foram atendidas completamente, enquanto outras foram atendidas parcialmente ou não foram atendidas. O caso concreto que possibilitou essa análise foram os pedidos de moradores por melhoramentos na Avenida Atlântica.

**ANEXO B – Cronologia de eventos relacionados à demanda e inauguração da Escola
Municipal Doutor Cécio Barcelos**

Ator	Ano	Ocorrência
Sociedade Civil	1922	15.10: Fundação da ABE - Associação Brasileira de Educação
Beira-Mar	1922	28.10: Fundação do jornal Beira-Mar
Estado	1922	15.11: Alair Prata e Carneiro Leão assumem a direção, respectivamente, da Prefeitura do Distrito Federal e da Diretoria da Instrução Pública
Beira-Mar	1922	18.11: Publicação do texto "Ensino (em Copacabana)" onde pela primeira vez defende a criação de uma escola pública primária em Copacabana
Beira-Mar	1923	09.12: Texto de "João da Praia" argumenta sobre a qualidade do ensino público e da ausência de um estabelecimento do gênero no bairro
Beira-Mar	1923	23.12: Nova crítica a ausência de uma escola pública no texto "Collegios particulares em Copacabana"
Beira-Mar	1924	22.06: Nova crítica a ausência de uma escola pública no texto "Os interesses de Copacabana"
Beira-Mar	1924	17.08: informa que o Conselho Municipal aprovou um projeto para a construção de escolas na cidade. Moradores fazem um pedido para que Copacabana não seja esquecida
Beira-Mar	1926	18.04: Texto sobre a importância da educação para a formação humana e profissional
Beira-Mar	1926	02.05: Publicação do texto "Uma escola modelo para Copacabana, Snr. Prefeito!"
Beira-Mar	1926	16.05: Publicação do texto "Copacabana quer uma escola modelo"
Beira-Mar	1926	26.06: Jornal especula que a futura escola de Copacabana deveria se chamar Escola Paulo Barreto
Beira-Mar	1926	04.07: Publicação do texto "Escola Modelo Paulo Barreto"
Estado	1926	15.11: Antônio Prado e Fernando Azevedo assumem a direção, respectivamente, da Prefeitura do Distrito Federal e da Diretoria da Instrução Pública
Beira-Mar	1926	05.12: Publicação do texto "Uma victoria do Beira-Mar - Copacabana vae ter sua escola modello"
Beira-Mar	1927	18.09: Denúncia de que "centenas de mães afflictas procuram Escolas para matricular seus filhos"
Beira-Mar	1928	08.01: Ignacio Bastos propõe a criação de uma associação que promovesse o ensino em Copacabana
Beira-Mar	1928	04.03: Publicação do texto "Para construção de um Grupo Escola - Um terreno desapropriado em Copacabana"
Beira-Mar	1929	10.03: Cobram o prefeito Antônio Prado pela ausência de uma escola no bairro

Beira-Mar	1929	31.03: Publicação do texto "Onde educar as crianças pobres se não há escolas publicas em Copacabana? Que o Sr. Fernando de Azevedo saiba da nossa existência"
Beira-Mar	1929	07.04: Publicação do texto "Dê-nos escolas, Sr. Fernando de Azevedo"
Beira-Mar	1929	05.05: Publicação do texto "200 contos para um estabelecimento de ensino - A futura "Escola Conde de Agrolongo" o Sr. Fernando de Azevedo poderá fundal-a em Copacabana"
Beira-Mar	1929	26.05: Entrevista com Fernando de Azevedo, diretor de instrução pública do município
Beira-Mar	1929	09.06: Publicação do texto "A situação escolar infantil de Copacabana é angustiosa"
Beira-Mar	1930	23.02: Publicação do texto "Os melhoramentos de Copacabana e o ensino Municipal"
Estado	1930	24.10: Adolfo Bergamini assume a direção da Prefeitura do Distrito Federal
Estado	1930	14.11: O Presidente Getúlio Vargas inaugura o Ministério da Educação e Saúde Pública
Beira-Mar	1930	14.12: Publicação do texto "O problema dos sem trabalho e a construcção de predios escolares"
Beira-Mar	1930	28.12: Publicação do texto "A prefeitura vae construir 140 predios escolares? Com quantos predios será contemplada Copacabana?"
Estado	1930	30.09: Pedro Ernesto e Anísio Teixeira assumem a direção, respectivamente, da Prefeitura do Distrito Federal e do Departamento de Educação
Beira-Mar	1931	28.11: Nova cobrança pela instalação de uma escola pública no bairro
Sociedade Civil	1932	Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova
Beira-Mar	1933	12.08: Notícia sobre a doação do Coronel Anacleto da Costa Barcellos e de sua esposa, D. Maria Gabriela Cocio Barcellos, para a construção de uma escola em Copacabana
Beira-Mar	1934	26.04: Inauguração da Escola Municipal Doutor Cócio Barcellos

Fonte: Todas as notícias publicadas no *Beira-Mar* entre 1922 e 1930.

CAPÍTULO 5 – *Buracos... Buracos... Buracos... Quando serão tapados os da Avenida Atlantica?*¹⁰¹ – moradores e poder público na (re)construção da avenida símbolo de Copacabana

Ha mais de um anno está o caes da Avenida Atlantica arrebetado no trecho fronteiro ao Copacabana Palace. Uma ressaca memoravel espatifou o muro de granito erguido desleixadamente.

[...] Mais uma vez appellamos para o Prefeito do Districto, lembrando a S. Ex. um passeio de observação ao longo da avenida deslumbradora...

Não se póde allegar que faltem recursos aos cofres municipaes, para o termo de uma pequena obra como a que deve ser concluida em frente ao Copacabana Palace, isso porque as rendas municipaes têm augmentado assombrosamente nos ultimos annos. De 30 mil contos, em quanto era orçada na administração Pereira Passos, essas rendas subiram a muito mais de 100 mil contos, conforme a arrecadação do anno passado.

*E é de convir que, dentro destes 100 mil contos, uma parcella assaz importante é vertida pelos contribuintes oneradissimos dos bairros de Copacabana.*¹⁰²

O sol, o mar, a areia fina e clara, o calçadão de pedras portuguesas, os tradicionais postos de *sauvetage*, as fortificações de Duque de Caxias e de Copacabana, “o melhor hotel do Brasil”¹⁰³, e, para terminar, os apartamentos com vista para “a mais formosa praia do mundo”¹⁰⁴. Para um indivíduo que percorre a faixa asfáltica de quatro quilômetros que contorna a orla de Copacabana e do Leme, essas são algumas das perspectivas oferecidas pela Avenida Atlântica, a mais emblemática via do bairro. Símbolo não só de Copacabana, mas também da cidade e do país, a avenida e a sua praia compartilham com o Cristo Redentor, o Pão de Açúcar e outros ícones cariocas um lugar de destaque no contexto das atrações turísticas do Rio de Janeiro. Há décadas, ainda, no dia 31 de dezembro, o local é palco da maior festa de *réveillon* do mundo, concentrando milhões de residentes e visitantes para uma extensa queima de fogos. Desse modo, se ao longo do século XX Copacabana ganhou espaço de destaque no imaginário urbano carioca e brasileiro, a Avenida Atlântica foi o logradouro que melhor sintetizou toda a opulência e grandiosidade do bairro.

¹⁰¹ Beira-Mar, 06.09.1925, p. 1, *Buracos... Buracos... Buracos... Quando serão tapados os da Avenida Atlantica? O deprimente aspecto de certas ruas de Copacabana*.

¹⁰² Beira-Mar, 07.06.1925, p. 1, *As infundáveis obras da Avenida Atlantica*.

¹⁰³ Beira-Mar, 09.12.1923, p. 2, *Sem título*.

¹⁰⁴ Beira-Mar, 16.06.1929, p. 1, *Porque os turistas não procuram Copacabana, a mais formosa praia do mundo?*.

A história dessa grande avenida, no entanto, não foi marcada apenas pela presença de banhistas alegres inseridos num ambiente repleto de belezas naturais e edifícios exuberantes. Até mesmo no logradouro detentor do “mais bello panorama”¹⁰⁵, problemas urbanos foram frequentes e moradores não hesitaram em expor suas reclamações ao poder público. O próprio mar, componente elementar do cenário de cartão postal da avenida, em seus momentos de maior agitação foi o responsável por despertar o furor em moradores e proprietários, que viam respostas insuficientes do governo para conter os prejuízos provocados pelas ações violentas da natureza.

À vista disso, no presente capítulo nosso objetivo foi o de evidenciar o processo de luta de moradores por maior atenção estatal à Avenida. Mesmo com todos os seus predicados e com intervenções constantes da Prefeitura desde os primeiros anos do século XX, vários problemas foram diagnosticados pelos residentes, que exigiram uma estrutura viária a altura da importância que a avenida tinha para o bairro e para a cidade. Solicitações por árvores, bancos, canalização de esgoto e de tapa-buracos foram as mais frequentes que identificamos para o período 1922-1930. Essas pequenas petições, juntas, se constituíram numa ampla demanda por intervenção pública na avenida. Nesse sentido, adotamos no presente capítulo uma estratégia diferente da utilizada no capítulo 4: se na análise da construção da primeira escola pública primária de Copacabana rastreamos o processo de implementação de uma única demanda, aqui tratamos de um conjunto de várias demandas associadas a um logradouro específico do bairro – a Avenida Atlântica.

A seguir, portanto, detalhamos quais foram essas petições, como elas foram expressas, qual foi a (re)ação do governo municipal e quais foram as demandas efetivamente atendidas, não atendidas e parcialmente atendidas. Para isso prosseguimos com a utilização do *process tracing* e com a exibição de evidências empíricas coletadas no *Beira-Mar*. Antes disso, todavia, iniciamos o capítulo com uma breve contextualização histórica, indicando o caminho percorrido desde a criação da Avenida Atlântica, em 1905, até 1922, quando o jornal do bairro de Copacabana (o *Beira-Mar*) foi criado.

5.1.ANTECEDENTES HISTÓRICOS

No decurso deste trabalho vimos que na virada do século XIX para o século XX a cidade do Rio de Janeiro passou por um intenso processo de expansão demográfica (ver tabela 6,

¹⁰⁵ Beira-Mar, 01.04.1923, p. 1, *Avenida Atlantica*.

capítulo 2). Da mesma forma que a capital presenciou aumentos progressivos de sua população residente, a quantidade numérica de logradouros públicos também se multiplicou no mesmo período, como consequência do crescimento pela qual passou a cidade.

Gráfico 8 – Quantidade de logradouros existentes no Rio de Janeiro (1808-1922)

Fonte: Elaboração própria a partir do Anuário de Estatística Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, vol. 4, 1922.

Inserido nesse amplo conjunto de ruas, becos, avenidas e estradas cariocas, destacamos a história de um logradouro específico, que teve origem em 04 de novembro de 1905 quando o então prefeito Pereira Passos promulgou o decreto de construção da Avenida Atlântica (Decreto Municipal n. 561, de 4 de novembro de 1905). No PAA (Projeto Aprovado de Alinhamento)¹⁰⁶ abaixo, aprovado pela Prefeitura em 1905, vemos um dos primeiros traçados que a avenida teve ao percorrer as orlas de Copacabana e Leme – aproveitando “as perspectivas mais bellas” (Gazeta de Notícias, 30.10.1905, p. 1, *Avenida Atlantica*).

¹⁰⁶ PAA (Projeto Aprovado de Alinhamento) – “Define o traçado dos logradouros, separando o espaço público das parcelas privadas ou de outros bens públicos” (SMU, 2006).

Figura 55 – PAA 137, ratificado pelo decreto n. 561, de 4 de novembro de 1905

Fonte: Acervo de Imagens da Secretaria Municipal de Urbanismo, 2006.

Para Faria e Rezende (2007), a construção da Avenida Atlântica esteve ligada a um projeto maior, de expansão da cidade para a zona sul. Foi nesse mesmo contexto, portanto, que o governo municipal desenvolveu outras grandes ações que contribuíram para o crescimento e integração de Copacabana com o restante do Rio de Janeiro. Dentre essas ações estiveram mudanças na legislação sobre a construção de edifícios em Copacabana, a construção da Avenida Beira-Mar – “que ligou o Centro, pela praia, aos bairros da Glória, Flamengo e Botafogo, facilitando sobremaneira o acesso à região sul” (ibidem, p. 251) – e a criação do Túnel do Leme, inaugurado em 1906.

Em 1907, ainda durante o acontecimento das obras de construção da Avenida Atlântica, no jornal *O Copacabana, o novo Rio* foram veiculados anúncios da *Empresa de Construções Civas* para a compra de terrenos ao longo da via. A referida empresa foi uma das principais loteadoras do bairro de Copacabana entre o final do século XIX e início do século XX (O'DONNELL, 2011).

Figura 56 – Anúncio de venda de terrenos na Avenida Atlântica (1907)

Fonte: O Copacabana, o novo Rio, 01.09.1907, p. 4, *Anúncio da Empresa de Construções Civis*.

A construção da Avenida Atlântica, do modo como foi planejada por Pereira Passos, seguiu até o ano de 1908. As obras de conclusão da via, portanto, aconteceram na administração seguinte, do então prefeito Souza Aguiar. As obras, durante as gestões de Passos e Aguiar, foram conduzidas pelo engenheiro José Américo de Souza Rangel. De início a avenida foi “modesta, com apenas 6 m de largura, embora pavimentada” (ABREU, 1987, p. 63). Inclusive a sua largura reduzida fez com que já no começo da década de 1910 a avenida não comportasse o aumento no fluxo de veículos e pessoas. Registros de atropelamentos foram comuns, como noticiado pela *Gazeta de Notícias* em 01.04.1912, no texto *Alguns Atropelamentos*. Com a imagem apresentada abaixo temos uma noção da largura e extensão da avenida, bem como do tipo de casario predominante edificado no bairro até então.

Figura 57 – Vista área de Copacabana, cerca de 1910

Autoria e fonte: Augusto Malta. Copacabana, c. 1910. Copacabana, Rio de Janeiro Acervo IMS

Tendo em vista os problemas relacionados à largura da avenida, o prefeito Bento Ribeiro (1910-1914) optou por iniciar as obras de alargamento da via. No dia 16 de janeiro de 1912 a *Gazeta de Notícias* relatou que o prefeito esteve em Copacabana e determinou “várias providências, no sentido de ser essa avenida alargada, estando, para isso, já autorizada a Directoria de Obras” (Gazeta de Notícias, 16.01.1912, p. 4, *Prefeitura*).

