

Trashumante. Revista Americana de

Historia Social

ISSN: 2322-9381

trashumante.mx@gmail.com

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Cuajimalpa

México

Miyasaka, Cristiane Regina

Construir en los suburbios: los conflictos entre los trabajadores y el poder público  
municipal. Río de Janeiro, inicios del siglo XX

Trashumante. Revista Americana de Historia Social, núm. 6, julio-diciembre, 2015, pp. 58-  
81

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa  
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=455644906004>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

## **Construir en los suburbios: los conflictos entre los trabajadores y el poder público municipal. Río de Janeiro, inicios del siglo XX**

**Resumen:** Al inicio del siglo XX, muchos habitantes de los suburbios de Río de Janeiro fueron multados por infracciones relacionadas con la construcción o reparación de sus viviendas. El propósito de este artículo es presentar los enfrentamientos producto de la aplicación de la legislación vinculada con las construcciones, así como las estrategias de los trabajadores frente a esta situación. A partir del análisis de los argumentos utilizados para convencer al alcalde de condonarles las deudas, estudiamos cómo los “infractores” creían en la posibilidad de negociar con el municipio e incidir sobre los usos del espacio suburbano.

**Palabras clave:** Río de Janeiro, trabajadores suburbanos, estrategias de negociación, gobierno municipal, historia social.

## **To Build in the Suburbs: Conflicts between Workers and Public Municipal Power. Rio de Janeiro in the early 20th Century**

**Abstract:** Several inhabitants of the suburban area of Rio de Janeiro were fined due to infraction of construction in the begining of the 20th century. This paper aims to present the conflicts related to the law enforcement of construction, as well as the strategies of the suburban workers to face this situation. Based on the reading of appeals sent to the mayor contesting fines, it is possible to conclude that “offenders” believed that they were able to contest the authority of the city. In such dispute, they also intended to decide about the uses of the land in the suburban area.

**Keywords:** Rio de Janeiro, suburban workers, strategies of negotiation, municipal government, social history.

## **Construir nos subúrbios: os conflitos entre os trabalhadores e o poder público municipal. Rio de Janeiro, inícios do século XX**

**Resumo:** No início do século XX, muitos habitantes da zona suburbana do Rio de Janeiro foram multados por infrações relacionadas às construções. O propósito deste artigo é apresentar os conflitos que ocorreram devido à aplicação da legislação relativa às construções e as estratégias dos trabalhadores suburbanos diante dessa situação. A partir da análise dos argumentos utilizados para convencer o prefeito a perdoar as dívidas, é possível concluir que os “infractores” acreditavam na possibilidade de negociação com a municipalidade, bem como almejavam opinar sobre os usos do solo suburbano.

**Palavras-chave:** Rio de Janeiro, trabalhadores suburbanos, estratégias de negociação, governo municipal, história social.

**Cómo citar este artículo:** Cristiane Regina Miyasaka, “Construir en los suburbios: los conflictos entre los trabajadores y el poder público municipal. Río de Janeiro, inicios del siglo XX”, *Trashumante. Revista Americana de Historia Social* 6 [2015]: 58-80.

**DOI:** [dx.doi.org/10.17533/udea.trahs.n6a04](https://dx.doi.org/10.17533/udea.trahs.n6a04)

Fecha de recepción: 3 de julio de 2014

Fecha de aprobación: 24 de noviembre de 2014

**Cristiane Regina Miyasaka:** Maestra en Historia por la Universidad Estatal de Campinas [Brasil] donde actualmente cursa el doctorado. Es autora del libro *Viver nos subúrbios: a experiência dos trabalhadores de Inhaúma [Río de Janeiro, 1890-1910]*. [Río de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura / AGCRJ, 2011]. Correo electrónico: [crismiyasaka@gmail.com](mailto:crismiyasaka@gmail.com)

# Construir en los suburbios: los conflictos entre los trabajadores y el poder público municipal. Rio de Janeiro, inicios del siglo XX<sup>1</sup>

Cristiane Regina Miyasaka

## Introducción

Al inicios del siglo XX, la capital brasileña de Río de Janeiro experimentó un proceso de reforma urbana sin precedentes. Debido a las obras realizadas, muchos trabajadores buscaron los distritos suburbanos de la ciudad como una alternativa para vivir. El crecimiento demográfico de estos distritos provocó cambios en la legislación municipal, principalmente en lo concerniente a la construcción o la reforma de edificios. La fiscalización municipal, especialmente la aplicación de multas, se intensificó en la zona suburbana a partir de este momento. Este artículo centra su atención en los enfrentamientos ocurridos en los suburbios, sobretodo en el distrito de Inhaúma, como resultados de multas relacionadas con la construcción de viviendas. En tal sentido, busca indagar en las estrategias que articularon los trabajadores suburbanos frente a la intensificación de la política de fiscalización municipal.

