

A POBREZA URBANA E A POBREZA DE DIREITOS NO RIO DE JANEIRO DE VARGAS

URBAN POVERTY AND THE POVERTY OF RIGHTS IN THE RIO DE JANEIRO OF THE VARGAS ERA

FISCHER, Brodwyn, *A Poverty of Rights. Citizenship and Inequality in Twentieth-Century Rio de Janeiro*, Stanford University Press, Stanford, 2008.

Ana Cláudia Castilho Barone

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, SP, Brasil

O premiado livro da historiadora norte-americana Brodwyn Fisher, *A Poverty of Rights, Citizenship and Inequality in Twentieth-Century Rio de Janeiro*, traz uma leitura da cidade do Rio de Janeiro no período entre 1930 e 1960 pautada pela observação do acesso da camada pobre à cidadania. A obra estabelece um diálogo entre a história (urbana) da formação e luta pela permanência nos territórios de pobreza daquela cidade e a história (social e política) da relação entre os pobres cariocas e as diversas instâncias de representação do poder durante a Era Vargas.

O texto estrutura-se em quatro partes centradas em tópicos distintos cobrindo o mesmo período, que tratam dos diferentes campos que estabeleceram os “direitos” e a “pobreza de direitos” no Brasil. Cada parte é composta de dois capítulos, um prefácio e um *postscript*. A primeira trata do urbanismo no Rio de Janeiro pré-Vargas, com a proeminente presença do Plano Agache como norteador da ação pública; a segunda, da instituição dos direitos trabalhistas e seus limites burocráticos; a terceira, da institucionalização dos processos criminais; e a quarta, das lutas sociais e políticas pela permanência das favelas contra os interesses privados. Com essa estrutura, a autora busca realizar uma análise conjuntural abrangente da cidade, passando pela crise habitacional, pela oferta de serviços, pela intervenção em favelas e pelos significados políticos da limitação dos direitos do povo, mas também pelas questões trabalhista,

racial, de gênero, etária, em uma miríade de aspectos que envolvem a produção da desigualdade no Brasil moderno.

Nos oito capítulos que compõem a obra, Fischer brinda-nos com as vantagens de ser uma historiadora percorrendo os meandros do campo do urbanismo. Essas vantagens revelam-se, primeiramente, no acesso a fontes inovadoras, cuja recuperação tem em vista perscrutar a voz do povo. Além das usuais fontes da história do urbanismo, como a legislação, os códigos sanitários e de posturas e os debates na câmara municipal, a autora traz a público, por exemplo, o conteúdo das cartas escritas a Vargas, juntamente com os programas de Rádio nos quais o Presidente dialogava com seus remetentes, entrevistas com pessoas comuns, processos criminais e letras de samba. A leitura dessas fontes é articulada a uma intrincada análise da construção política de um Estado populista e clientelista e à ação de grandes e pequenos empreendedores imobiliários. Ao mesmo tempo, nutrindo-se de muitos dos debates estabelecidos por autores do campo do urbanismo, como Lilian Fessler Vaz, Lícia Valladares, Fania Fridman, Margareth Pereira, Robert Pechman e outros, ela compõe um cenário de interdependência mútua entre esses atores que em muito enriquece a compreensão do processo em questão. Autores norte-americanos como George Andrews, Amy Chazkel, Michael Conniff, Nancy Stepan, Thomas Skidmore e outros também são referências importantes na composição de um cenário observado a curta e longa distância. Realiza, assim, ampla leitura da produção da pobreza em territórios marcados pela precariedade da cidadania no Rio de Janeiro, considerando os meandros da política, da institucionalidade do poder e das relações de pressão, barganha e coerção entre os múltiplos agentes da produção de favelas, cujo legado é a expansão dos serviços e a restrição dos direitos naquela cidade.

Uma das potências do livro reside, então, em disseminar a um público mais amplo, que ultrapassa os próprios urbanistas, a importância dessa disciplina para uma compreensão integral do Brasil moderno (e contemporâneo), ao mesmo tempo como fator explicativo (social) e como campo de possibilidades. Seja porque o endereço dos cidadãos é uma forma de acesso a direitos e serviços, seja porque a propriedade

urbana e a localização na cidade estruturam as relações sociais – o papel do urbanismo torna-se central, em meio às categorias trabalho, família e propriedade, na criação e na garantia de permanência de um domínio extralegal onde reside a pobreza. Com isso, a obra atinge público muito maior que aquele confinado aos saberes urbanísticos, difundindo sua relevância para outras áreas do conhecimento. É sob esse viés, portanto, que a presente resenha se apresenta.

De início, a autora expõe um primeiro desdobramento do tema da obra, a pobreza carioca, em que a favela emerge como o seu território. Aos poucos, no entanto, a favela passa de território a estrutura da pobreza, em uma dinâmica reveladora da própria formação da cidadania dos pobres no Rio de Janeiro, que insurge marcada pela ausência de diversos direitos básicos. Essa violação de direitos observa-se, por um lado, na dificuldade de acesso à documentação que torna o indivíduo cidadão. Por outro, ela é balizada pela persistente relação de favorecimentos políticos e pequenas concessões, que fazem da ilegalidade uma moeda de promoção de formas baratas de clientelismo político e de percepção de vantagens por parte dos pobres. A favela emerge, assim, como território não deliberado, mas previsível, da pobreza de cidadania. Com esse esquema, argumenta a autora, a luta pela conquista de lealdade política ocupa o lugar da luta por direitos.