As obras perduraram pelas administrações seguintes – Rivadávia Correia (1914-1916) e Antônio Sodré (1916-1917). Em 1918, o então prefeito Amaro Cavalcanti (1917-1918) visitou o Leme e atestou que faltava pouco para a conclusão do trabalho, já tendo grande parte da avenida uma largura de oito metros (Gazeta de Notícias, 01.05.1918, p. 1, *Os melhoramentos da cidade*). No último dia do ano de 1918, entretanto, uma ressaca atingiu o litoral do Rio de Janeiro, ocasionando danos na estrutura da Avenida Atlântica.

Figura 58 – Notícia da *Gazeta de Notícias* sobre a ressaca de 1918

Fonte: *Gazeta de Notícias*, 02.01.1919, p. 1, *A revolta do mar: os grandes prejuízos causados pela ressaca*.

Diante dos prejuízos causados pela ação violenta do mar sobre Copacabana, o prefeito e engenheiro Paulo de Frontin (1919), em seu quinto dia no comando da Prefeitura, determinou a construção de uma muralha de ferro e cimento armado, com uma altura de cinco metros a partir da “junção da alameda com a areia” (*Gazeta de Notícias*, 28.01.1919, p. 1, *A defesa contra a ressaca*,). Em junho do mesmo ano moradores de Copacabana receberam o prefeito para celebrar o andamento das obras e a construção da Avenida Delfim Moreira, no trecho da orla pertencente ao bairro do Leblon (*Gazeta de Notícias*, 26.06.1919, p. 3, *Os grandes melhoramentos de Copacabana*,). Dez dias antes da referida visita, a Avenida Atlântica tinha o seguinte aspecto:

Figura 59 – Avenida Atlântica em 16.06.1919

Autoria e fonte: Pedro Correa do Lago, *Avenida Atlântica*, 1916, Acervo IMS.

Em julho de 1921, outra vez, uma nova ressaca atingiu o litoral da cidade e, em especial, o bairro de Copacabana. As “águas convulsas [...] invadiram numa impetuosidade terrível vários trechos da Avenida Atlântica” e “grossos jorros d’água inundaram os jardins das casas próximas à praia” (Gazeta de Notícias, 15.07.1921, p. 3, *A obra destruidora da resaca: ainda hontem foram incalculáveis os prejuízos*). Dado o ocorrido, novas intervenções para a reparação dos danos foram levadas à cabo pela Prefeitura – agora sob o comando (do também engenheiro) Carlos Sampaio (1920-1922)

Em síntese, após uma temporada de quinze anos com construções e reconstruções frequentes, no início da década de 1920 a avenida tinha aparência bem distinta da que descrevemos no começo da seção: a largura da área pavimentada foi duplicada; o tradicional calçamento de pedras portuguesas, representando as ondas do mar, foi implementado (por Paulo de Frontin); e no centro da avenida foram alocados postes de iluminação e lixeiras públicas. Construções opulentas também faziam parte da paisagem, conforme visualizamos abaixo.

Figura 60 – Avenida Atlântica, cerca de 1920

Autoria e fonte: N. Viggiani, Um trecho da Avenida Atlântica, c. 1920, Acervo IMS.

Por fim, para além das notícias de jornal e de fotografias da época, outros registros históricos evidenciam a atuação estatal na qualificação e reparo da Avenida Atlântica durante os vinte primeiros anos do século passado. O primeiro desses registros são os PAA's, já

mencionados aqui. No gráfico abaixo apresentamos a evolução desses projetos durante o período, demonstrando o número de planos desenvolvidos pelo poder público (realizados ou não) que trataram de interceder no traçado da avenida. Vemos que todos os prefeitos entre 1905 e 1922, em alguma medida, buscaram intervir no traçado e na estrutura da avenida (exceto Peregrino da Silva, que foi prefeito da capital por cerca de dois meses).

Gráfico 9 – Quantidade de PAA para a Avenida Atlântica, por prefeito (1905-1922)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Acervo de Imagens da Secretaria Municipal de Urbanismo, 2006.

Outro registro das intervenções estatais no logradouro é a representação de gastos que cada gestão teve com a (re)construção da Avenida Atlântica entre 1905 (quando se decidiu pela sua construção) até 1926 (quando o sucessor de Sampaio, o prefeito Alaor Prata, já estava no comando da Prefeitura). A soma de 19.000:000\$000¹⁰⁷ representa, por exemplo, 33% e 28% de toda a receita arrecadada pela Prefeitura do Distrito Federal nos anos de 1920 e 1921, respectivamente¹⁰⁸. Esse mesmo valor, ainda, foi superior ao que Pereira Passos e Rodrigues Alves despenderam para a construção da Avenida Central (3.780:000\$000, sem os custos de desapropriação) e da Avenida do Mangue (3.997:000\$000) nos primeiros anos do século XX (ROCHA, 1983).

¹⁰⁷ Segundo a ferramenta de conversão de valores do jornal Estado de São Paulo, 19.000:000\$000 no dia 08.08.1926 representam no período atual, aproximadamente, R\$ 475.000.000,00 (Acervo Estadão, 2020).

¹⁰⁸ Segundo dados consultados no livro de Alaor Prata, *Recordações da Vida Pública*.

Tabela 12 – Gastos com a reconstrução da Avenida Atlântica, por prefeito

Prefeito	Investimento	Valores em reais (R\$, (aproximadamente))
Pereira Passos - Souza Aguiar	500:000\$000	12.500.000,00
Amaro Cavalcante	1.500:000\$000	37.500.000,00
Paulo de Frontin	6.000:000\$000	150.000.000,00
Carlos Sampaio	7.000:000\$000	175.000.000,00
Alaor Prata	3.000:000\$000	75.000.000,00
Conservação de calçamentos	1.000:000\$000	25.000.000,00
TOTAL	19.000:000\$000	475.000.000,00

Fonte: Elaboração própria a partir de Acervo Estadão (2020) e Beira-Mar, 08.08.1926, p. 1, *Até que enfim, graças a Deus*.

Um conjunto relevante de intervenções urbanas – no que diz respeito a definição de planos, emprego de recursos públicos e construção de serviços e infraestrutura – marcou a história da Avenida Atlântica em seus primeiros anos de existência. Tendo em vista as informações e dados apresentados até agora, prosseguimos na próxima seção com a análise do percurso seguido pelas demandas de moradores de Copacabana entre os anos de 1922 e 1930. Para estruturar a argumentação exibimos ao longo do texto evidências coletadas no *Beira-Mar*. De modo complementar, nos anexos deste capítulo, todas as notícias do referido jornal podem ser consultadas através de uma tabela – tal como fizemos no capítulo anterior (*Anexo C*).

5.2.MECANISMO CAUSAL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Process-tracing

a. Causa – Detectando a demanda dos moradores

Demandas dos moradores de Copacabana por melhoramentos na Avenida Atlântica são quase tão antigas quanto a história do logradouro. Em novembro de 1907, por exemplo, através do *O Copacabana, o Novo Rio*, residentes reclamaram do estado de “abandono lamentável” que a avenida se encontrava (*O Copacabana, o novo Rio*, 01.11.1907, p. 1, *Á Prefeitura*,). Em 1908 questionaram “porque será que o dr. Souza Aguiar [...] não manda[va] continuar as obras da Avenida Atlântica?” (*O Copacabana, o novo Rio*, 01.01.1908, p. 1, *Porque será*). Nos anos

seguintes as reclamações foram sobre o calçamento da via, bem como houve um pedido dos moradores pelo alargamento da avenida¹⁰⁹.

Em 1912, tendo em vista o surgimento dos problemas de ressaca na Avenida Atlântica, outro periódico (de circulação em toda a cidade do Rio de Janeiro) publicou a seguinte charge:

Figura 61 – Charge de Alfredo Storni sobre os efeitos da ressaca na Avenida Atlântica

Entre 1922 e 1930, nosso período principal de análise, foram inúmeras as vezes em que os moradores de Copacabana, através do *Beira-Mar*, apresentaram demandas quanto ao estado de conservação da Avenida Atlântica, ou ainda quanto a deficiência ou ausência na prestação de um serviço público que os residentes julgavam como essencial. De modo análogo, o jornal também foi utilizado enquanto veículo para informar a população local sobre intervenções do poder público na avenida – como os anúncios feitos de reconstrução da via após alguma ressaca ter danificado a sua infraestrutura.

¹⁰⁹ Sobre o pedido de calçamento, ver: O Copacabana, o novo Rio, 04.12.1910, p. 1, *O novo prefeito*. Sobre o pedido de alargamento da avenida, ver: O Copacabana, o novo Rio, 05.05.1912, p. 1, *Alargamento da Avenida*.

Esses dois tipos de notícia publicados pelo *Beira-Mar* seguiram a divisão “crítica-demanda” e “informe-elogio” que apresentamos no capítulo 2. Do segundo capítulo é ainda conveniente destacarmos aqui que a Avenida Atlântica foi o logradouro com o maior número de notícias de “crítica-demanda” e “informe-elogio”, assim como problemas relacionados à rede viária do bairro foram as mais frequentes durante o período 1922-1930 (tabela 8). No gráfico abaixo (de $n = 39$) apresentamos a distribuição geral de todas as notícias de “crítica-demanda” e “informe-elogio” associadas à Avenida Atlântica entre as categorias de serviço público incorporadas no banco de dados¹¹⁰.

Gráfico 9 – Distribuição de notícias dos tipos crítica-informe para Avenida Atlântica, por categoria

Fonte: Elaboração própria a partir das notícias publicadas no jornal Beira-Mar entre 1922 e 1930.

Do gráfico acima identificamos que das 39 notícias com “crítica- demanda” e “informe-elogio” sobre a Avenida Atlântica, houve uma concentração nas categorias *rede viária* e *lazer e áreas verdes* – representaram juntas 74,35% das observações. Nas próximas seções desse capítulo detalhamos as demandas por categoria, mas é válido já destacarmos que muitas das reclamações dos moradores estiveram associadas aos problemas advindos com as ressacas (e que, portanto, afetavam a estrutura viária da avenida) e com a falta de mobiliário urbano de

¹¹⁰ Apenas para relembrar, as categorias utilizadas foram as seguintes: Áreas verdes e de lazer; Educação Pública; Iluminação Pública; Limpeza Pública; Outros serviços; Rede viária e calçamento; Saneamento Básico (água e esgoto); Saúde Pública; Segurança Pública; Transporte Público. Nos gráficos desse capítulo se uma categoria não aparecer representada é porque ela não foi associada a nenhuma crítica ou informe sobre a Avenida Atlântica.

lazer no logradouro que percorria a orla de Copacabana (como a ausência de bancos ou de escadas que interligassem o calçadão da avenida com a faixa de areia da praia).

Quando olhamos apenas para as demandas-críticas, vemos que essas foram mais numerosas do que as notícias de caráter informativo ou de elogio. Ao todo, entre 1922 e 1930 foram 26 críticas ou demandas diretas de moradores por melhor infraestrutura ou provimento de serviços públicos – e 13 elogios ou informes. Para ilustrar como se deu a relação entre crítica-informe entre cada categoria, apresentamos o gráfico 10 abaixo ($n = 39$).

Gráfico 10 – Distribuição das categorias entre “informe/elogio” e “crítica/demanda”

Fonte: Elaboração própria a partir das notícias publicadas no jornal Beira-Mar entre 1922 e 1930.

Com exceção da categoria *outros serviços*, em todas as outras categorias analisadas as críticas-demandas foram superiores ao número de notícias com informes e elogios – identificamos fato semelhante no capítulo 2, quando tratamos das demandas publicadas pelo *Beira-Mar* em sua totalidade. Portanto, mais do que elogios à bela e formosa avenida, durante o período 1922-1930 os moradores se posicionaram de forma crítica aos inúmeros problemas presentes no logradouro.

Em relação ao ano em que estas demandas foram publicadas, constatamos por meio do gráfico 11 que 1926 concentrou 38,4% das 26 reclamações de moradores para todo o período investigado. Nesse ano, as demandas dos residentes foram igualmente repartidas entre pedidos ligados à categoria de *lazer e áreas verdes* (com pedidos para a instalação de bancos) e solicitações de *rede viária* (para que fosse encontrada uma solução para os problemas

recorrentemente trazidos com as ressacas). Nos três últimos anos do intervalo (1928, 1929 e 1930) o número de reclamações apresentou uma queda significativa, visto que em 1926 foram concluídas as obras de reconstrução da Avenida Atlântica após os estragos da grande ressaca de outubro de 1924. Em junho de 1929 o *Beira-Mar* relatou a existência de outra ressaca, mas afirmou que desta vez as ondas agitadas encontraram “inabalável resistencia nas amuradas de granito e cimento, construídas segundo os planos de engenheiros escolhidos” (Beira-Mar, 30.06.1929, p. 1, *A ressaca em Copacabana*,). O muro “inabalável”, entretanto, não se mostrou tão eficiente em anos futuros, conforme exibimos na seção *Resultados* deste capítulo.

Gráfico 11 – Distribuição de notícias dos tipos crítica-informe para Avenida Atlântica, por ano

Fonte: Elaboração própria a partir das notícias publicadas no jornal Beira-Mar entre 1922 e 1930.

Como forma de concluirmos a parte de detecção de demandas dos moradores, listamos abaixo todas as solicitações relacionadas à Avenida Atlântica que identificamos no *Beira-Mar* entre 1922 e 1930¹¹¹.

- Construção de rampas e escadas para conectar a avenida com a praia;
- Conserto de valas na avenida que concentravam água e sujeira;
- Reparos na estrutura viária e no calçamento por causa de danos causados pelas ressacas;

¹¹¹ Incluímos nessa listagem as demandas por serviços públicos e instalação de infraestrutura na Avenida que foram analisadas em detalhe nesse capítulo. Entre 1922-1930 foram feitos outros pedidos pelos moradores, mas que versaram sobre comportamentos dos indivíduos na praia (como impedir o namoro de casais e o passeio de cachorros). Esse tipo de demanda, apesar de estar incluso nos gráficos acima, não foram analisados na presente pesquisa, por representar uma reclamação direta aos usuários da praia e não ao Estado.

- Instalação de bancos ao longo de toda a avenida;
- Solução para vazamentos de esgoto;
- Criação de abrigos/pontos de ônibus;
- Arborização da avenida.

Levando em consideração as demandas elencadas acima, bem como as suas distribuições por ano e categoria, vejamos agora algumas das evidências apresentadas para as partes seguintes do mecanismo causal.

b. Partes 1 e 2 – Identificando interesses comuns

Destacamos nos capítulos 3 e 4 a importância do compartilhamento de características e interesses comuns entre moradores de um mesmo bairro para que uma demanda se transforme em causa pela qual um grupo reclame o seu atendimento junto ao poder público. À vista disso, reconhecemos que a Avenida Atlântica reuniu desde as primeiras décadas do século XX o *status* de logradouro “símbolo do bairro” de Copacabana, assim como o prestígio por ser “uma das mais belas e famosas avenidas” do Rio de Janeiro (RIOTUR, 1992). De modo análogo, o logradouro também congregou dentre os seus moradores a classe mais abastada de Copacabana – mesmo a partir da década de 1940, quando se intensificaram os processos de verticalização e popularização do bairro.