## 1. Una ciudad en reformas

La primera gran intervención urbanística en la ciudad de Río de Janeiro ocurrió entre 1903 y 1906, bajo la administración del alcalde Francisco Pereira Passos y del presidente Francisco de Paula Rodrigues Alves. Implicó una alteración considerable en el diseño de la región central y portuaria, particularmente por el ensanche

1. Las reflexiones de este artículo forman parte del segundo capítulo de mi tesis de maestría y de mi investigación doctoral en curso. La tesis de maestría fue publicada con el título *Viver nos subúrbios: a experiência dos trabalhadores de Inhaúma (Rio de Janeiro, 1890-1910)* (Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura / Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, 2011) 83-124. El proyecto de doctorado recibe apoyo de la São Paulo Research Foundation (FAPESP), Grant 2012/20580-9. Agradezco a José Juan Pérez Meléndez por las sugerencias a la versión en español de ese texto. Sin embargo, los eventuales errores son de mi exclusiva responsabilidad. La traducción al español fue realizada por Claudia Quijano, incluyendo todas las citas.

de las calles, la construcción de avenidas, la demolición de “viejos” inmuebles y la ampliación del puerto.

Aunque la realización de tales reformas haya ocurrido a inicios del siglo XX, la discusión sobre la necesidad de revitalizar la ciudad venía de mediados de la década de 1870, cuando el emperador don Pedro II creó la Comisión de Mejoras de la Ciudad de Río de Janeiro.<sup>2</sup> Diversos factores contribuyeron a este debate, particularmente la crisis habitacional enfrentada por la ciudad durante el siglo XIX y la recurrencia de brotes epidémicos, los cuales preocupaban a las autoridades por estar asociadas con las condiciones de salubridad de la capital.

En este contexto, las habitaciones colectivas se convirtieron en el blanco de persecución del gobierno municipal y la policía.<sup>3</sup> Casas de vecindad, conventillos e inquilinatos empezaron a ser vistos como los principales focos de proliferación de enfermedades, así como el espacio en el que vivían las “clases peligrosas”.<sup>4</sup> La medida más drástica tomada por la municipalidad, hasta ese momento, fue la demolición del famoso conventillo *Cabeça de Porco*.

En los albores del siglo XX, los gobiernos federal y municipal adoptaron una nueva postura para manejar los problemas urbanos de la capital federal y decidieron revitalizar los distritos centrales y la zona portuaria de Río de Janeiro. Debido a los desplazamientos causados por estas intervenciones, las reformas tuvieron gran impacto en la vida de quienes vivían en la región, habitada, en su mayoría, por miembros de la clase trabajadora y por pequeños propietarios y comerciantes. Entre las alternativas que quedaban para las personas que fueron obligadas a salir del área renovada se encontraban las habitaciones colectivas, la ocupación de los cerros cercanos al centro o la reubicación en los suburbios.

Tal proceso de transformación urbana ha sido objeto de varios estudios,<sup>5</sup> siendo la obra *Pereira Passos: um Haussmann Tropical*, de Jaime Benchimol, una referencia importante entre los trabajos producidos en la década de 1980. Basado en una amplia investigación empírica, el autor detalla aspectos de la infraestructura de

- 
2. Jaime Benchimol, *Pereira Passos: um Haussmann Tropical. A renovação urbana na cidade do Rio de Janeiro no início do século XX* (Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, 1992) 138.
  3. Para saber más al respecto de los tipos de habitaciones colectivas en el período, véase Lia de Aquino Carvalho, *Contribuição ao estudo das habitações populares: Rio de Janeiro, 1886-1906* (Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, 1986).
  4. Al respecto de la persecución a los conventillos al final del siglo XIX, ver Sidney Chalhoub, *Cidade febril: cortiços e epidemias na Corte imperial* (São Paulo: Companhia das Letras, 1996) 15-59.
  5. Diversos autores investigaron el proceso de reforma urbana en Río de Janeiro. Merecen destacarse las siguientes obras: Sérgio Pechman y Lilian Fritsch, “A reforma urbana e seu avesso: algumas considerações a propósito da modernização do Distrito Federal na virada do século”, *Revista Brasileira de História* 5.8-9 (1984-1985): 139-195; Oswaldo Porto Rocha, *A era das demolições: cidade do Rio de Janeiro, 1870-1920* (Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, 1986); Maurício de Almeida Abreu, *A evolução urbana do Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro: PLANRIO e Zahar, 1987); Carvalho; Benchimol.

la ciudad antes y después de las reformas y describe minuciosamente las obras emprendidas. En términos teóricos, parte de un marco instrumental marxista para interpretar los motivos que llevaron a la realización del proyecto de renovación urbana. Desde su perspectiva analítica, la reestructuración de la ciudad estaba directamente relacionada con la transición del sistema esclavista al capitalista, pasaje que implicó la instrumentalización del espacio urbano para adecuarlo a los intereses de los capitalistas extranjeros y brasileños, tanto como a los del Estado republicano. La siguiente cita ejemplifica la tesis defendida por Benchimol:

[...] la operación de renovación urbana apuntaba a la creación de una estructura portuaria correspondiente con el volumen, la velocidad y la calidad del movimiento comercial de exportación e importación que constituía la base de la vida económica de Río de Janeiro; la creación de vías de comunicación compatibles con el volumen y la velocidad de circulación de cargas y hombres en el ámbito de la propia ciudad; la erradicación de las frecuentes epidemias, en particular la fiebre amarilla, que segaban la vida de millones de personas, comprometiendo el éxito de la política de estímulo a la inmigración, además de colocar en permanente riesgo vidas en el seno de las propias clases dominantes; la estratificación del espacio urbano carioca y la creación de espacios destinados al placer y al disfrute de las clases dominantes.<sup>6</sup>

En su análisis, el autor destaca el papel del Estado en el proceso de transformación urbana. Hasta fines del siglo XIX, el poder público dejó bajo responsabilidad de la iniciativa privada la realización de obras, mediante concesiones que generalmente tenían carácter especulativo y no resultaban en mejoras urbanas. Durante la administración de Pereira Passos y Rodrigues Alves, el Estado se encargó de emprender de forma muy activa y protagónica las obras de renovación urbana. Tal intervención, de amplitud inédita, representó

[...] la expropiación o segregación de un conjunto socialmente diferenciado de ocupantes de un espacio determinado de la ciudad —modificado por la acción del Estado— y su apropiación por otras fracciones de clase. Esa “transferencia” se realizó por intermedio de mecanismos de expropiación y valorización accionados directamente por el Estado.<sup>7</sup>

Como destaca Benchimol, la acción del Estado contribuyó decisivamente en la redistribución demográfica de la ciudad, pues muchos habitantes de los distritos centrales y de la zona portuaria no pudieron seguir residiendo en esta región. Al comparar los datos de los censos de población de 1890 y 1906, podemos notar el proceso de movilidad espacial que se dio en la capital federal. En 1890, 92,906 personas residían en los suburbios. Dieciséis años después, esa población se había duplicado, alcanzando 185,687 habitantes. En el caso de los distritos urbanos, la población pasó de 425,386 a 619,648 habitantes, lo que representa un crecimiento

6. Benchimol 317.

7. Benchimol 245.

de aproximadamente 46%. Distritos centrales, como Candelaria y Sacramento, directamente afectados por las obras de renovación, sufrieron una disminución de la población del 54% y 20%, respectivamente. En la zona suburbana, la población de Inhaúma creció 293% y la de Irajá, 109%.<sup>8</sup> Por lo tanto, es claro que la realización de las reformas influyó en la configuración poblacional de Río de Janeiro, contribuyendo a la salida masiva de habitantes hacia los distritos suburbanos de la ciudad.

## 2. Construir en los suburbios: aspectos jurídicos

La administración de Pereira Passos no sólo fue notable por haber demolido innumerables edificios y haber dado aires europeos a Río de Janeiro. Sin duda, ese fue su aspecto más visible. De igual manera, resalta el hecho de que, durante su gestión, la fiscalización del poder público sobre la población aumentó considerablemente, especialmente en relación al cobro de impuestos y la aplicación de multas, dos tareas facilitadas por la reformulación de la legislación municipal.

En los primeros seis meses del mandato de Pereira Passos se cerró el Consejo Municipal, que representaba al Poder Legislativo en el ámbito local, con lo cual el alcalde disfrutó de plenos poderes para administrar el Distrito Federal, excepto el de crear y aumentar impuestos. Fue durante ese período que Pereira Passos reformuló la legislación referente a las construcciones, promulgando en febrero de 1903 el Decreto 391 que implicó significativos cambios para los individuos interesados en construir o reformar edificios en la ciudad. El primer artículo del decreto estipulaba:

Ninguna obra de construcción, reconstrucción, aumento y modificaciones de edificios podrá ser comenzada en las parroquias de la Candelaria, Santa Rita, Sacramento, S. José, Santo Antônio, Espírito Santo, Santana, Glória, Lagoa, Gávea, S. Cristóvão, Engenho Velho, Engenho Novo, Inhaúma e Irajá sin licencia de la Alcaldía.<sup>9</sup>

De acuerdo con esta legislación, era necesario obtener licencia tanto para construir como para reconstruir, reformar o efectuar ampliaciones en obras ya existentes. Esta vigilancia en relación a los edificios construidos tenía como objetivo evitar que aquellos que no se encuadraran en los planos de renovación urbana diseñados por Pereira Passos pudieran ser modificados. Aunque el pago de tasas para la realización de construcciones ya existía para el área urbana, el Decreto 391 inauguró ese cobro en algunos distritos suburbanos. De acuerdo con la Resolución del 17 de junio de 1893, que entró en vigor 1903, las obras de construcción o reconstrucción en parroquias suburbanas quedaban exentas del pago de la licencia.