Outra categoria central no argumento de Fischer é o trabalho. Categoria constituinte, diz ela, da própria Nação brasileira, em sua diferenciação em relação ao processo histórico-social colonial. A valorização do trabalho na Era Vargas emerge na figura do “trabalho honesto”, obrigação social, merecedora da proteção e solicitude do Estado. A autora defende que a documentação instituída por Vargas para a garantia do acesso a direitos, desde a certidão de nascimento e o Registro Geral até a carteira de trabalho, constituem réguas divisórias da população pobre, entre os incluídos no projeto de construção da cidadania por meio da documentação e os destituídos de direitos, os mais pobres entre os pobres. Assim como a família, outra categoria central apontada por Fischer, o trabalho honesto, regulamentado e registrado “em carteira” remete ao

campo moral da unidade produtiva que sustenta e faz desenvolver a Nação. Ao considerar o trabalho, o trabalhador e a família como os elementos constitutivos da Nação, a autora lança luz sobre o sentido moralista do discurso oficial do Estado, ao mesmo tempo em que revela a manipulação dessas categorias, que exclui do cenário dos direitos todos os trabalhadores de universos distintos daqueles delimitados pela lei varguista.

Aos estudiosos das questões de gênero, o livro interessará como análise sensível do modo como a mulher foi subjugada no processo de constituição da Nação brasileira, como um problema de conteúdo essencialmente moral, porque justamente constituído pela unidade elementar que é a família. Por outro lado, porém, os estudiosos de raça sentirão que, embora o livro remeta à população negra da cidade do Rio de Janeiro, a questão racial não é propriamente revelada, analisada ou interpretada. Se a autora aponta na sua introdução a característica racial da pobreza nas favelas cariocas da Era Vargas, ela deixa de delinear hipóteses explicativas que avancem na leitura dessa questão.

Outro aspecto que merece observação no livro diz respeito ao seu recorte territorial: claro está que o Rio de Janeiro é eleito como *locus* privilegiado para se observar o fenômeno das favelas, a situação de violência e a ausência de direitos no período em questão. No entanto, a cidade aparece ora como Capital Federal, ora como exemplo de estrutura urbana fundamental no cenário do país, ora como metonímia para a própria Nação brasileira. Fischer transita indiscriminadamente entre o Rio de Janeiro enquanto cidade, distrito federal e metonímia de país sem apontar as distinções pertinentes a cada uma das esferas que se interpenetram na cidade.

Finalmente, digna de um debate mais aprofundado é a interpretação dada à história política do Brasil. A autora explora o populismo, o clientelismo, o paternalismo e o personalismo do período Vargas como elementos que fundam a relação entre Estado e povo e que permanecem como uma marca da política brasileira depois dele. Essa marca esfumaça o campo dos direitos, colocando em seu lugar a noção de favor, e a ideia republicana de igualdade, substituída pela noção de hierarquia entre empregadores e empregados, entre

trabalhadores e pobres, etc. Fischer argumenta que a criação de um estatuto de cidadania baseado na documentação (certidão de nascimento, registro geral e carteira de trabalho) gerou iniquidade, pois apenas parte da população trabalhadora tinha acesso a esses documentos, o que restringia a cidadania a uma parte do povo, deixando justamente os mais pobres desprovidos de direitos. Fisher também argumenta que o limite da cidadania se limitava à área urbana, onde a população tinha maior facilidade de acesso à documentação e aos empregos com registro em carteira.

Por outro lado, deve-se considerar que foram justamente essas medidas que tornaram possível a criação de uma classe trabalhadora no Brasil. A contradição em destaque aqui é que a CLT (Decreto-Lei de Consolidação das Leis do Trabalho) é urbana justamente porque essa foi a forma encontrada no regime populista para financiar a institucionalização da República, em contraste com o período anterior, em que prevaleciam as formas oligárquicas de exercício do poder e da política (Ianni, 1986). A industrialização, que é eminentemente urbana, financiou o acesso a direitos por meio de um complexo sistema de impostos e benefícios. O salário mínimo foi a forma principal da garantia de seguridade do trabalho e previdência social; ele incluiu apenas os trabalhadores formais e urbanos justamente porque foi a industrialização do país que permitiu essa política, em um contexto interno de lutas em relação aos interesses do Brasil agrário, latifundiário e patrimonial. Embora seja correto que tenha deixado uma margem espessa de trabalhadores fora dos registros oficiais e, portanto, fora do alcance social de direitos, de estabilidade, de legalidade e de mobilidade social, o salto de trabalhadores registrados de 12% da população economicamente ativa em 1940 para 49,2% em 1980 (IBGE *apud* Pochmann, 1999) indica que, na verdade, esse período histórico foi marcado pela luta para atingir um horizonte moderno de pleno emprego, garantindo a ascensão social de muitos pobres, seja pela indústria ou pelo funcionalismo público, condição que ruiu com a expansão do neoliberalismo, a partir de meados da década de 1970.