Já em seu segundo ano de existência o *Beira-Mar*, antes mesmo da inauguração do *Copacabana Palace* (marco da opulência material do bairro), já reconheceu o aspecto “fino”, “elegante” e “aristocrático” da Avenida Atlântica (Beira-Mar, 18.03.1923, p. 2, *Copacabana elegante*). E apesar das demandas por melhoramentos na avenida, havia um reconhecimento de que o logradouro concentrava comparativamente mais benefícios do que outras ruas do bairro. Em 24.04.1927, por exemplo, foi publicada uma nota no jornal que dizia o seguinte: “Os que residem nas ruas perpendiculares ou paralelas á praia têm direito á mesma commodidade e ás mesmas regalias dos que moram na Avenida Atlantica, sr. Prado Junior” (Beira-Mar, 24.04.1927, p. 1, *O estado deploravel das ruas de Copacabana*). Isto é, se por um lado a Avenida Atlântica deveria receber os melhoramentos necessários por causa de sua importância para Copacabana e para a cidade, por outro era esperado que as todas as ruas do bairro concentrassem “comodidades” e “regalias” semelhantes.

De modo geral, tal como retratada pelo *Beira-Mar*, a Avenida Atlântica concentrou todos as qualidades e atributos usualmente atribuídos à Copacabana naquele período. Nesse

sentido, adjetivos como “mimosa”, “aristocrática”, “deslumbrante”, “*chic*”, “fina”, “feliz”, “sensual”, “privilegiada” e “elegante” foram recorrentemente associados à avenida. No entanto, por ser a via da praia, contornando toda a orla de Copacabana e do Leme, a Avenida Atlântica também foi utilizada por moradores do interior do bairro, assim como por cariocas de outras áreas da cidade; o recorte abaixo exemplifica esse ponto.

Figura 62 – Notícia do *Beira-Mar* sobre os frequentadores da Avenida Atlântica

Fonte: Beira-Mar, 18.03.1923, p. 2, *Copacabana elegante*.

Dessa forma, mesmo que a avenida fosse o local onde se concentrava os moradores mais ricos e abastados de Copacabana (e da cidade do Rio de Janeiro, em alguma medida), demandas por melhoramentos da via tiveram o potencial de mobilizar residentes do interior do bairro, menos abastados, assim como de moradores de bairros vizinhos, como Ipanema e Botafogo, que utilizavam a via para lazer e deslocamentos. Os melhoramentos da avenida, em suma, assumiram um caráter de tamanha relevância na cidade à ponto do *O Jornal*, periódico de circulação nacional, apontar que a proteção da via contra as ações violentas das ondas do mar era “um dos problemas mais importantes para a capital do paiz” (*O Jornal*, 08.08.1925, p. 1, *A defesa do litoral em Copacabana e Leme*).

De modo complementar, a Avenida Atlântica foi (e é, até hoje) a via pública com maior extensão do bairro, sendo uma das únicas a cruzar com quase todas as outras ruas de Copacabana e do Leme. Portanto, além de reunir moradores por causa do lazer proporcionado pela praia, a avenida também teve (e ainda tem) importância considerável no circuito viário do bairro e da zona sul da cidade. Quando as ressacas prejudicaram a estrutura da via, por exemplo,

foi usual o surgimento de reclamações sobre o estado do pavimento e sobre os transtornos que isso causava para quem precisava circular (a pé ou por veículo) pela avenida – conforme vemos no trecho abaixo.

As ondas furiosas alargaram o recorte aberto no asfalto da Avenida Atlântica. E tornou-se ainda mais estreito o caminho por onde transitam auto-omnibus, caminhões, automoveis, os vehiculos que emprestam á orla da nossa Cil um movimento bastante pitoresco, digno de Miami, num mez calido de estio.

De tarde, á hora do curso, mormente aos domingos, para transpôr-se aquella garganta perigora tem-se que esperar minutos desoladores, entre o vozerio dos irritados e o klaxonear extertorante dos autos. Desfilam os automoveis um a um, na iminencia de lançar os passageiros num buraco ou na areia da praia. As vezes as "geladeiras" ou os "verdezinhas" arranham com os seus rotundos paralamas, as capotas dos Clandlers ou dos Studebakers particulares. E censuras sem número são formuladas pelos prejudicados, pelos que procuram o *Copacabana Palace* e principalmente pelos pedestres impossibilitados do livre transito (Beira-Mar, 07.06.1925, p. 1, *As infindaveis obras da Avenida Atlântica*).

Levando em consideração o que exibimos até o momento, avaliamos que as demandas por melhoramentos na Avenida Atlântica não mobilizaram apenas os indivíduos mais ricos, que eram proprietários das grandes casas e apartamentos localizados à beira-mar, mas também outros residentes que utilizaram o logradouro para diversos fins – para o lazer e entretenimento, como o banho no mar ou o *footing* na areia, ou para se deslocar entre Copacabana, Leme e bairros vizinhos.

Visto que as benfeitorias não foram usufruídas exclusivamente por um único grupo, foi de interesse para grande parte dos moradores de Copacabana que a avenida estivesse sempre em bom estado, com a oferta de bens e serviços de qualidade. É certo que moradores de outras ruas também tiveram seus próprios problemas com buracos e calçamento – e o *Beira-Mar* não deixou de veicular essas demandas¹¹² – de toda forma, por sua centralidade e *status* de “símbolo de Copacabana”, a Avenida Atlântica recebeu atenção especial por parte dos residentes e do jornal do bairro. Partindo desse argumento, vejamos agora as formas de participação social utilizadas por moradores para expressar as demandas e pressionar as autoridades municipais.

c. Parte 3 – Expressando a demanda

De modo análogo ao que vimos na análise sobre a construção da primeira escola pública primária em Copacabana, para expressar as demandas relacionadas à Avenida Atlântica os

¹¹² Conforme vimos no segundo capítulo, após a Avenida Atlântica, a Rua do Barroso foi a que mais recebeu reclamações por parte dos moradores. Em notícia publicada em março de 1927, por exemplo, ao tratar da referida rua, o *Beira-Mar* veiculou a seguinte crítica: “Para não fugir á pecha de cidade de buracos, o Rio de Janeiro cada dia se vae tornando mais esburacado...” (Beira-Mar, 20.03.1927, p. 3, *Buracos, buracos, buracos... Mesmo depois de calçada a Rua Barroso?*).

moradores do bairro optaram pelas diferentes formas de participação social – contatos com o poder público, ativismo e associativismo civil e imprensa.

Em relação ao ativismo e associativismo civil, conforme já relatamos em capítulos anteriores, não identificamos mobilizações em massa nas ruas do bairro, nem mesmo a existência de uma associação criada para lutar por melhoramentos na avenida. De todo modo, salientamos, mais uma vez, que a própria movimentação de moradores em torno de uma causa comum, utilizando as outras formas de participação social para cobrar pela prestação ou melhora de um serviço, é um indício de associação entre residentes, mesmo que não tenha adquirido um caráter formal.

Sobre o relacionamento entre moradores e figuras da administração pública local, novamente identificamos que os residentes de Copacabana se utilizaram da proximidade que tinham com alguns intendentes e prefeitos para obter benefícios e melhoramentos pontuais para o bairro. No conjunto de demandas relacionadas à Avenida Atlântica a utilização dessa estratégia não foi diferente e ficou clara ao menos em dois momentos específicos.

O primeiro desses momentos ocorreu em agosto de 1927, quando o intendente Clapp Filho, aliado aos interesses dos moradores de Copacabana, defendeu junto ao Conselho Municipal a importância da construção de rampas e escadas conectando a Avenida Atlântica com a praia (assim como solicitou a revisão do serviço de salvamento). Portanto, da mesma forma que o intendente auxiliou os moradores na conquista de uma série de outros melhoramentos (exemplos: calçamento da Travessa Miranda, instalação do *guignol* na Praça Serzedelo Correia e o funcionamento noturno das farmácias) ele também esteve ao lado dos moradores em mais esta demanda, tida por moradores como essencial para garantir o acesso à praia. Reproduzimos abaixo um trecho do *Beira-Mar* sobre o referido episódio.

O Sr. Clapp Filho reside entre nós e está perfeitamente autorizado a commentar e doutrinar sobre a matéria, que discutiu diante dos demais congressistas do municipio, citando fatos e aventando idéas uteis para o caso.

Expondo com clareza o que significava para a nossa população o máo serviço, o representante de Copacabana accusou a Prefeitura como responsavel por certos acontecimentos trágicos de que temos sido espectadores nos largos e desprotegidos balnearios que se estendem entre Leme e Ipanema.

[...] O nosso representante junto ao Conselho arrematou o seu discurso pedindo ao Sr. Prado Junior que encarasse com interesse a causa que defendia. O Sr. prefeito saberá resolver o problema com facilidade pois é um homem viajado e culto (Beira-Mar, , 07.08.1927, p. 1, *A iniciativa do intendente Clapp Filho, no Conselho, sobre importante assumpto*).

Para além do que já destacamos no capítulo 1 na seção de participação política, é interessante notarmos aqui o relacionamento que se estabeleceu entre moradores, jornal e intendente. Por ser “amigo” e residente de Copacabana, o intendente esteve em condição de

representar oficialmente o bairro, trabalhando como seu porta voz e interlocutor junto ao Conselho Municipal e demais repartições públicas da qual tinha acesso; ao mesmo tempo em que o jornal e moradores também funcionavam como cabo eleitoral para o intendente nos pleitos da câmara da capital. Nesse sentido, o relacionamento estabelecido entre as partes, na maioria dos casos, assumiu uma via de mão dupla, pois enquanto o intendente era beneficiado com votos e mandatos, os moradores tinham a sua disposição um representante político disposto a discursar e demandar por melhoramentos para Copacabana.

Além da relação com Clapp Filho, outro momento que explicitou os contatos de moradores com figuras políticas locais foi a entrevista conduzida pelo *Beira-Mar* com o então Prefeito Antônio Prado. Realizada no *Copacabana Palace* e publicada parcialmente em 21 de outubro de 1928, em edição especial de aniversário do periódico, o texto trouxe várias campanhas levadas à cabo pelo jornal e que contaram com o apoio do prefeito. Dessas campanhas, a que se referiu à Avenida Atlântica foi a demanda pela criação de ao menos três abrigos de ônibus ao longo da via. Visto que o prefeito acusou a notificação da demanda, o jornal elogiou o alcaide pela sua boa vontade para com os moradores de Copacabana.

Figura 63 – Trecho de conversa do *Beira-Mar* com o prefeito Antônio Prado

Fonte: Beira-Mar, 21.08.1928, p. 1, *O nosso aniversário*.

Por fim, em relação ao uso da imprensa – e em especial do *Beira-Mar* – apresentamos a seguir alguns recortes para cada uma das demandas relacionadas à Avenida Atlântica que identificamos no período 1922-1930. Para lembrarmos, as demandas localizadas foram as seguintes: construção de rampas e escadas conectando a avenida com a praia; conserto de valas na avenida que concentravam água e sujeira; reparos na estrutura viária e no calçamento por causa de danos causados pelas ressacas; instalação de bancos ao longo de toda a avenida; solução para vazamentos de esgoto; criação de abrigos/pontos de ônibus; arborização da avenida.

Figura 64 – Demanda por instalação de escadas e rampas

Fonte: Beira-Mar, 08.08.1926, p. 1, Onde estão as escadinhas?.

Figura 65 – Demanda para o conserto de valas

Fonte: Beira-Mar, 01.04.1923, p. 1, *Avenida Atlântica*.

Figura 66 – Demanda por reparos na avenida após os estragos causados pela ressaca

Fonte: Beira-Mar, 26.10.1924, p. 5, *Efeitos da ultima ressaca*.

Figura 67 – Demanda pela instalação de bancos ao longo da Avenida Atlântica

Fonte: Beira-Mar, 07.02.1926, p. 3, *Piedade, Sr. Prefeito! Bancos para a Avenida Atlantica.*

Figura 68 – Demanda pela construção de abrigos de ônibus e bondes

Fonte: Beira-Mar, 17.07.1927, p. 1, *Creemos abrigos de passageiros para omnibus e para bondes em Copacabana, Ipanema e Leme.*

Figura 69 – Demanda por arborização da Avenida Atlântica

E' de sensível importancia para nós a arborização da Avenida Atlantica

As arvores nos darão o refrigerio das suas sombras, que de sol as nossas ruas não carecem, pois têm demais...

Seja em Buenos Ayres, seja em Londres ou em Tokio, as ruas arborizadas contam-se às dezenas e dezenas. A arborização é um factor capital na estrutura de uma grande cidade.

O beneficio da arvore faz-se sentir notoriamente nos centros urbanos em que ha plethóra de habitantes, porquanto se sabe que a transpiração das folhas absorve os corpúsculos deletérios do gaz atmosphérico e da poeira ambiente.

Nas regiões tropicaes, — e o Brasil está entre essas, — o arborizamento das ruas traz excellentes compensações á hygiene das massas, alliviando o ar e os terrenos com suas folhagens deliciosas que protegem os caminhantes do ardor severo da canícula.

Nós, por quotidiana experiencia, bem reconhecemos isto. O sol, que, de manhã á tarde, escalda nos passeios cimentados, não nos castiga tanto quando a sombra de um arvoredro frondoso se desenrola hospitaleiramente de esquina a esquina.

A arborização á margem de algumas das nossas avenidas é uma bençã da natureza que nos suaviza o percurso, arduo por vezes, ao sahirnos das nossas residencias em demanda de conducção.

Infelizmente, o numero de ruas arborizadas de Copacabana não excéde a uma duzia, talvez.

Temos artérias importantissimas, como a Avenida Atlantica, que — é incrível! — até agora não foram arborizadas, qual se esperava, embora sejam ellas espaçosissimas, sempre regorgitando de pedestres, e brilhantemente edificadas com palacetes sumptuosos na maior extensão da praia.

Caminhar de dia, sob o casti-

go dos raios solares, pela Avenida Atlantica, representa um sacrificio heroico, um estoicismo aconselhavel a quem pleiteie a corôa dos martyres.

A ausencia das arvores na scintillante via publica que órla as aveias de Copacabana motiva innarraveis torturas ao morador do bairro que alli aguarda o *omnibus* sob os dardos causticantes do sol. Sem abrigio onde lhe seja permittido prestar-se ás chammas caniculares, o indefezto mortal consola-se com o unico remedio possivel: o uso dos guarda-sóes... ou a resignação. Do contrario, desiste e volve a *penates*...