Algunos motivos pueden explicar la inclusión de Inhaúma e Irajá en el cobro de licencia para la construcción a partir de aquel momento. Desde finales del siglo XIX,

8. Diretoria Geral de Polícia Administrativa, Arquivo e Estatística, *Recenseamento do Rio de Janeiro (Distrito Federal): Realizado em 20 de setembro de 1906 (Rio de Janeiro: Oficina de Estatística, 1907)* 23.

9. “Decretos executivos”, Rio de Janeiro, 1903. Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro (AGCRJ), Rio de Janeiro, Subgerência de Documentação Escrita, Código 18-3-13.

Figura 1. Parroquias de Río de Janeiro [finales del siglo XIX]



Fuente: Mapa adaptado de Francisco Agenor Noronha Santos, *As freguesias do Rio antigo* (Río de Janeiro: Edições O Cruzeiro, 1965).

la instalación de estaciones del Ferrocarril Central de Brasil en la región y el loteo de propiedades rurales contribuyeron al proceso de urbanización en estos distritos. De ese modo, el aumento en la construcción de edificios como resultado del crecimiento demográfico necesitaba ser controlado y regulado. Además, según Benchimol, Pereira Passos adoptó una “austera y draconiana política fiscal” durante su administración, pues necesitaba aumentar la recaudación de las arcas municipales para realizar las reformas urbanas.<sup>10</sup> Es decir, Inhaúma e Irajá comenzaron a crecer al final del siglo XIX y Pereira Passos incluyó esos distritos en el cobro de tasas como una medida para financiar el proyecto de revitalización de la ciudad.

Para la obtención de la licencia, además del plano completo de la obra con planta de cada piso, era necesario cumplir con dos requisitos: comprobar la posesión del terreno “cuando al respecto existieren dudas” y estimar el tiempo necesario para la construcción del edificio.<sup>11</sup> De este modo, el poder público municipal pretendía saber exactamente dónde se construía, en cuánto tiempo, a quién pertenecía el área, qué material era empleado; en fin, quería escudriñar la expansión territorial carioca.

En relación a las reparaciones y arreglos, estos solo podrían ser hechos en edificios cuyas paredes externas estuvieran debidamente aplomadas o su tejado no

10. Benchimol 255-268.

11. “Decretos executivos”, Rio de Janeiro, 1903. AGCRJ, Rio de Janeiro, Subgerência de Documentação Escrita, Códice 18-3-13.

exigiera una completa sustitución. Si para llevar a cabo mejoras tales como pintura, revestimiento y ligeras reparaciones del entablado era necesario armar andamios en la vía pública, el propietario estaba obligado a pagar una licencia. Las reparaciones que implicaran más de la mitad del edificio no serían permitidas.<sup>12</sup>

En este decreto también se evidencia una gran preocupación por el cumplimiento de normas técnicas. Por ejemplo, la Alcaldía rechazaría los diseños que no obedeciesen “a las convenciones topográficas y de construcción universalmente aceptadas”. Estas exigencias dan indicios del avance del conocimiento “científico” en la gestión del espacio urbano. Es probable que pocos constructores y maestros de obras tuvieran familiaridad con tales convenciones, lo cual dificultaba el cumplimiento de la legislación.

El Decreto 976, promulgado el 31 de diciembre de 1903, que versaba sobre el presupuesto del Distrito Federal, también introdujo novedades en lo referido a la realización de obras en la ciudad. Según lo establecido por dicho decreto, en las parroquias suburbanas de Jacarepaguá, Campo Grande, Santa Cruz, Irajá, Guaratiba, Ilha do Governador y Paquetá y en la zona rural del distrito de Inhaúma, los propietarios estarían exentos del pago de cualquier tasa, aunque fueran obligados a seguir las exigencias del Decreto 391.<sup>13</sup> Como es posible notar, debido al Decreto 976, el distrito de Irajá y la parte rural de Inhaúma, que estaban sujetas al pago de licencias de construcción o reconstrucción, de acuerdo con el Decreto 391, volvían a estar exentos. De este modo, apenas el área más poblada y urbanizada de Inhaúma, de toda la región suburbana carioca, estaba sujeta al pago de tasas. Esta disminución en el área sujeta al pedido de licencias para construcciones puede relacionarse con el hecho de que el Decreto nº 391 fue promulgado por Pereira Passos en el inicio de su gestión, cuando el Consejo Municipal estaba cerrado y el alcalde disfrutaba de plenos poderes administrativos. El Decreto 976, por su parte, fue elaborado por el Legislativo Municipal. Al exigir que apenas una parte de Inhaúma estuviera sujeta a cobro de licencia, el Poder Legislativo Municipal dejaba en evidencia que divergía con el Poder Ejecutivo al respecto de esta cuestión y, por lo tanto, restringía la determinación del Decreto 391.