De forma perspicaz, a autora propõe que a comunicação direta com o ditador por meio do Rádio fazia crer que as necessidades das pessoas

seriam atendidas por benevolência, retirando o embate entre o poder e o povo do campo da política. Além disso, fica patente a escolha do Rio de Janeiro como *locus* privilegiado dessa análise, à medida que é justamente ali que emerge com mais força o paternalismo de Estado, vigendo sobre uma população altamente urbanizada, porém menos incluída nos processos produtivos tipicamente urbanos. Portanto, é na cidade brasileira onde mais nitidamente se percebe a produção da informalidade decorrente dessa forma de institucionalização dos direitos. Por outro lado, a própria autora tem em conta que, apesar de ter recorrido ao totalitarismo como via política, Vargas institucionalizou as bases que garantiriam os direitos de parte expressiva dos trabalhadores. Nesse cenário de perspectiva histórica ampliada, a atual reforma trabalhista, por exemplo, é uma apunhalada no coração da política de Vargas, tanto quanto nos direitos do povo brasileiro. Assim, do seu compromisso em estender o marco institucional da cidadania da forma mais ampla possível para aquele momento, emergiu uma pobreza urbana extralegal criada pelo próprio sistema, cuja parcela desprivilegiada corresponde historicamente àquela de pele mais escura e traços físicos mais próximos aos africanos. Os limites desse sistema são estabelecidos pelo próprio alcance do mercado formal urbano. Esse é o dilema do Brasil republicano a partir de Vargas. Antes dele, esse dilema não estava sequer colocado.

Nesse sentido, o que talvez esteja subestimado no argumento de Fischer é a força da transmissão do poder por meio da hereditariedade, que atravessa a constituição social do Brasil antes e depois de Vargas. Ou seja, a relação de mútua dependência entre os pobres, os representantes do poder e os investidores imobiliários, brilhantemente flagrada no livro, não é criação do Estado Novo, mas um intrincado problema que emerge das condições do próprio pacto republicano que Vargas lutava por reequacionar.

Na última parte do livro, Fischer oferece um quadro da ambiguidade da lei que estabelece a propriedade no Brasil e a persistência da favela e da ilegalidade urbana como estrutura resultante da interdependência entre a necessidade (dos flagelados), o lucro fácil (dos especuladores e

usurpadores dessas terras) e o poder (dos políticos locais). A marginalidade, como já havia indicado Janice Perlman (1981), não é um quadro exterior ao processo de modernização, mas um componente fundamental seu. Fischer mostra isso no processo de urbanização, onde pobres, malandros e marginais são um mercado paralelo, mas plenamente integrado, do qual uma parte da elite é dependente.

O livro finaliza esperançosamente com uma apresentação das lutas pela preservação das favelas nos morros cariocas, revelando o papel imprescindível dos líderes comunistas e do movimento de favelados na década de 1940, mas também dos políticos de direita. Bonita é a forma como a autora mostra que as disputas fundiárias na cidade, inglórias e violentas, embora tenham resultado na triste realidade que estamos assistindo hoje na cidade sitiada, tiveram como um de seus melhores resultados a permanência de algumas favelas em morros centrais, cuja história está fartamente descrita com requintes de documentação no seu capítulo VIII. Fischer traz uma nova interpretação desse processo ao mostrar como a salvação dos “pobres de direitos” está na proteção contra a sociedade das leis, e não na sua inclusão. Com isso, vem a demonstrar a importância e a força da organização e da representação política e jurídica dos favelados no sentido de garantir direitos dos quais são historicamente desprovidos. De onde vem a pergunta: o quanto da interdependência mútua e do balanço de forças que mantem os favelados no

centro do Rio de Janeiro será suficiente para garantir os seus direitos de permanecer nos morros?

A análise inovadora da autora, que vai dos canais de diálogo direto estabelecidos entre Vargas e o povo à presença militar na favela e seu controle pela violência policial como questão de Segurança Pública no Rio de Janeiro, fazem do livro uma contribuição fundamental para o aprofundamento da compreensão do Brasil atual. Além do original em inglês, o livro está em processo de tradução e em breve será publicado no Brasil.

Ana Cláudia Barone é arquiteta e urbanista; docente do Departamento de Projeto da FAUUSP desde 2008, na área de Planejamento Urbano. Realizou estágio de doutorado na *École des hautes études en sciences sociales* (França) no ano de 2006 e concluiu o doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas pela USP em 2007. Entre 2016 e 2017, foi *Visiting Scholar* na Universidade de Harvard (EUA).

E-mail: anabarone@usp.br

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6395-7668>

Resenha recebida em 17 de julho de 2018 e aprovada para publicação em 29 de dezembro de 2018.

Resenha licenciada sob Licença Creative Commons (CC-BY).

REFERÊNCIAS

- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- PERLMAN, J. *O Mito da Marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- POCHMANN, M. *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Contexto, 1999.