Quando arborizaremos a Avenida Atlantica?

Que esta pergunta não cáia, suspensa do indefinido, como a dolorosa interrogação das estatisticas nacionaes.

A arborização das ruas de Copacabana, o Dr. Prado Junior é a testemunha solemne d'esta asserção, não foi nunca problema sério de molde a queimar

os preciosos calóricos cerebraes dos nossos intendentes, que de insignificancias de somenos cuidam de raro em raro, quando o destino os excita a essas excentricidades. Quer nos paecer, no entanto, que não será desdouro para elles advogar nosso interesse, tratando de certas minucias, secundarias: seu vêr, como a do arborizamento das ruas de Copacabana, Ipanema e Leme...

Arborizemos as nossas artérias com arvores robustas ou elegantes, que se perfillem, carinhosas e maternas, sobre as nossas frentes, nas horas d maior temperatura do dia.

Precisamos de arvores d sombras uteis, largas e expressivas a exemplo das que frondejam na rua Nossa Senhora de Copacabana.

Mas ouvirão os senhores edi o eco d'estas palavras?

Deus o permita que sim: Avenida Atlantica é um supplicio infernal para os transeuntes que nella se estacionam, suando ao látejo do sol impie-

DISPLICENCIA

Quando nós dois passamos na avenida
todo esse povo despreocupado
futil e calumniador
mal nos vê, meu amado,
inventa horrores de nosso amor!

Minhas amigas, talvez, despeitadas,
porque me preferiste a todas ellas
dizem de mim: "Aquillo... é uma fin-
[gida!]"
e vingadas:
"Ha mulheres tão mais bellas..."

E os teus amigos conscienciosos:
"São felizes... Merecem... Uns bons
[meninos...]"
E alguns perfidos e maliciosos:
"E' um bello casal de cabotinos!"

Sim... eu sei que falam desbragada-
[mente]
de nós dois, querido, pela cidade!
Mas não importa... que toda essa gente
inveja bem nossa felicidade.

H Y L D E T H F A V I L L A

Figura 70 – Demanda para o conserto de vazamento de esgotos na Avenida Atlântica

A PERIGOSA IMMUNDICIE DAS NOSSAS PRAIAS

OS DETRITOS LEVADOS PELOS ESGOTTOS SÃO VEHICULOS DE TODAS AS CONTAMINAÇÕES

Cães impertinentes – O typho

Não é a primeira vez que lavamos o nosso protesto contra o estado lastimável de immundicie em que se encontram permanentemente as nossas praias. Varios são os motivos que concorrem para esse abandono e de

dizer permanente, outra desagrada ao banhista de Copacabana, qual a redundante do abuso de certos moradores que levam para a praia os seus cães irritantes, á hora do banho, permitindo que os mesmos satisfaçam as

Saude Publica, o coefficiente de mortalidade por aquella terrivel molestia. Um medico declarou-nos, em palestra, que está tratando actualmente de varios doentes de typho que adquiriram a enfermidade nos banhos de mar da praia de Botafogo. E isso se explica porque raros são os banhistas que, num mergulho ou mesmo nadando, deixam de beber um pouco de agua. Ora, essa agua estando suja, encobrindo toda essa immensa podridão, é claro que seja um excellent vehicle de graves infecções. E' o caso de Botafogo onde a limpeza da enseada não é feito ha muito tempo.

A ameaça do typho pairará sobre Copacabana enquanto se não tratar com maior cuidado da limpeza da praia, na proximidade dos enauseantes esgottos. Torna-se necessaria e urgente qualquer medida prophylactica, neste sentido — e demoral-a seria pôr em perigo a vida de innumeras pessoas e sobretudo de milhares de crianças que procuram, na areia da praia, a alegria do sol e da vida.

Dois aspectos desagradáveis da Avenida Atlântica, em pontos da praia contaminados pelos detritos

todos, o mais importante em Copacabana, é o do funcionamento imperfecto dos esgottos que vão ter á avenida Atlântica, derramando os seus detritos sobre a areia, sujando-a dias seguidos, até que uma maré alta venha arrastar para o largo as podridões que tingiram a praia e afastaram, enauseados, os banhistas.

A's vezes um ou dois operarios da Prefeitura procuram abrir valas por onde possam descer os detritos que em cima, no lençol de areia, vão formando um lago immundo. Nem sempre o conseguem com successo e na maioria das vezes perdem o seu tempo, nada adiantando quando a maré está baixa.

Ao lado dessa sujidade por assim

sas necessidades organicas de encontro ás barracas de lona ou nos trechos onde geralmente brincam crianças ou descansam, á procura do ar puro, os amantes da natureza.

Um bom serviço de policiamento e uma carrocinha engradada seriam suficientes para dar um cõbro ás exhibições anti-hygienicas desses cães... sem dono. Quanto aos derramamentos fecaes dos esgottos, parece-nos que só a Saude Publica, de accordo com a Prefeitura, poderia encontrar a solução para tão abominavel descaso.

Tenhamos em mente o que se está passando em Botafogo, onde o typho anda colhendo de preferencia ás banhistas da linda enseada, contribuindo para augmentar nos boletins da

POESIA

—Na vida, para mim, o capital
— E para mim, no amor, é o c

Mediante os trechos acima buscamos exemplificar quais foram os principais pedidos de melhoramentos relacionados à Avenida Atlântica. É interessante pontuarmos que em inúmeros casos a justificativa dada por moradores e pelo jornal não se referiu apenas à má prestação de um serviço ou ausência de infraestrutura; isto é, a atuação do poder público foi reivindicada dada a relevância da avenida para o bairro e para a cidade. Foi nesse sentido que: por causa do seu "esplendor", a avenida merecia receber uma escadinha de conexão à praia; por ser "linda" e detentora de um "bello panorama", era inadmissível a existência de valas na via, acumulando água e sujeira; visto que a avenida era "apreciada, admirada e elogiada", abrigos para bondes e ônibus eram necessários; e, por ser uma "artéria importantíssima", uma via pública "seintillante", árvores precisavam ser plantadas ao longo de sua extensão.

Visto quais foram as demandas e o modo pela qual elas foram expressas no *Beira-Mar*, prosseguimos agora com mais uma parte do mecanismo de participação social. Na próxima seção, tal como previsto pelo *process tracing*, investigamos qual foi a avaliação do governo municipal carioca, tendo em vista os pedidos de moradores por melhoramentos na Avenida Atlântica.

d. Parte 4 – A avaliação do governo

Após ter acesso às reclamações dos moradores, coube ao governo municipal avaliar a petição e decidir se atuaria ou não em prol de Copacabana. O contexto para o atendimento das demandas pareceu favorável, visto que o bairro estava em crescimento e uma série de medidas foram tomadas pelo poder público para melhorar a oferta de serviços públicos em Copacabana, apesar das reclamações frequentes dos residentes. Como já argumentamos em capítulos anteriores, mesmo que petições e solicitações fossem feitas, havia um reconhecimento por parte dos moradores de que o bairro era, no geral, beneficiado pelas autoridades políticas. Em suma, de acordo com o que apresentamos a seguir nos *resultados*, algumas das demandas feitas por moradores para melhoramentos na Avenida Atlântica foram atendidas, enquanto outras foram parcialmente atendidas e outras não foram postas em prática.

A questão da ressaca e dos danos que ela causava de forma recorrente, todavia, pareceu impor desafios adicionais ao poder público, visto que não era apenas uma questão de orçamento ou vontade de solucionar o problema de maneira definitiva, mas passou também por critérios técnicos, que exigia conhecimentos necessários para implementar um projeto que contivesse os efeitos da agitação das águas sobre a avenida. No próprio *Beira-Mar*, como vimos no recorte acima, foi questionado se a “engenharia indígena ou estrangeira” não detinha os recursos

necessários para eximir o problema e, assim, evitar que todos os anos fossem empregadas grandes quantias de dinheiro com a reconstrução da via. Além disso, a partir da ressaca surgiram problemas diversos, não apenas relacionados a buracos e sujeira na via, mas também a destruição de bancos, rampas, escadas que já haviam sido colocados pelas autoridades municipais anteriormente.

Nosso objetivo aqui não é debater se naquele período, das primeiras décadas do século XX, havia conhecimento técnico suficiente para extinguir os estragos causados pela ressaca; até porque, curiosamente, muitos dos prefeitos que promoveram grandes intervenções na Avenida Atlântica (como Pereira Passos, Paulo de Frontin, Carlos Sampaio e Alaor Prata) foram engenheiros, pertencentes ao Clube de Engenharia. Nosso intuito principal é reforçar, seguindo o que já argumentamos no capítulo 3, que os engenheiros foram atuantes no meio político da cidade e que estes exerceram a sua “autoridade do discurso técnico” para proferir opiniões contrárias ou favoráveis sobre as grandes obras empreendidas no Rio de Janeiro. Portanto, na elaboração de projetos técnicos complexos (como o da reconstrução da avenida e contenção das ondas do mar), era esperado que este grupo também exercesse algum nível de interferência nas decisões tomadas pelo poder público.

Sobre os efeitos da ressaca nas vias à beira-mar, em especial, o texto do Mauricio Joppert publicado no *O Jornal*, em agosto de 1925, argumentou que até aquele ano, "os trabalhos não [tinham] obedecido a uma verdadeira technica; os projetos se [formulavam] sem uma base segura de estudos e sem uma compreensão nítida das condições a satisfazer para uma obra estavel e permanente" (*O Jornal*, 08.08.1925, p. 1, *A defesa do litoral em Copacabana e Leme*). Já Alfred Agache, em seu plano para a cidade do Rio de Janeiro encomendado pelo prefeito Antônio Prado, atestou que as ressacas ocorriam pela proximidade da avenida e das construções com o mar.

[...] o traçado da Avenida Atlantica, - obedecendo a motivos que é inutil lembrar aqui, - não foi executado com a largura necessaria. O alinhamento das construcções está tão próximo do mar, que a calçada, que é no emtanto relativamente estreita, encontra-se a uma distancia insufficiente do limite atingido pelas aguas da enchente. Resulta disso, que por occasião das grandes marés ou dos temporaes violentos, o mar reclama os seus direitos e destróe as obras que foram construidas sem obedecer as indicações da natureza (Agache, 1930, p. 197).

Se as afirmações do engenheiro Mauricio Joppert e de Alfred Agache estiveram fundamentadas ou não, o fato foi que a solução mais bem consolidada para o problema das ressacas, todavia, foi dada apenas na década de 1960, quando no então Estado da Guanabara começaram as obras de alargamento da avenida – com a constituição de dois calçadões (um

junto aos prédios, outro margeando a praia), um canteiro central, duas pistas duplas para os veículos e uma faixa de areia mais ampla.

Em suma, partindo do que foi exposto acima, afirmamos que mesmo que o Estado optou por intervir na avenida sob o provável aval ou influência de engenheiros, as soluções foram encaradas pelos moradores de Copacabana como insuficientes, visto que os problemas sempre retornavam mais cedo ou mais tarde. Reclamações dos moradores também surgiram por causa da morosidade das obras de reconstrução, que se alongaram por anos, inclusive.

No intervalo analisado (1922-1930) o Rio de Janeiro esteve sob a administração de dois prefeitos, que cobriram a maior parte do período – Alaor Prata e Antônio Prado. Segundo o que vimos no capítulo 4, enquanto o primeiro foi alvo de críticas constantes veiculadas no *Beira-Mar*, o segundo foi, em inúmeros casos, elogiado pelo jornal de bairro.

Alaor Prata foi o grande responsável na década de 1920 por uma das maiores obras de reconstrução da Avenida Atlântica executadas pela Prefeitura do Distrito Federal. Em 1924, após uma “memorável” ressaca, o então prefeito iniciou os reparos na via, seguindo o que o seu antecessor (Carlos Sampaio) já havia feito. A principal diferença, no entanto, foi que durante a gestão de Prata a Prefeitura passou por períodos de grandes dificuldades financeiras¹¹³ e por isso teve que “pautar sua administração por uma severa e rigorosa economia” (REIS, 1977, p. 83).

Apesar das dificuldades econômicas no início do mandato, com o passar dos anos e a lenta recuperação no quadro das finanças do município, o prefeito então promoveu investimentos em grandes obras – privilegiando a zona sul e Copacabana, em determinada medida. Foi assim que Alaor Prata deu início, por exemplo, a remodelação e alargamento do Túnel Velho, que conectava os bairros de Botafogo e Copacabana.

Em 1924, quando a ressaca atingiu o litoral de Copacabana e do Leme (sobretudo no trecho da Avenida Atlântica entre as ruas Santa Clara e Xavier da Silveira), o prefeito reconheceu em sua Mensagem n. 549 (de 31.08.1924) ao Conselho Municipal que as ondas de “proporções violentas” ocasionaram avarias na via beira-mar (REIS, 1977, p. 88). Por isso, no mesmo ano o prefeito destinou a quantia de 1.604:088\$000 para os reparos na Avenida Atlântica – valor superior, por exemplo, ao destinado para o mesmo tipo de reparos na Avenida Beira-Mar (REIS, 1977, p. 87). As obras na Avenida Atlântica, contudo, demoraram ao menos

¹¹³ Reis (1977) e Prata (1958) alegaram que o prefeito Carlos Sampaio, por conta dos festejos do Primeiro Centenário da Independência, contraiu vários empréstimos e utilizamos grandes quantias de dinheiro para financiar a urbanização de zonas da cidade (sobretudo na área de saneamento). Por isso, na administração de Alaor Prata, a situação econômica da Prefeitura do Distrito Federal era “precária”.

dois anos para serem concluídas. A morosidade nessa e em outras obras de Copacabana levou a publicação de críticas pelo *Beira-Mar*, conforme vemos no título da notícia a seguir.

Figura 71 – Reclamação de moradores pela morosidade em inúmeras obras do bairro

Fonte: Beira-Mar, 20.06.1926, p. 1, *Obras morosas... Quando terminarão? Os documentos officiaes pensam que ainda este anno...*

Em agosto de 1926, no entanto, o jornal festejou a conclusão dos reparos: “Até que enfim, graças a Deus! Já estão concluídas as reconstruções do caes da Avenida Atlantica” (Beira-Mar, 08.08.1926, p. 1, *Até que enfim, graças a Deus!*), apesar de classificar a Avenida Atlântica como “avenida de ouro”, dada as grandes quantias empregadas em sua (re)construção desde a administração do prefeito Pereira Passos.