La aprobación de ambos decretos durante la administración de Pereira Passos demuestra la preocupación del poder público por los usos del suelo urbano, así como por los aspectos higiénicos y arquitectónicos de las obras. Los requisitos para construcción o reconstrucción presentes en la legislación a partir de aquel momento representan el lado más difuso del proyecto de renovación urbana, pues se aplicaban a todos los interesados en construir y, por tanto, tenían una cobertura mayor que las grandes obras realizadas en el área central y portuaria de Río de Janeiro. Además, la inclusión de áreas suburbanas en el cobro de licencia para construcción evidencia una estrategia de la municipalidad para aumentar su re-

12. “Decretos executivos”, Rio de Janeiro, 1903. AGCRJ, Rio de Janeiro, Subgerência de Documentação Escrita, Códice 18-3-13.

13. “Decretos legislativos”, Rio de Janeiro, 1903. AGCRJ, Rio de Janeiro, Subgerência de Documentação Escrita, Códice 18-3-12.

caudación fiscal, cuyo efecto inmediato fue la ampliación de la fiscalización sobre los habitantes.

Tanto Benchimol como Sérgio Pechman y Lilian Fritsch señalaron la intensificación de la fiscalización municipal a partir del período de las reformas urbanas. El primero afirmó que esas medidas “sirvieron para descargar parte del gravamen de la ‘modernización’ sobre la heterogénea plebe carioca”.<sup>14</sup> Al presentar los diversos reglamentos aprobados durante la administración de Pereira Passos, el autor privilegió las transformaciones acaecidas en el ámbito de la legislación. Sin embargo, no consideró los conflictos resultantes de esa actuación más incisiva de la municipalidad. Partiendo del supuesto de que las reformas urbanas fueron un despliegue inherente a la transición del sistema esclavista para el capitalista, la población pobre y trabajadora de Río de Janeiro fue expuesta como víctima de este proceso. En esta perspectiva de análisis, por lo tanto, no había intersticios para los intentos de negociación con el poder público municipal.

Pechman y Fritsch también abordaron los cambios ocurridos en la legislación carioca. No obstante, procuraron destacar que la implementación de nuevas formas de regulación de los hábitos y costumbres llevó a la población a buscar estrategias para enfrentar la nueva coyuntura:

El proyecto de reforma de Río propuesto por la administración Rodrigues Alves ilustra a la perfección como los sectores populares en ciertas ocasiones, aunque no logren impedir totalmente la implementación de una serie de medidas oficiales, pueden forzar a las autoridades a la negociación, logrando con ello mitigar los males que le serían causados.<sup>15</sup>

Para estos autores, el repudio popular a la intensificación del control sobre sus prácticas se expresó a través de los motines, la falta de observancia de las leyes y la persistencia de sus hábitos. Aunque estuvieran de acuerdo con la idea de que la consolidación del capitalismo impulsó la realización de las reformas en Río de Janeiro, los autores buscaron matizar ese proceso, argumentando que la población no aceptó pasivamente tales cambios.

Para ampliar ese debate historiográfico es necesario considerar las formas de actuación popular articuladas frente al aumento del control municipal. Se puede delinejar un camino metodológico a partir de la investigación de las estrategias de negociación junto al Consejo Municipal y al alcalde. Las quejas y las peticiones enviadas a los medios de comunicación y a los intendentes,<sup>16</sup> así como los recursos dirigidos al jefe del Ejecutivo, dan indicios de los conflictos originados por el rerudecimiento de la legislación municipal. Los habitantes no aceptaron dócilmente las reformas y sus consecuencias. Si bien los trabajadores y pobres en general no estuvieron en condiciones de detener el proyecto de renovación urbanística,

14. Benchimol 277.

15. Pechman y Fritsch 178.

16. Eran los representantes del Poder Legislativo Municipal.

sí pudieron expresar su descontento y, al mismo tiempo, emprendieron esfuerzos para atenuar su impacto.

### 3. Estrategias de negociación

Si, por un lado, durante la administración de Pereira Passos se alteró la legislación referente a las construcciones y se incrementó la fiscalización sobre aquellos que pretendían construir, por otro, la población intentó evitar el pago de licencias y multas a través de distintas estrategias. A continuación expondré las estrategias de negociación forjadas y compartidas por los trabajadores suburbanos ante las multas recibidas.

Pondré énfasis en los trabajadores que vivían en Inhaúma, pues, como ya señalé, ese distrito fue incluido en el cobro de licencia para construcción según el Decreto nº 391 y así permaneció durante toda la administración de Pereira Passos. Además, por ser el distrito suburbano más próximo al centro de Río, Inhaúma tuvo un crecimiento demográfico importante entre 1890 y 1906, pasando de 17.448 habitantes a 68,557.<sup>17</sup> También cabe destacar que en ese período la cantidad de trabajadores que componían la población de Inhaúma aumentó significativamente. En 1890 aquellos que trabajaban en la industria sumaban apenas 815 individuos, sin embargo, en 1906 pasaron a representar el 10% de toda la categoría, alcanzando la cifra de 11,240 obreros. Con ello, Inhaúma se convirtió en el distrito carioca con mayor número de trabajadores de la industria. Los empleados en servicios domésticos también conformaban una parte importante de su población: en 1890 sumaban 1,343 individuos y para 1906 habían aumentado a 8,709. En este mismo año, jornaleros y braceros alcanzaban los 9,403 individuos. Esas tres categorías sumadas correspondían al 81% de los habitantes de Inhaúma que declararon su ocupación en el censo de 1906. Es decir, después del período de las reformas, Inhaúma se convirtió en un área residencial para muchos trabajadores.