No mesmo ano, após a posse de Antônio Prado, o jornal de bairro já tratou de alertar o novo prefeito que os moradores estavam cansados dos buracos, “descalçamentos” e “concertos” intermináveis da avenida (Beira-Mar, 05.12.1926, p. 1, *As mazellas de Copacabana*). O tom adotado para se comunicar com Prado, no entanto, foi mais conciliatório quando comparado ao modo de como o jornal se relacionou com Alaor Prata – visto que o novo prefeito era um homem “culto” e “viajado”, que tinha residido por alguns meses no *Copacabana Palace* assim que se mudou de São Paulo para o Rio de Janeiro, para administrar a capital do país. Segundo o relato de Reis (1977, p. 89), Prado também foi “amigo pessoal do Presidente da República” e mesmo “sem títulos e sem preconceitos técnicos, fez uma administração dotada de bom senso e com uma invulgar disposição para o trabalho”.

De fato, o prefeito Antônio Prado desenvolveu um amplo projeto viário na capital e Copacabana foi beneficiada por essa ação. Pavimentação e calçamento foram providenciados para diversas ruas do bairro através da *Cia. Auxiliar de Viação e Obras* (REIS, 1977). Em relação à Avenida Atlântica o prefeito deu prosseguimento às obras para a contenção de ressacas, complementando o que outros administradores já haviam executado. O resultado,

segundo o *Beira-Mar*, foi positivo, visto que as amuradas foram capazes de controlar a fúria do mar durante a ressaca de 1929.

Figura 72 – Moradores celebram o sucesso das amuradas em conter o avanço das águas sobre a avenida

Fonte: *Beira-Mar*, 30.06.1929, p. 1, *A ressaca em Copacabana*.

A confiança na “resistência inabalável” da amurada, entretanto, foi perdida ao longo da década de 1930 e a solução mais definitiva para o problema, como já bem mencionamos, surgiu na década de 1960. Contudo, na administração de Antônio Prado, a atenção do prefeito dada a Copacabana, com a execução de obras viárias e reparos, fizeram com que a sua gestão fosse avaliada de forma positiva pelos moradores.

Como vimos em páginas anteriores desse capítulo, nos anos de 1928, 1929 e 1930 as reclamações de moradores sobre a Avenida Atlântica caíram consideravelmente. No geral, Alaor Prata reuniu 15 reclamações entre 16 de novembro de 1922 e 15 de novembro de 1926; já Antônio Prado congregou 11 reclamações entre 16 de novembro de 1926 e 24 de outubro de 1910 – sendo 4 em seu primeiro mês de mandato (como alerta dos moradores sobre as “mazelas de Copacabana”) e 5 em 1927, 1 em 1929 e nenhuma nos anos de 1928 e 1930.

Para além das demandas associadas de forma direta à ressaca, sobre as outras intervenções solicitadas – como arborização e conserto de vazamentos de esgotos – observamos que a atuação das duas administrações foi mais singela. Apesar do Plano Agache, elaborado durante a gestão de Antônio Prado, prever jardins públicos e ruas arborizadas para todo o bairro de Copacabana, identificamos pelo *Beira-Mar* que as vias que tiveram seus pedidos de arborização atendidos foram a Rua Barata Ribeiro e a Avenida Rainha Elizabeth¹¹⁴. Em relação ao esgoto encontramos uma série de reclamações sobre problemas na oferta desse serviço para várias áreas do bairro – e nenhuma notícia indicando que a demanda foi atendida¹¹⁵.

e. Resultado – A implementação da política pública

No decorrer do presente capítulo apresentamos diversas demandas de moradores de Copacabana associadas à Avenida Atlântica que oscilaram entre pedidos por árvores e abrigos de ônibus, até a reconstrução da via por causa de estragos causados em períodos de maré alta. Abaixo identificamos qual foi a atenção dada pelo Estado para cada uma delas, separando-as em três grupos: demandas atendidas, parcialmente atendidas e não atendidas.

Já adiantamos, todavia, que problemas gerais advindos com a ressaca foram considerados aqui como atendidos completa e parcialmente, visto que o poder público interviu durante a década de 1920 para a solucionar as situações recorrentes de destruição; no entanto, quando olhamos para além da década de 1920, constatamos que ressacas futuras causaram novos estragos recorrentes na via. Desse modo, consideramos como demanda atendida as ações empreendidas por Alaor Prata e Antônio Prado de reconstrução e melhoria da infraestrutura da avenida até 1930; mas, ao mesmo tempo, dada a recorrência do problema nas décadas seguintes (inclusive relatado pelo *Beira-Mar*), apontamos os efeitos das ressacas como parcialmente resolvidos em sua totalidade.

Antecipamos também que para três demandas específicas – solução para vazamentos de esgoto, construção de rampas e escadas conectando a avenida com a praia e criação de abrigos para ônibus e bondes – não encontramos evidências no *Beira-Mar* ou em fontes alternativas para descobrir se os pedidos dos moradores foram atendidos ou não. Nesses casos, o periódico

¹¹⁴ Sobre arborização da Rua Barata Ribeiro, ver: *Beira-Mar*, 06.10.1929, p. 10, *Está sendo concluída a arborização da Rua Barata Ribeiro*.

Sobre arborização da Avenida Rainha Elizabeth, ver: *Beira-Mar*, 05.06.1927, p. 1, *A arborização das nossas ruas. Temos esperanças nas iniciativas do Dr. Prado Junior*.

¹¹⁵ Para um exemplo de reivindicação relacionada ao sistema de esgoto, ver: *Beira-Mar*, 03.06.1923, p. 1, *Os esgotos de Copacabana - um apelo ao Prefeito*.

do bairro de Copacabana veiculou as demandas e fez cobranças junto ao poder público, mas não publicou em suas páginas se os abrigos, escadas e rampas foram construídos, bem como se os vazamentos de esgoto foram interrompidos.

Apresentadas as devidas considerações, vejamos agora como as outras demandas se distribuíram nas três categorias de análise: atendida, não atendida e parcialmente atendida.

Demandas atendidas

Do quadro de demandas de moradores que foram atendidas pela administração pública local, identificamos evidências para os seguintes pedidos: conserto de valas na avenida que concentravam água e sujeira, reparos na estrutura viária e no calçamento por causa de danos causados pelas ressacas e instalação de bancos ao longo de toda a avenida.

As duas primeiras demandas – conserto de valas e reparos por causa das ressacas – foram solucionadas de forma conjunta através das obras de reconstrução da Avenida Atlântica iniciadas pelo prefeito Alaor Prata e concluídas por Antônio Prado. A resolução desses problemas foi reconhecida pelo *Beira-Mar* pela primeira vez em 1926, na inauguração do trecho reconstruído da avenida em frente ao *Copacabana Palace*. Contudo, apesar da comemoração, o jornal alegou que as obras ainda não haviam sido concluídas e que somente as obras do referido trecho custaram 423:800\$000 aos cofres públicos – dinheiro que, segundo o periódico, poderia ser empregado “em trechos outros que necessitam de aformoseamento, jardins, alinhamentos, calçadas, etc” (Beira-Mar, 04.04.1926, p. 3, *Em frente ao Copacabana Palace Hotel - Foi inaugurado o trecho do caes reconstruído*)¹¹⁶.

Alguns meses depois, ainda em 1926, o jornal celebrou (“Até que enfim, graças a Deus!”) a conclusão geral das obras de reconstrução da Avenida Atlântica – incluindo também o conserto das valas. A notícia publicada no jornal dizia o seguinte:

De uma extremidade a outra da Avenida Atlantica os autos já podem livremente correr, sem necessidade de fazer lentas e perigosas curvas pelas ruas adjacentes á praia. Era tempo! Um longo anno persistio esse desagradavel estado de coisas, enquanto não se remendavam aqui e ali os pedaços de cães arrebatados pela violenta ressaca de 1925 (Beira-Mar, 08.08.1926, p. 1, *Até que enfim, graças a Deus!*).

Mais adiante, no mesmo texto, o jornal afirmou que com o término das obras, a avenida voltou ao “seu antigo esplendor de rainha” (idem). Porém, mais uma vez, o festejo veio acompanhado de críticas, dado que a reconstrução geral da via, desde a época do prefeito Pereira Passos, já havia custado ao “Thesouro da cidade” a “bagatella de 19.000:000\$000” (idem). Nas

¹¹⁶ Segundo a ferramenta de conversão de valores do jornal Estado de São Paulo, 423:800\$000 no dia 04.04.1926 representam no período atual, aproximadamente, R\$10.595.000,00 (Acervo Estadão, 2020).

fotos abaixo ilustramos o estado da avenida em 1925, após uma grande ressaca, e a avenida já reconstruída, em fotografia de 1926 (aproximadamente).

Figura 73 – Avenida Atlântica e o Hotel Copacabana Palace no dia 05.07.1925

Autoria e fonte: Pedro Correa do Lago, Fachada do Hotel Copacabana Palace, 05.07.1925, Acervo IMS.

Figura 74 – Avenida Atlântica, cerca de 1926

Autoria e fonte: Pedro Correa do Lago, Avenida Atlantica, 1926 (circa), Acervo IMS.

Sobre a instalação de bancos ao longo da Avenida Atlântica, não localizamos no *Beira-Mar* notícias sobre o atendimento do pedido. No entanto, identificamos em uma foto e em um cartão postal de Copacabana, dos anos finais da década de 1920, a avenida com vários bancos instalados no calçadão, conforme a demanda expressa por moradores no jornal do bairro. Abaixo reproduzimos a fotografia e o cartão postal.

Figura 75 – Avenida Atlântica em 1929

Fonte: Acervo Paulo José da Costa.

Figura 76 – Avenida Atlântica nos anos finais da década de 1920

Fonte: Coleção de cartões-postais, Hip Post Card.

Demandas não atendidas

Dentre as demandas de moradores não atendidas pelo poder público localizamos evidência para o pedido relacionado à arborização da Avenida Atlântica. Através do *Beira-Mar*

a solicitação foi feita em maio de 1929. Além disso, como vimos acima, o Plano Agache, elaborado em período semelhante, propôs a implementação de caminhos verdes em Copacabana, com avenidas e ruas repletas de árvores e jardins. Em fotografias da década de 1930, no entanto, observamos que as árvores demandadas ainda não haviam sido plantadas ao longo da avenida. A título de exemplo, exibimos uma dessas imagens abaixo.

Figura 77 – Avenida Atlântica em 1930 (cerca)

Fonte: Coleção Particular Oliveira Reis, Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro.

Demandas parcialmente atendidas

Por fim, conforme já adiantamos acima, a demanda parcialmente atendida pelo governo municipal carioca foi o controle dos efeitos da ressaca sobre a avenida. Mesmo que Alaor Prata e Antônio Prado destinaram grandes quantias para solucionar o problema – e, de fato, o *Beira-Mar* alegou em 1929 que a amurada foi suficiente para conter a força das águas – nas décadas seguintes o problema surgiu novamente de forma recorrente.

A partir de 1936, no próprio *Beira-Mar*, as críticas ao estado de conservação da Avenida Atlântica voltaram às páginas do jornal, dado os problemas de destruição de passeio, bancos, iluminação pública e demora na execução de obras. Em 10 de abril de 1937, por exemplo, o jornal dedicou a sua primeira página para falar que a avenida, por estar muito próxima ao mar, foi mal projetada e que a prefeitura só lá atuava por conveniência, apenas em momentos que a interessava (*Beira-Mar*, 10.04.1937, p. 1, *Mal projetada, a Avenida Atlantica foi traçada muito*

próxima ao mar). Nas décadas seguintes, sem a implementação de uma solução durável, cenas como vemos na fotografia abaixo foram recorrentes.

Figura 78 – Avenida Atlântica no dia 08.05.1962

Fonte: Acervo do Jornal O Globo.

Finalmente, tal como fizemos no capítulo 4, no *Anexo C* deste presente capítulo apresentamos uma cronologia com os eventos associados às demandas por melhoramentos na Avenida Atlântica. Além disso, enquanto forma de ilustrar visualmente as inúmeras alterações aqui mencionadas, exibimos quatro representações artísticas e históricas de Copacabana produzidas pelo artista gráfico Guta, em 2007 (*Anexo D*). Pela comparação entre as quatro imagens fica evidente o processo de transformação urbana da Avenida Atlântica no intervalo de pouco mais de um século – e o crescimento contínuo da faixa de areia, para evitar os estragos da ressaca.

5.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a análise apresentada acima, de demandas de moradores para melhoramentos na Avenida Atlântica, concluímos o nosso ciclo de investigação sobre o processo de construção e

implementação de políticas públicas no Rio de Janeiro no início do século passado. Com o intuito de adicionar reflexões e ideias sobre a análise da escola efetuada no capítulo 4, a partir do caso da Avenida Atlântica conseguimos avançar com a pesquisa, na medida em que consideramos também solicitações que não foram completamente atendidas pela administração pública local.

Dentre as semelhanças existentes entre ambos os casos, identificamos que tanto para a demanda por escola, como para pedidos de intervenção na Avenida Atlântica, a comunicação entre moradores e autoridades políticas não apresentou grandes entraves. Ao contrário, por intermédio do *Beira-Mar* constatamos que residentes de Copacabana não tiveram impedimentos para acessar o governo e expressar seus interesses e desejos. Deste modo, essa facilidade na interlocução com intendentess e prefeitos foi mais uma vez utilizada como meio para a obtenção de benefícios para Copacabana. Além disso, a comparação entre os casos nos permitiu averiguar que, em diversas situações, o mecanismo da participação social assumiu um caráter circular, de idas e vindas, até que uma medida concreta fosse tomada pelas autoridades competentes.

Em relação às diferenças entre os casos, talvez a mais significativa tenha sido sobre o aspecto espacial – sempre associado à implementação de uma política pública urbana. Enquanto no caso da escola pública primária vimos que Copacabana foi, de modo geral, "esquecida" durante anos pelos poderes municipais, no caso da Avenida Atlântica a luta não foi para combater o esquecimento, mas para reforçar desigualdades espaciais, visto que a "avenida de ouro", apesar dos seus problemas, era beneficiada há décadas por prefeitos e intendentess.

Outro aspecto que distinguiu os dois casos são os atores políticos e sociais envolvidos no processo de definição e implementação da política pública. Para a construção da escola o debate se deu sobretudo entre moradores, prefeitos, intendentess, diretores municipais de instrução pública e associações de defesa da educação. Para intervir na Avenida Atlântica, no entanto, a discussão abrangeu setores técnicos (como os engenheiros) e empresas capazes de executar as obras com a qualidade e precisão necessárias. Nesse sentido, mesmo com foco da nossa investigação sob o relacionamento entre moradores e o governo, é preciso reforçar, tal como vimos com Marques (2017), que a depender da política, os interesses e as oportunidades de disputa são diferentes para todos os atores envolvidos na disputa.

Por fim, quando analisamos as demandas da Avenida Atlântica numa perspectiva mais ampla, constatamos que elas foram diferentes do conteúdo de reclamações que vimos no capítulo 3 com os jornais de bairro do subúrbio. Com a *Revista Suburbana* mostramos que as solicitações ligadas à rede viária versaram sobre a pavimentação de ruas, algo que a Avenida

Atlântica já tinha desde a sua inauguração. De modo análogo, não identificamos em jornais suburbanos demandas por arborização e instalação de itens relacionados ao lazer – provavelmente porque a infraestrutura básica ainda não havia existia na área. Em meio a solicitações com conteúdo tão díspar entre moradores de uma mesma cidade, reforçamos novamente o argumento da desigualdade espacial na distribuição dos bens e serviços públicos urbanos. Enquanto alguns residentes nem detinham o básico, outros lutavam para que os serviços já providenciados fossem ainda melhores. Não queremos argumentar aqui os moradores de Copacabana não tinham o direito de peticionar por melhorias, mas ficou mais uma vez evidente que o bairro foi, em proporção maior à outras localidades do Rio de Janeiro, mais beneficiado por intervenções do poder público.

Finalmente, para concluir essa dissertação e enumerar as contribuições de cada capítulo em todo o processo de investigação e pesquisa, encerramos o trabalho até então desenvolvido com a apresentação da *Conclusão*.

ANEXO C – Cronologia de eventos relacionados às demandas da Avenida Atlântica

Ator	Ano	Ocorrência
Beira-Mar	1922	28.10: Fundação do jornal Beira-Mar
Estado	1922	15.11: Alaor Prata assume a direção Prefeitura do Distrito Federal
Beira-Mar	1922	17.12: Notícia com reclamação sobre defeito com a reconstrução do caes feita por Carlos Sampaio; solicitam a construção de escadas e rampas para facilitar o acesso à praia.
Beira-Mar	1923	21.01: Publicação do texto "Toda a Avenida Atlântica com bancos de dez em dez metros".
Beira-Mar	1923	18.03: Notícia sobre a "elegância" e aspecto "fino" e "aristocrático" da Avenida Atlântica.
Beira-Mar	1923	01.04: Notícia com reclamação sobre "allas contendo aguas estagnadas e cobertas de productos em franca decomposição".
Beira-Mar	1923	03.06: Notícia sobre efeitos da ressaca, mas com estragos "relativamente pequenos e insignificantes".
Beira-Mar	1924	26.10: Notícia sobre em que se disse o seguinte: "O mar, mais uma vez, investiu furiosamente... destruiu em consideravel extensão. Os prejuizos também são formidaveis, montam a cerca de seis mil contos de réis".
Beira-Mar	1924	09.11: Notícia pedindo bancos no calçadão da Avenida Atlântica.
Beira-Mar	1925	07.06: Publicação do texto "As infindaveis obras da Avenida Atlantica".
Beira-Mar	1925	06.09: Publicação do texto "Buracos... Buracos... Burados... Quando serão tapados os da Avenida Atlantica? O deprimente aspecto de certas rua de Copacabana".
Beira-Mar	1925	08.11: Notícia sobre obras de reconstrução da avenida; dizem que estão adiantadas.
Beira-Mar	1925	06.12: Publicação do texto "A reconstrução da Avenida Atlantica".
Beira-Mar	1925	25.12: Publicação do texto "A falta de bancos na Avenida Atlantica"
Beira-Mar	1926	07.02: Publicação do texto "Piedade, Sr. Prefeito! Bancos para a Avenida Atlantica".
Beira-Mar	1926	07.03: Notícia em que reclamam do esgoto que vai para a Av. Atlantica e se espalha pela praia.
Beira-Mar	1926	04.04: Publicação do texto "Em frente ao Copacabana Palace Hotel - Foi inaugurado o trecho do caes reconstruido"
Beira-Mar	1926	20.06: Publicação do texto "Obras morosas... Quando terminarão? Os documentos officiaes pensam que ainda este anno...".
Beira-Mar	1926	18.07: Publicação do texto "Onde estão as escadinhas da Avenida Atlantica?".

Beira-Mar	1926	08.08: Notícia em que celebram a conclusão das obras de "reconstruções do caes da Avenida Atlantica".
Beira-Mar	1926	08.08: Publicação do texto "Onde estão as escadinhas?".
Estado	1926	15.11: Antônio Prado assume a direção da Prefeitura do Distrito Federal
Beira-Mar	1926	05.12: Notícia em que reclamam dos "descalçamentos, os buracos, os concertos interminaveis" da avenida.
Beira-Mar	1926	05.12: Publicação do texto "Os bancos de nossas praias de banho. Um appello ao Dr. Prado Júnior".
Beira-Mar	1927	24.04: Publicação do texto "O estado deploravel das ruas de Copacabana".
Beira-Mar	1927	03.07: Notícia em que reclamam da "ausência de escadinha na Av Atlântica, destruída durante ressacas" e bancos públicos".
Beira-Mar	1927	17.07: Publicação do texto "Creemos abrigos de passageiros para omnibus e para bondes em Copacabana, Ipanema e Leme".
Beira-Mar	1927	07.08: Publicação do texto "A iniciativa de Clapp Filho, no Conselho, sobre o importante assumpto".
Beira-Mar	1927	23.10: Notícia sobre campanhas do jornal (inclui pedido de melhoramento para a Avenida Atlântica).
Beira-Mar	1929	12.05: Publicação do texto "É de sensível importancia para nós a arborização da Avenida Atlantica".
Beira-Mar	1929	30.06: Notícia sobre ressaca; dizem que as amuradas resistiram à força das águas.
Beira-Mar	1930	27.07: Notícia sobre "como se opera o phenomeno destruidor da ressaca"
Estado	1930	24.10: Adolfo Bergamini assume a direção da Prefeitura do Distrito Federal
Estado	1930	14.11: O Presidente Getúlio Vargas inaugura o Ministério da Educação e Saúde Pública

Fonte: Todas as notícias publicadas no *Beira-Mar* entre 1922 e 1930.

ANEXO D – Representações de Copacabana nos anos de 1893, 1927, 1956 e 2007

Autoria e fonte: Guta (Carlos Gustavo Nunes Pereira), Instituto Pereira Passos.

CONCLUSÃO

Nesta dissertação tratamos das relações entre sociedade civil e Estado durante a primeira experiência republicana do Brasil. Elegemos a cidade do Rio de Janeiro – e, em especial, o bairro de Copacabana – enquanto nosso espaço privilegiado de análise, para identificar o processo de conversão de demandas de moradores em políticas públicas. O que vislumbramos neste trabalho foi apresentar contribuições ao debate da participação cidadã no Brasil e destacar a sua trajetória de desenvolvimento histórico.

Tendo em vista o debate teórico, metodológico e os resultados obtidos com a análise das evidências empíricas, destacamos aqui os seis principais pontos de contribuição da pesquisa.

1. A participação política foi provavelmente mais relevante do que o esperado pela historiografia clássica

Alinhados com a produção latino-americana recente, que tem revisado os sentidos e significados dos pleitos eleitorais realizados no século XIX e início do século XX, apresentamos algumas evidências que indicaram uma participação mais ativa e crítica de eleitores no processo de escolha dos seus representantes políticos. Ainda que a participação política não tenha sido nosso foco central de análise, ao tratarmos da cidade do Rio de Janeiro – naquele momento, a capital do Brasil e uma das cidades mais populosas do continente americano – identificamos que o voto foi utilizado por eleitores como moeda de troca para obtenção de melhoramentos para uma área específica da cidade.

Nossas evidências também apontaram para a existência de competição eleitoral e de que a realização do pleito em si foi um grande evento para a cidade, mobilizando eleitores e não eleitores. Jornais grandes e pequenos, assim como indivíduos, atuaram como cabos eleitorais visando promover a imagem de um candidato específico. Nesse sentido, ainda que as eleições não estivessem livres de trapaça e adulteração, realçamos que os pleitos do período não devem ser vistos apenas pela perspectiva da fraude. Apesar das limitações impostas (no que diz respeito à extensão do sufrágio, por exemplo), a realização de eleições num contexto ainda não democrático promoveu o acúmulo de aprendizagem institucional e difundiu a cultura da participação na sociedade.

2. A participação política esteve, em inúmeros casos, intrinsicamente conectada à participação social

Apesar dos nossos esforços em distinguir a participação política da social enquanto estratégia para tornar o fenômeno analiticamente mais claro e compreensível, dados coletados em jornais e revistas nos indicaram que ambas dimensões da participação estiveram conectadas em inúmeros momentos. Com o *Beira-Mar*, por exemplo, tivemos a oportunidade de constatar que o contato de moradores feito com um determinado político esteve relacionado à processos eleitorais – se o intendente conquistasse uma melhoria para Copacabana, os seus residentes saberiam como recompensar o político quando chegasse o momento da escolha de representantes.

Sobre este aspecto julgamos que é importante mais uma vez evidenciarmos o papel central desempenhado pela imprensa em todo o processo. Se por um lado jornais e revistas transmitiram de maneira consistente as reclamações de moradores ao poder público, por outro lado eles funcionaram enquanto plataforma para que políticos tornassem públicas as suas ações em prol da cidade e, assim, estabelecessem redes de interação com os cidadãos cariocas. Dessa forma, os periódicos – sobretudo os pequenos, de circulação local – trouxeram a política para dentro dos bairros, assim como levaram os pedidos e desejos dos moradores para as autoridades políticas do período.

3. A participação social assumiu distintas formas e possibilitou oportunidades reais de envolvimento cidadão nos assuntos políticos

Essa talvez tenha sido uma das principais contribuições deste trabalho para os debates até então desenvolvidos nos campos da Ciência Política e da História. Se pela historiografia clássica carioca foram inúmeros os trabalhos já produzidos sobre protestos e grandes mobilizações da Primeira República – Sevcenko (1984) e Carvalho (1987) - e acerca do movimento associativo que se desenvolveu nesse contexto – Viscardi (2009) e Fonseca (2008) – as pesquisas que analisaram o cotidiano da vida política da capital do país fora desses grandes momentos de ação coletiva ainda são menos numerosas. Nesse sentido, nos reunirmos aos esforços empregados por pesquisadores como Silva (1986) e Lamarão (2012) em compreender as "pequenas questões" do dia-a-dia dos cariocas, o que estes desejavam e como se mobilizaram para conseguir que melhoramentos fossem implementados pela administração pública.

Nossa pesquisa revelou a existência de três formas ou modalidades principais de participação social – contatos, ativismo e associativismo civis e imprensa – e a partir desta constatação apresentamos inúmeras evidências para demonstrar como os cariocas se envolveram nos assuntos políticos da cidade em períodos não-eleitorais. Por intermédio do *Beira-Mar*, em grande medida, comprovamos que mesmo que nem todas as solicitações de moradores tenham recebido a devida atenção do governo, um número nada desprezível de demandas foram atendidas. Além disso, mais do que identificar o acolhimento de um pedido, também detectamos como operou cada uma das partes que compuseram esse processo.

Com isso, fomos capazes de apontar como surgiram as demandas dos moradores, como eles as expressaram politicamente, como o governo recebeu e avaliou esses pedidos e se, por fim, a solicitação foi atendida ou não. Ainda que a análise de outros casos seja necessária para que possamos extrair conclusões mais contundentes sobre o fenômeno estudado, podemos afirmar aqui que o processo de implementação de políticas públicas foi permeado por muitas idas e vindas, com cobranças e pressionamentos constantes até que uma decisão final fosse tomada pelas autoridades políticas.

4. A dinâmica de segregação sócio espacial da cidade do Rio de Janeiro produziu impactos no acesso de cidadãos ao Estado e na distribuição espacial de bens e serviços da cidade

As oportunidades reais de participação social, que mencionamos no ponto anterior, foram condicionadas pela estrutura sócio espacial que se instaurou na cidade do Rio de Janeiro desde princípios do século XX. Dessa forma, a divisão centro-periferia, com a zona sul reunindo as classes mais abastadas e o subúrbio as camadas mais populares, impactou as chances de cada cidadão ter o seu pedido atendido pelo Estado. Moradores de ambas as zonas criaram seus jornais locais para expressar críticas e solicitações ao poder público (como o caso do *Beira-Mar*, para a zona sul, e a *Revista Suburbana*, para o subúrbio), mas enquanto a classe média e alta reconheceu a atuação constante do governo na provisão de melhoramentos e infraestrutura, o mesmo não foi sentido pelos moradores mais pobres da capital da República.

Sobre esse ponto, nossa análise convergiu com o que já foi exposto por Abreu (1987) e Lamarão (2012), por exemplo. A depender do local de residência e do perfil social do solicitante, a atenção dada pelo Estado variou. Embora nos dias atuais o modelo centro-periferia

esteja sendo revisto¹¹⁷, acreditamos que para o período analisado ele ainda auxilia a compreender porque alguns moradores tiveram seus pedidos atendidos e porque outros não desfrutaram do mesmo benefício.

5. A produção e implementação de políticas públicas esteve condicionada aos atores sociais envolvidos no processo

Além do nível socioeconômico e do bairro do solicitante, outro fator que impactou sobremaneira a decisão governamental por atender ou não uma demanda foi o conjunto de atores sociais envolvidos no processo de deliberação. Conforme indicado por Marques (2007), cada política do urbano reúne suas próprias especificidades, mobilizando diferentes atores interessados na sua concretização. Embora nossa análise tenha sido centrada nos políticos e organizações de moradores, interesses de outros atores também estiveram presentes em alguma medida.

No caso da escola primária de Copacabana, por exemplo, para além da demanda dos moradores e do projeto educacional levado à cabo por políticos e diretores municipais de ensino, participaram do processo deliberativo os interesses de outras organizações civis, como a Associação Brasileira de Educação (ABE). Nesse caso os representantes da ABE integraram a administração pública municipal (Carneiro Leão, Fernando Azevedo e Anísio Teixeira) e implementaram, com as devidas restrições e limitações, um projeto de democratização do ensino na capital do Brasil. Ainda que este projeto aumentou o acesso à educação em toda a cidade, a análise da distribuição espacial das escolas edificadas entre as décadas de 1920 e 1930 sugeriu que a prioridade foi dada mais ao subúrbio e menos à zona sul. Desse modo, mesmo com o que afirmamos no ponto 4, os moradores de Copacabana tiveram que esperar por mais tempo para ter a sua demanda atendida pelo governo local.

Na análise do capítulo 4, sobre os melhoramentos da Avenida Atlântica, outros interesses estiveram associados para além do que desejavam os políticos e os moradores. Como a busca por uma solução duradoura para os problemas advindos com a ressaca passava pela necessidade de conhecimentos técnicos, os engenheiros participaram do processo deliberativo – assim como já participavam de uma série de outras obras e intervenções implementadas pelo

¹¹⁷ Autores como Caldeira (1997) e Marques (2015) têm apontado o surgimento de uma nova dinâmica no modelo de organização espacial das cidades brasileiras. O modelo centro-periferia, portanto, precisaria ser revisto. Apesar da existência de altos níveis de segregação, esta estaria mais complexa, seguindo um modelo por vezes distinto ao verificado nas grandes cidades brasileiro ao longo do século XX.