Por lo menos desde la década de 1890 era común recurrir al jefe del Ejecutivo para solicitar la condonación de las multas. La propia legislación que entró en vigor en 1903, regulaba esta posibilidad de apelar.<sup>18</sup> Correspondía al alcalde, auxiliado por los dictámenes de los funcionarios municipales involucrados en la actuación, evaluar si el solicitante merecía que se le perdonara la deuda o no.

Antes de dar inicio al análisis, es necesario presentar alguna información al respecto de la organización municipal. De acuerdo con el Decreto 399, del 6 de marzo de 1903, las agencias de la Alcaldía, compuestas por agentes fiscales y guardias municipales, eran “reparticiones subordinadas inmediatamente al alcalde, y destinadas a representarlo en las divisiones territoriales del Distrito Federal”. Entre las atribuciones de los agentes estaba la de “hacer ejecutar las órdenes y delibera-

17. Diretoria Geral de Polícia Administrativa, Arquivo e Estatística 23.

18. Decreto nº 395, de 4 de febrero de 1903. Art. 9. Consultese *Gazeta de Notícias* (Río de Janeiro) 5 de febrero de 1903.

ciones del Consejo”, así como “redactar y remitir a la autoridad competente los autos de flagrante contra los infractores de órdenes”.<sup>19</sup>

El 27 de junio de 1903 entró en vigor el Decreto 445, que daba nuevo reglamento a la Dirección General de Obras y Transporte. Entre sus atribuciones estaba la “superintendencia de todos los servicios relativos a obras municipales, carta catastral, [...] construcción, reconstrucción, aumento y reparaciones de edificios”. Dicha superintendencia estaba compuesta por diversos funcionarios, entre ellos un director general, tres subdirectores y quince ingenieros de circunscripción. Estos últimos tenían la responsabilidad de “velar por el cumplimiento exacto de las órdenes en lo referente a los servicios de obras a su cargo, debiendo promover los medios de represión y hacer las comunicaciones pertinentes”.<sup>20</sup> Esto implicaba que la población sería fiscalizada tanto por agentes y guardias municipales como por ingenieros de circunscripción. Así, un requerimiento podía ser dirigido al alcalde, con el fin de apelar una multa, o enviarse a la Dirección General de Obras y Transporte, o a la agencia de la Alcaldía en el distrito en cuestión, para obtener las aclaraciones necesarias. Dado que dos esferas de poder eran las responsables de la vigilancia de la legislación municipal, en diversos momentos los funcionarios subordinados a éstas entraron en conflicto porque divergían respecto del modo de aplicación de las multas. Expuesta la información sobre los posibles caminos recorridos por los recursos enviados al jefe del Ejecutivo, analicemos algunos de estos recursos.

El 11 de mayo de 1903, Manoel Silveira Costa Tavares fue encausado por el agente Luiz Maggessi Corimbaba, pues estaba “construyendo un aumento en casa de su propiedad” sin la respectiva licencia.<sup>21</sup> Se le acusaba de haber infringido el artículo 1º del Decreto 391, del 10 de febrero de 1903, que determinaba que toda obra de “construcción, reconstrucción, aumento o modificaciones” debería tener licencia de la Alcaldía y se multaba a Manoel con 100 mil réis. Por ello, tres días después de encausado, recurrió al alcalde:

Excmo. Sr. Dr. Alcalde del Distrito Federal

Manoel Silveira Costa Tavares, residente de la calle Dr. Leal n. 66, parroquia de Inhaúma, habiendo sido citado por un acta de infracción del respectivo Agente de la Alcaldía por estar construyendo un aumento en la casa ya mencionada de su propiedad, viene sumisamente a exponer a Su Excelencia que no es eso del todo verdad, pues el pequeño aumento que hizo en su casa ya viene de mucho tiempo atrás, por lo que el suplicante no juzga haber infringido el art. del decreto citado en la referido acta de infracción. Pide, pues, respetuosamente que Su Excelencia, dignándose a atenderlo, mande a averiguar sobre la supuesta falta cometida y, por la equidad que

- 
19. Decreto nº 399, de 6 de marzo de 1903. Art. 5. Consultese *Gazeta de Notícias* (Rio de Janeiro) 7 de marzo de 1903.
20. Decreto nº 445, de 27 de junio de 1903. Art. 13. Consultese *Gazeta de Notícias* (Rio de Janeiro) 28 de junio de 1903.
21. “Infração de posturas de Inhaúma”, Rio de Janeiro, 1903-1910. AGCRJ, Rio de Janeiro, Subgerência de Documentação Escrita, Códice 10-1-9.