Estado. E de modo análogo ao que ocorreu com o caso da escola, aqui também houve uma integração dos engenheiros à administração pública local, sendo alguns deles designados pelo presidente para chefiar a Prefeitura do Distrito Federal. Como nas décadas de 1920 e 1930 as respostas para os problemas da ressaca não foram satisfatórias, os engenheiros também foram alvo de críticas por parte dos moradores visto que estavam envolvidos no processo.

6. A experiência participativa da Primeira República e dos primeiros anos do período Vargas representou um importante avanço da pauta democrática no Brasil

A partir dos trabalhos de O'Gorman (1996), Lutz (1991) e Sabato (1992) identificamos que mesmo em contextos não democráticos, oportunidades de participação política e social foram colocadas à disposição dos indivíduos para que estes pudessem intervir, de algum modo, nos assuntos políticos locais e nacionais. Desse modo, ainda que a participação na cidade do Rio de Janeiro tenha se desenvolvido num contexto em que liberdades individuais e coletivas ainda não eram presentes do modo que é esperado num regime democrático, os avanços conquistados no período foram significativos. Quando comparado ao Império, por exemplo, a possibilidade do cidadão comum participar das deliberações foi maior durante a República, mesmo com as limitações existentes.

Portanto, para finalizar o ciclo de investigação que iniciamos com essa pesquisa, salientamos que todos os processos e mecanismos que descrevemos ao longo do trabalho representam uma parcela da história democrática no nosso país. Embora processos de desenvolvimento, consolidação e deterioração democrática nem sempre sigam um percurso linear, a experiência participativa no Rio de Janeiro do começo do século XX foi relevante para tornar o Estado mais próximo dos seus cidadãos e difundir entre os cariocas valores e direitos importantes para a instauração de uma democracia representativa e participativa.

REFERÊNCIAS¹¹⁸

- ABREU, M. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPP, 2013 [1987].
- ABREU, M. **Natureza e Sociedade no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1992.
- AGACHE, A. **Cidade do Rio de Janeiro: Extensão – remodelação – embelezamento**. Paris: Foyer Brésilien, 1930.
- ALEIXO, J. C. B. O voto do analfabeto no Brasil. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, vol. 26, no. 1, jan.-abr. 1983, p. 11-21.
- ALERJ – Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. **Conselho Municipal do Distrito Federal (1889-1935): inventário analítico**. Rio de Janeiro: ALERJ, 2000.
- ALERJ – Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. **Fundo: Câmara municipal do Distrito Federal**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/arquivo.nsf/160b2f7c2ffe60f90325677f004d25cf/5ad49a87117b497903256762005224cc?OpenDocument>>. Acesso em: 01.02.2019.
- ALMBJÄR, M. The problem with early-modern petitions: safety valve or powder keg? **European Review of History: Revue européenne d'histoire**, vol. 26, e. 6, 2019, p. 1013-1039;
- ALONSO, P. Politics and Elections in Buenos Aires, 1890-1898: The Performance of the Radical Party. **Journal of Latin American Studies**, vol. 25, no. 3, Oct., 1993, p. 465-487.
- ALVES, F. das N. Legislação brasileira de imprensa (1823-1923): um catálogo de leis. **BIBLOS**, Rio Grande, 11: 89-93, 1999.
- ANDREATTA, V.; CHIAVARI, M. P.; REGO, H. **O Rio de Janeiro e a sua orla: história, projetos e identidade carioca**. Coleção Estudos Cariocas, Rio de Janeiro, n.9, p.1-16, dez., 2009.
- ARAÚJO, A. T. Administração pública e reformas: um estudo sobre a produção intelectual de Carlos Sampaio (1920 – 1930). 2016. 165 f. Dissertação (Mestrado em História Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2016.
- ARNOLD, J. L. The Neighborhood and City Hall: The Origin of Neighborhood Associations in Baltimore, 1880-1911. **Journal of Urban History**, vol. 6, no. 1, Nov. 1979, p. 3–30.
- AZEVEDO, A. N. de. A grande reforma urbana do Rio de Janeiro: Pereira Passos, Rodrigues Alves e as ideias de civilização e progresso. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2016.
- BARRETO, L. “O Prefeito e o povo”. In: BARRETO, L. **Marginália**. São Paulo: Brasiliense, 1956. p. 117. (Careta, 15 de janeiro de 1921).

¹¹⁸ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR 6023).

BARTON, S. E. The Neighborhood Movement in San Francisco. **Berkeley Planning Journal**, vol. 2, no. 1, 1985, p. 85-105.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2019.

BENCHIMOL, J. L. **Pereira Passos: um Haussmann Tropical**: A renovação urbana da cidade do Rio de Janeiro no início do século XX. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1992.

BERGER, P.; BERGER, E. **Copacabana**: História dos subúrbios. São Paulo: Empresa Gráfica da “Revista dos tribunais”, 1959.

BETHELL, L. On Democracy in Brazil: Past and Present. Occasional Papers, no. 7, Institute of Latin American Studies, University of London, 1994.

BIBLIOTECA NACIONAL (Brasil). **Hemeroteca Digital**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>>. Acesso em 11.05.2020.

BORGES, M. C. **O zoneamento na cidade do Rio de Janeiro**: gênese, evolução e aplicação. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2007.

BRASIL. Decreto nº 1.565, de 13 de Outubro de 1893. Regula a liberdade de imprensa durante o estado de sitio. Rio de Janeiro, Distrito Federal, 1893. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1565-13-outubro-1893-506186-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%201.565%2C%20de%2013%20de%20Outubro%20de%201893,durante%20o%20estado%20de%20sitio.>>>. Acesso em 22 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 1.733, de 12 de Março de 1856. Autorisa a organização de huma Companhia, tendo por fim estabelecer o transporte e conducção de generos por meio de carris de ferro desde o largo da Mãe do Bispo até o morro da Boa Vista, no caminho que conduz á Gavea. Rio de Janeiro, Distrito Federal, 1856. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1733-12-marco-1856-571118-publicacaooriginal-94203-pe.html>>. Acesso em 22 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 3.029, de 9 de Janeiro de 1881. Reforma a legislação eleitoral. Rio de Janeiro, Distrito Federal, 1881. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3029-9-janeiro-1881-546079-publicacaooriginal-59786-pl.html>>. Acesso em 22 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 4.264, de 4 de Dezembro de 1901. Dá instrucções para a eleição de intendentes municipaes do Districto Federal. Rio de Janeiro, Distrito Federal, 1901.

BRASIL. Decreto nº 4.743, de 31 de Outubro de 1923. Regula a liberdade de imprensa e dá outras providencias. Rio de Janeiro, Distrito Federal, 1923. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4743-31-outubro-1923-567758-publicacaooriginal-91090-pl.html#:~:text=Art.,Os%20crimes%20previstos%20nos%20arts.&text=126%20do%20Codig%20Penal%202D%20metade,cuja%20pratica%20se%20tiver%20provocado>>>. Acesso em 22 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 5.311, de 12 de Setembro de 1904. Dá instruções para a eleição de Intendentes Municipais no Distrito Federal. Rio de Janeiro, Distrito Federal, 1904.

BRASIL. Decreto nº 13.756, de 10 de Setembro de 1919. Dá instruções para e eleição de intendentes municipais no Distrito Federal. Rio de Janeiro, Distrito Federal, 1919.

BRASIL. Decreto nº 18.345, de 13 de Agosto de 1928. Dá instruções para e eleição de intendentes municipais no Distrito Federal. Rio de Janeiro, Distrito Federal, 1928.

BRASIL. Lei nº 85, de 20 de Setembro de 1892. Estabelece a organização municipal do Distrito Federal. Rio de Janeiro, Distrito Federal, 1892. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-85-20-setembro-1892-541262-publicacaooriginal-44822-pl.html>>. Acesso em 22 abr. 2020.

CALDEIRA, T. P. do R. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. **Revista Novos Estudos**, n. 47, março de 1997.

CASCARDO, F. C. P. **O tenentismo na Marinha**: os primeiros anos (1922 a 1924). São Paulo: Paz e Terra, 2005.

CARDEMAN, D.; CARDEMAN, R. G. **O Rio de Janeiro nas alturas**. Rio de Janeiro: Mauad, 2016.

CARDOSO, E. D.; VAZ, L. F.; ALBERNAZ, M. P.; AIZEN, M.; PECHMAN, R. M. **História dos Bairros - Copacabana**. Rio de Janeiro: Index, 1986.

CARDOSO, E. D. **Estrutura Urbana e Representações**: A invenção da Zona Sul e a construção de um novo processo de segregação espacial no Rio de Janeiro nas primeiras décadas do século XX. *GeoTextos* 6(1): 73-88, 2010.

CARREIRA, D. Fernando Azevedo. **Revista Educação**, no. 37, 2001.

CARVALHO, J. M. de. **Os bestializados**: o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CARVALHO, J. M. de. **A formação das almas**: o imaginário da República no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CARVALHO, J. M. de. Os Três Povos da República". **Revista USP**, vol. 59, 2003, p. 96-115.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTRO, G. A. Las cartas al poder. Definición y evolución de una práctica epistolar (siglos XVI al XX), **Historia Social**, no. 38, janeiro-junho 2020, p. 46-70.

CHILE. **Constitución de la República chilena, jurada y promulgada el 25 de mayo de 1833**. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2020 [1833]. Disponível em: <https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/17685>. Acesso em: 13 mar. 2020.

CIBOTTI, E. Mutualismo y Política. Los italianos en Buenos Aires: “Unione e Benevolenza” entre 1858 y 1865. Un estudio de caso. **Boletín del Departamento de Historia - Facultad de Humanidades**, no. 8, 1988, p. 5-45.

COUTINHO, E. G. **Processos contra-hegemônicos na imprensa carioca, 1889/1930**. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional – MinC, Programa Nacional de Apoio à Pesquisa, 2006.

CREP-RJ - Centro de Referência da Educação Pública da Cidade do Rio de Janeiro. **Escolas da Era Vargas (1931 - 1945)**. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www0.rio.rj.gov.br/sme/crep/escolas/escolas_era_vargas/escolas_era_vargas.htm>. Acesso em: 01.02.2019.

CREP-RJ - Centro de Referência da Educação Pública da Cidade do Rio de Janeiro. **Escolas da Primeira República (1889 - 1930)**. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www0.rio.rj.gov.br/sme/crep/escolas/escolas_1a_republica/escolas_1a_republica.htm#primeira_republica>. Acesso em: 01.02.2019.

CREP-RJ - Centro de Referência da Educação Pública da Cidade do Rio de Janeiro. **Escolas do Imperador**. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www0.rio.rj.gov.br/sme/crep/escolas/escolas_imperador/uuee_esc_imperador.htm>. Acesso em: 01.02.2019.

CUNHA, A. L. **Educação para a democracia**: uma lição de política prática. In: TEIXEIRA, A. Educação para a democracia: introdução à administração educacional. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997 [1936].

DAHL, R. A. **Polyarchy**: Participation and Opposition. New Haven: Yale University Press, 1971.

DAMAZIO, S. F. **Retrato social do Rio de Janeiro na virada do século**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1996.

DANTAS, C. R. D. Anísio Teixeira e as políticas de edificações escolares no Rio de Janeiro (1931-1935) e na Bahia (1947-1951). **Revista da FAEEBA**. Salvador, n.13, jan./jun. 2000, p.151-160.

DEMÉLAS-BOHY, M. D.; GUERRA, F. X. The Hispanic Revolutions: the Adoption of Modern Forms of Representation in Spain and America, 1808-1810. In: POSADA-CARBÓ, E. (Ed.). **Elections Before Democracy**. Nova York: St. Martin's Press, 1996, p. 33-60.

DIEPPE, C. F. A censura da notícia no final da Primeira República. **Anagrama**, v. 11, n. 2, 15 dez. 2017.

DISTRITO FEDERAL, Departamento de Geografia e Estatística. **Anuário de Estatística Municipal da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Oficinas graphicas Villas - Bôas, 1922 (vol. 4).

DRUMMOND, J. A. **O Movimento Tenentista**: a Intervenção Política dos Oficiais Jovens (1922-1935). São Paulo: Global, 1986.

FARIA, R. S. de. REZENDE, V. (Orgs.). **O Rio de Janeiro e seu desenvolvimento urbano: o papel do setor municipal de urbanismo**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2007.

FERRERAS, N. O. A formação da sociedade Argentina contemporânea. Sociedade e trabalho entre 1880 e 1920. **História**, São Paulo, vol. 25, no. 1, 2006, p. 170-181.

FREIRE, A. O. G. **Uma capital para a República: Poder federal e forças políticas locais no Rio de Janeiro na virada do século XX**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

FREIRE, A. O. G. **Sinais trocados: o Rio de Janeiro e a República brasileira**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2012.

FREIRE, A. O. G.; SARMENTO, C. E. **Três faces da cidade: um estudo sobre a institucionalização e a dinâmica do campo político carioca (1889-1969)**. In: MOTTA, M.; FREIRE, A. O. G.; SARMENTO, C. E. A política carioca em quatro tempos. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 21-52.

FONSECA, V. M. M. da. **No gozo dos direitos civis: associativismo no Rio de Janeiro, 1903-1916**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2008.

GUIMARÃES, B. V.; FRANCO, L. A censura na propaganda ideológica nos impressos no início da República. In: XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2006, Brasília. **Anais do XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. Brasília: UNB, 2006.

GOHN, M. G. M. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo: Edições Loyola, 1995.

GRAHAM, R. **Patronage and Politics in Nineteenth-century Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 1990.

HAEBERLE, S. H. Good Neighbors and Good Neighborhoods: Comparing Demographic and Environmental Influences on Neighborhood Activism. **State & Local Government Review**, vol. 18, no. 3, 1986, p. 109-116.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

JARDIM, P. **O Rio e o mar na orla sul da baía**. 2014. 298 p. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

JESUS, R. P. de. Associativismo no Brasil do Século XIX: repertório crítico dos registros de sociedades no Conselho de Estado (1860-1889). **Locus: Revista de História**, Juiz de Fora, v. 13, n. 1, 2007, p. 144-170.

KOSCHMANN, M.; LASTER, N. M. Communicative Tensions of Community Organizing: The Case of a Local Neighborhood Association. **Western Journal of Communication**, vol. 75, no. 1, 2011, p. 28-51.

KROPF, S. P. **Sonho da razão, alegoria da ordem: o discurso dos engenheiros sobre a cidade do Rio de Janeiro no final do século XIX**. In: HERSCHMANN, M.; KROPF, S. P.; NUNES,

C. (Orgs.). *Missionários do progresso: médicos, engenheiros e educadores no Rio de Janeiro, 1870 -1937*. Rio de Janeiro: Diadorim, 1996, p. 69-154.

LAMARÃO, S. As revistas como fonte para a história da cidade do Rio de Janeiro. **Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**, n. 6, 2012, p. 129-143.

LAMOUNIER, B.; MUSZYNSKI, J. **Evolución del electorado 1894-1990**. In: NOHLEN, D. (Ed.). *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993, p. 93-134.

LANGE, M. **Comparative Historical Methods**. Los Angeles: Sage Publications, 2013.

LAVALLE, A. G.; BUENO, N. S. **Sociedade Civil e Intermediação Política - Associações de Bairro e ONGs em duas Metrópoles Latino-Americanas**. in: *Redes sociais no Brasil: sociabilidade, organizações civis e políticas públicas* / Eduardo Marques (org.). Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 21, nº 1, abril, 2015, p. 157-187.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1976 [1949].

LEYS, C. Petitioning in the Nineteenth and Twentieth Centuries. **Political Studies**, vol. 3, no. 1, Feb. 1955, pp. 45–64.

LIPP, C.; KREMPEL, L. Petitions and the Social Context of Political Mobilization in the Revolution of 1848/49: A Microhistorical Actor-Centred Network Analysis. **International Review of Social History**, Vol. 46, SUPPLEMENT 9: petitions in social history, 2001, p. 151-169.

LOVE, J. Political Participation in Brasil, 1881-1969. **Luso-Brazilian Review**, Vol. 7, no. 2, dec., 1970, p. 3-24.

LUTZ, D. S. **Political participation in Eighteenth-Century America**. In: FINKELMAN, P.; GOTTLEIB, E. S. (Ed.). *Toward a Usable Past*. Athens: University of Georgia Press, 1991, p. 19-49.

MACEDO, S. S. **Litoral Urbanização: Ambientes e seus ecossistemas frágeis**. Paisagem Ambiente, Ensaios: São Paulo. n. 12 p. 151-232. dez. 1999.

MALOUTAS, T. **Introduction: residential segregation in context**. In: Maloutas, T. e Fujita, K. (org.), *Residential segregation in comparative perspective*. Farnham: Ashgate Publishers, 2012.

MANIN, B. **The principles of representative government**. Nova York: Cambridge University Press, 1997.

MARQUES, E. Os espaços sociais e a segregação. In: Marques, E. (org.) *As transformações de São Paulo nos anos 2000*. São Paulo: Ed. Unesp/CEM. 2015.

MARQUES, E. C. L. Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 32, n. 95/2017.

MARQUES, E. C.; BICHIR, R. M. Estado e Espaço Urbano: revisitando criticamente as explicações sobre as políticas urbanas. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, 16, p. 9-29, jun. 2001.

MEADE, T. A. **"Civilizing" Rio**: Reform and Resistance in a Brazilian City, 1889-1930. Pennsylvania State University Press, 1997.

MILLER, M. K. Democratic Pieces: Autocratic Elections and Democratic Development since 1815. **British Journal of Political Science**, vol. 45, 2013, p. 501-530.

MOTTA, M. S. da. **Rio de Janeiro**: de cidade-capital a Estado da Guanabara. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

NEDER, G. Cidade, Identidade e Exclusão Social. **Tempo**, Rio de Janeiro, Vol. 2, n° 3, 1997, pp. 106-134.

NICOLAU, J. **Eleições no Brasil**: Do Império aos dias atuais. São Paulo: Zahar, 2012.

O'DONNELL, J. G. **Um Rio Atlântico**: culturas urbanas e estilos de vida na invenção de Copacabana. Rio de Janeiro: UFRJ/Museu Nacional, 2011.

O'GORMAN, F. The Culture of Elections in England: From the Glorious Revolution to the First World War, 1688-1914. In: POSADA-CARBÓ, E. (Ed.). **Elections Before Democracy**. Nova York: St. Martin's Press, 1996, p. 17-32.

PAIXÃO, C. M. Q. Moradores do Morro do Castelo: algumas considerações. In: ANPUH – XXIII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA. 2005. **Anais da Associação Nacional de História**. Londrina: ANPUH, 2005.

PAULILO, A. L. O rendimento escolar no Distrito Federal entre 1922 e 1935. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, no. 149, mai./ago. 2013, p. 570-595.

PECHMAN, S. **A construção da solidariedade**: as associações de moradores de classe média e alta do Rio de Janeiro (1976-1982). 1983. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1983.

PEREIRA, L. A. de M. **As barricadas da saúde**: vacina e protesto popular no Rio de Janeiro da Primeira República. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

PINTO, S. C. S. **Só para Iniciados... o jogo político na antiga capital federal**. Rio de Janeiro: Mauad X: Faperj, 2011.

PRATA, A. **Recordações da Vida Pública**. Rio de Janeiro: s. ed., 1958.

PRIVITELLIO, L. de; ROMERO, L. A. Organizaciones de la sociedad civil, tradiciones cívicas y cultura política democrática: el caso de Buenos Aires, 1912-1976. **Revista de Historia**, ano 1, no. 1, Mar del Plata, 2005.

POSADA-CARBÓ, E. (Ed.). **Elections Before Democracy**. Nova York: St. Martin's Press, 1996.

POSADA-CARBÓ, E. Electoral Juggling: A Comparative History of the Corruption of Suffrage in Latin America, 1830-1930. **Journal of Latin American Studies**, vol. 32, no. 3, Oct., 2000, p. 611-644.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Brasília, DF: Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em 13.01.2020.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Brasília, DF: Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em 13.01.2020.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824). Brasília, DF: Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em 13.01.2020.

PUTNAM, R. D.; LEONARDI, R.; NANETTI, R. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

QUEIROZ, M. I. P. de. **O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios**. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1976.

REIS, J. de O. **O Rio de Janeiro e seus prefeitos: Projetos de Alinhamento**. Rio de Janeiro: Prefeitura, 1977.

REPUBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRAZIL. **Recenseamento**. Rio de Janeiro. Distrito Federal. Realizado em 20 de Setembro de 1906. Rio de Janeiro: Officina da Estatística, 1907.

REPUBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRAZIL. **Recenseamento de 1920** (4º Censo geral da população e 1º da agricultura e das indústrias). Rio de Janeiro: Directoria Geral de Estatística, 1928 (vol. 4).

RESENDE, M. E. L. de. **Formação da Estrutura de Dominação em Minas Gerais: O Novo PRM (1889-1906)**. Belo Horizonte: UFMG Editora, 1982.

REZENDE, V. F. **Planos e regulação urbanística: a dimensão normativa das intervenções na cidade do Rio de Janeiro**. In: OLIVEIRA, Lucia Lippi (org). Cidade: História e Desafios. Rio de Janeiro: FGV, 2002, p. 256-281.

REZENDE, V. F. **Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras**. Niterói: Intertexto, 2012.

RIBEIRO, L. C. de Q. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR, UFRJ: FASE, 1997.

RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. In: ESPAÇO E DEBATES: Revista de Estudos Regionais e Urbanos. São Paulo, Ano XIV, n. 37, 1994, p. 77-89.

RICCI, P. Political representation as collective representation. Considerations based on the Brazilian case. **Representation**, v. 3, 2019, p. 265-283.

RICCI, P.; ZULINI, J. P. Partidos, Competição Política e Fraude Eleitoral: A Tônica das Eleições na Primeira República. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, vol. 57, no 2, 2014, pp. 443-479.

RICCI, P.; ZULINI, J. P. The meaning of electoral fraud in oligarchic regimes: lessons from the Brazilian case (1900-1930). **Journal of Latin American Studies**, v. 49, 2017, p. 243-268.

RIOTUR (1992). **Copacabana, 1892/1992**: subsídios para a sua história. Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Cultura, Prefeitura da Cidade.

RIO DE JANEIRO (DISTRITO FEDERAL). Decreto nº 3.281, de 23 de janeiro de 1928. Dispõe sobre o sistema de ensino do Distrito Federal. Rio de Janeiro (DF): Prefeitura do Distrito Federal, Directoria Geral de Instrução Pública, 1928.

RIO DE JANEIRO (DISTRITO FEDERAL). Decreto nº 3.763, de 1 de fevereiro de 1932. Modifica algumas disposições do decreto nº 3.281, de 23 de janeiro de 1928, e da outras providências com a exposição de motivos de Director de Instrução e outros decretos subsequentes de reajustamento. Rio de Janeiro (DF): Prefeitura do Distrito Federal, Directoria Geral de Instrução Pública, 1932.

RIO DE JANEIRO (DISTRITO FEDERAL). Decreto nº 3.864, de 30 de abril de 1932. Dispõe sobre o ensino profissional, nos termos do Decreto nº 3.763 de 1º de fevereiro de 1932. Rio de Janeiro (DF): Prefeitura do Distrito Federal, Directoria Geral de Instrução Pública, 1932.

ROCHA, O. P. **A era das demolições**: Cidade do Rio de Janeiro, 1870-1920. Rio de Janeiro: Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, 1983.

RODRIGUES, F. B. dos R. **Os engenheiros tomam partido**: trajetórias e transformações no Clube de Engenharia (1874-1910). 2017. 185 f. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.

ROSE, R. MOSSAWIR, H. Voting and Elections: A Functional Analysis. **Political Studies**, vol. 15, no. 2, June 1967, pp. 173–201.

SABATO, H. Citizenship, Political Participation and the Formation of the Public Sphere in Buenos Aires 1850s-1880s. **Past & Present**, no. 136, Aug. 1992, p. 139-163.

SABATO, H. On Political Citizenship in Nineteenth-Century Latin America. **The American Historical Review**, vol. 106, no. 4, Oct., 2001, p. 1290-1315.

SABATO, H. **Republics of the New World**: The Revolutionary Political Experiment in Nineteenth-Century Latin America. Princeton: Princeton University Press, 2018.

SABATO, H.; CIBOTTI, E. Hacer política en Buenos Aires: los italianos en la escena pública porteña 1860-1880. **Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. E. Ravignani”**, vol. 3, no. 2, 1 semestre de 1990, p. 7-46.

SABREN – Sistema de Assentamento de Baixa Renda. **Informações sobre Favelas e loteamentos**. Instituto Pereira Passos (IPP), Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/ipp/exibeconteudo?id=4782931>>. Acesso em: 01.02.2019.

SANTOS, L. A. de C. O pensamento sanitaria na Primeira República: uma ideologia de construção da nacionalidade. **Dados**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.28, n.2, 1985, p.193-210.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e Justiça**: A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SCHUELER, A. F. M. de; MAGALDI, A. M. B. de M. Educação escolar na Primeira República: memória, história e perspectivas de pesquisa. **Tempo**, Niterói, v. 13, n. 26, 2009, p. 32-55.

SEVCENKO, N. **A revolta da vacina** - mentes insanas em corpos rebeldes. São Paulo: Brasiliense, 1984.

SILVA, E. **As queixas do Povo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SILVA, M. Educação escolar na época do Império Brasileiro. **Cesad** – Universidade Federal do Sergipe, 2013, p. 87-104,

SILVA, T. L. **A atuação do legislativo municipal carioca na década de 1920**. In: ANPUH – XXIII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA. 2010. **Anais da Associação Nacional de História**. Rio de Janeiro: ANPUH, 2010.

SILVA, T. L. **Entre a ação legislativa e o constrangimento político**: o Conselho Municipal do Distrito Federal (1921-1930). 2013. 189 f. Dissertação (Mestrado em História, Política e Bens Culturais) – Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

SILVA, J. A. P. da. MACHADO, M. C. G. Carneiro Leão e a reforma do Rio de Janeiro: 1922-1926. In: VII SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS. 2009. **Anais “História, Sociedade e Educação no Brasil”**. Campinas: Unicamp, 2009.

SETPS - Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Salvador. História do Transporte Urbano em Salvador. 2013. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20130708132358/http://www.setps.com.br/sistema_transporte/historia_a_transporte/historia.htm>. Acesso em 10 abr. 2020.

SODRÉ, N. W. **História da Imprensa no Brasil**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1966.

TEIXEIRA, A. **Educação para a Democracia**. Rio de Janeiro: José Olympio; 1936.

TELAROLLI, R. **Eleições e Fraudes Eleitorais na República Velha**. São Paulo: Brasiliense, Coleção Tudo é História, no 56, 1982.

TOSO, S. G. Una mirada al movimiento popular desde dos asonadas callejeras (Santiago, 1888-1905). **Cyber Humanitatis**, no. 41, 2007.

TOCQUEVILLE, A. de. **A democracia na América**. Belo Horizonte: Ed. Itatiata; São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1987 [1835].

UNITED STATES SENATE. Constitution of the United States. 2020 [1787]. Disponível em: < https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm >. Acesso em: 25 fev. 2020.

URUGUAI. **Constitución de la República**. Contitución 1918 plebiscitada el 25 de noviembre de 1917. Montevideú: Parlamento del Uruguay, 2020 [1918]. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>>. Acesso em: 13 mar. 2020.

VALENZUELA, J. S. Building Aspects of Democracy Before Democracy: Electoral Practices in Nineteenth-Century Chile. In: POSADA-CARBÓ, E. (Ed.). **Elections Before Democracy**. Nova York: St. Martin's Press, 1996, p. 223-258.

VAN DETH, J. W. **Private Groups and Public Life**: Social participation, voluntary associations and political involvement in representative democracies. Nova York: Routledge, 1997.

VARGAS, R. H. T. La protesta cívica en Colombia a principios del siglo XX (1902-1930). **Revista Diálogos de Saberes**, no. 25, julho-dezembro 2006, p. 335-356.

VELHO, G. **A utopia urbana**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

VERBA, S.; NIE, N. **Participation in America**: Political Democracy and Social. New York: Harper & Row, 1972.

VILLAÇA, F. **A estrutura territorial da metrópole sul brasileira**: áreas residenciais e comerciais. São Paulo: USP/FFLCH, 1978.

VISCARDI, C. M. R. **O Teatro das Oligarquias**: uma revisão da “política do café com leite”. Belo Horizonte: Fino Traço, 2001,

VISCARDI, C. M. R. Estratégias populares de sobrevivência: o mutualismo no Rio de Janeiro republicano. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 29, nº 58, 2009, p. 291-315.

VIVIANI, F. C. A trajetória política tenentista enquanto processo: Do Forte de Copacabana ao Clube 3 de Outubro (1922-1932). 2009. 202 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2009.

ZICHIA, A. de C. **O direito à educação no Período Imperial**: um estudo de suas origens. 2008. 128 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.