tanto ha caracterizado a la administración de Su Excelencia, se digne a ordenar la condonación de la multa, por cierto, atenuado este acto por su estado de pobreza; visto que el Suplicante es un simple jornalero, sobrecargado de numerosa familia.<sup>22</sup>

Como podemos notar, Manoel usó algunas estrategias para intentar mostrarle a Pereira Passos que no era justo que pagara la multa impuesta por el agente. Inicialmente, buscó demostrar “sumisamente” que la acusación del fiscal municipal era apenas parcialmente verdadera. De hecho, él realizaba un aumento en su propiedad, sin embargo, tal obra era de “mucho tiempo atrás”. Es decir, si, por un lado, Manoel no negó que realizaba mejoras en su casa, por otro, buscó convencer al alcalde de que ese aumento tuvo inicio antes del Decreto 391 y, por lo tanto, no lo había infringido. Pero su negociación con la municipalidad no terminó ahí, pues, a continuación, pidió que se llevara a cabo una investigación para verificar si existió realmente la infracción. De este modo, colocaba su propiedad a disposición de las autoridades para averiguaciones, procurando ganar en credibilidad.

Al solicitar el perdón de multa por equidad, Manoel continuó construyendo su argumento en torno a lo que él consideraba justo. Desde su punto de vista, la aplicación de la multa era injusta porque recaía sobre un pobre trabajador que mantenía una “numerosa familia”. Es decir, no estaba en condiciones de pagar la multa, dada su situación económica. Este tipo de argumento fue bastante frecuente en las peticiones analizadas. Varios solicitantes procuraban usar su condición social como trabajadores pobres para justificar la condonación de la multa.

Manoel también asoció la idea de equidad a la administración de Pereira Passos para demostrar que sería un contrasentido si el alcalde no aceptaba su pedido de “exención de la multa”. De hecho, en diversos casos el pedido de perdón de la deuda fue aceptado y como contrapartida se estableció el pago de las tasas. Manoel afirmó que la equidad era una característica de la administración de Pereira Passos, por tanto, es probable que entre la población circulara la información de que el alcalde solía condonar la multa. Esto también permite pensar que era común apelar las multas y socializar la respuesta recibida. La cantidad de apelaciones aceptadas por el alcalde refuerzan esta interpretación: entre 1903 y 1904, por ejemplo, fueron presentadas 40 apelaciones relacionadas a la construcción en el distrito de Inhaúma y de este total, 19 fueron aceptadas, siendo tres por equidad.

Al llegar a las manos del agente, para que diera su dictamen, Luiz Corimbaba reiteró su opinión de que Manoel había cometido la infracción. Basado en dicha información, Pereira Passos denegó la solicitud del peticionario. A pesar de las estrategias adoptadas por Manoel para librarse de la multa, no obtuvo éxito. A continuación, presentaré un caso iniciado por el mismo motivo que el anterior pero cuyo desarrollo fue diferente.

---

22. “Infração de posturas de Inhaúma”, Rio de Janeiro, 1903-1910. AGCRJ, Rio de Janeiro, Subgerência de Documentação Escrita, Códice 10-1-9.

El 15 de mayo de 1903, Antonio Jose Marques Pereira fue multado por el agente Luiz Corimbaba, “por estar construyendo paredes en casa de su propiedad”.<sup>23</sup> De acuerdo con el acta de infracción, él incumplió el artículo 1º del Decreto 391 y, por ello, fue multado con 100 *milréis*. El plazo para el pago de la multa era el 20 de mayo. No obstante, en vez de pagarla, Antonio le escribió al alcalde:

Excmo. Sr. Dr. Alcalde del Distrito Federal

El abajo firmante, habitante de la barraca en la calle Tavares n. 6A, en el Encantado, parroquia de Inhaúma, hace días multado por haber hecho una pequeña ampliación para una cocina, ignorando la prohibición municipal, recurre a Su Excelencia.

El solicitante es muy pobre, teniendo numerosa familia; así, en la manifestación más respetuosa, pide que Su Excelencia lo releve de esta pequeña falta, debida únicamente al desconocimiento de la ley, acto al que siempre se sujetó.

Confiado en la magnitud del sentimiento de Su Excelencia.

Pide favorable resolución.<sup>24</sup>

A partir de la lectura del recurso, podemos evidenciar que el infractor utilizó dos argumentos para intentar evitar el pago de la multa: inicialmente, afirmó que desconocía la legislación acerca de las construcciones y por eso cometió la “pequeña falta” de haber construido una “pequeña ampliación para una cocina”. En otras palabras, no habría infringido la ley de haber sabido de ella, porque “siempre se sujetó” a las imposiciones legales. Con este alegato procuró construir una imagen positiva respecto de sí mismo ante el alcalde. Quería mostrarse como un ciudadano responsable, que cometió un desliz por ignorancia. El desconocimiento de la legislación en vigor también fue un argumento frecuente en la documentación analizada.

Además, una vez más observamos el uso de la condición social como justificación para el perdón de la deuda: Antonio era pobre y tenía familia numerosa, es decir, sería difícil afrontar el gasto de 100 *milréis*. Se suma a este hecho la caracterización que él presenta sobre su vivienda: una barraca. ¿Cómo podría la Alcaldía cobrar una multa de ese valor a un ciudadano pobre que hizo mejoras en su barraca, pero no obtuvo la licencia por desconocer la legislación sobre construcciones? Se advierte en su argumentación que recurrió a nociones de justicia muy semejantes a las de Manoel, anteriormente citado.

A pesar del recurso, el ingeniero de la circunscripción afirmó que la multa fue bien aplicada, pues Antonio reconoció su infracción. Por lo tanto, el cobro debería mantenerse. El ayudante de 1<sup>a</sup> clase Augusto C. Camisão de Mello, por su parte, dio el siguiente dictamen:

23. “Infração de posturas de Inhaúma”, Rio de Janeiro, 1903-1910. AGCRJ, Rio de Janeiro, Subgerência de Documentação Escrita, Códice 10-1-9.

24. “Infração de posturas de Inhaúma”, Rio de Janeiro, 1903-1910. AGCRJ, Rio de Janeiro, Subgerência de Documentação Escrita, Códice 10-1-9.

Tratase de una pequeña mejora hecha en triste refugio como tal nombre merece una barraca de madera, cerrada, cubierta de cinc, con 8m de área y a una distancia de 23m de la calle, teniendo 2m10 de altura y que está sirviendo de habitación. Su propietario apenas lo aumentó 9m, conservando la misma altura del techo, con paredes de tapia y argamasa de pura tierra. Tal es la infracción que la Agencia con la mayor presteza buscó castigar con un acta de multa cuando junto a esta miserable choza, en el n. 4, en un edificio noble, hay un aumento que sin licencia se está haciendo hace un mes y que a pesar del oficio de la digna Dirección, la Agencia ninguna providencia se dignó a tomar.<sup>25</sup>

Como es posible notar, tenemos aquí una polémica entre funcionarios municipales, ambos empleados de la Dirección General de Obras y Transporte: el ayudante de 1<sup>a</sup> clase tomó partido a favor del infractor y el ingeniero en contra. A pesar del “contraataque” de Camisão, el ingeniero se mantuvo firme en su posición: la multa debía mantenerse, pues las obras infringían la ley. En igual sentido, se efectuó un segundo dictamen pero no fue posible identificar el nombre ni el cargo de quien lo emitió. Lo cierto es que el 26 de mayo, Pereira Passos aceptó por “equidad” la solicitud de Antonio, quien apenas fue obligado a pagar las tasas referentes a la ampliación, calculados en 36 *milréis*, valor mucho menor que la multa inicialmente impuesta. La misma deuda fue pagada el 13 de junio.

Este caso es interesante por las tensiones que presenta: la municipalidad, por intermedio de su agente, aplicó una multa elevada contra un individuo que vivía en condiciones precarias. Sin embargo, no usó los mismos criterios en el caso de una construcción cercana y “noble”. Tanto el infractor como el ayudante de 1<sup>a</sup> clase consideraron injusta la multa, por lo que se valieron de los recursos de que disponían para negociar tal imposición.

Es importante destacar también la solidaridad del funcionario municipal en relación al infractor. El funcionario hubiera podido evaluar si Antonio había cometido la infracción o no. No obstante, extrapoló la imposición de la multa y usó su noción de justicia para tomar partido por Antonio. Las reflexiones presentadas por Mario Barbosa para investigar la solidaridad entre funcionarios municipales y vendedores ambulantes en la Ciudad de México al inicio del siglo XX son útiles para analizar el caso en cuestión.<sup>26</sup> Para el autor, el origen social y el mundo cultural compartido por tales sujetos históricos deben ser considerados al momento de comprender sus lazos de solidaridad. Aunque Augusto Camisão fuera un funcionario municipal y ocupara un cargo intermedio en la Dirección General de Obras y Transporte, la convivencia diaria con los problemas de aquellos que vivían en los suburbios debe haber contribuido para que se solidarizara con Antonio.

Continuando con la reflexión sobre las relaciones establecidas entre los empleados municipales y los ciudadanos que construían en los suburbios, vale la pena

25. “Infração de posturas de Inhaúma”, Rio de Janeiro, 1903-1910. AGCRJ, Rio de Janeiro, Subgerência de Documentação Escrita, Códice 10-1-9.

26. Mario Barbosa Cruz, “Trabajadores en las calles de la ciudad de México: subsistencia, negociación y pobreza urbana en tiempos de la Revolución”, *Historia Mexicana* LX.2 (2010): 1077-1118.

acompañar el desarrollo de la siguiente historia. El 20 de mayo de 1904, Coriolano Goes, ingeniero responsable por el distrito de Inhaúma, remitió un memorando a la Dirección de Obras y Transporte, solicitando la remoción del guardia que trabajaba en Bonsucesso, pues permitía “todo tipo de infracción” sin comunicársela al agente municipal ni al ingeniero.<sup>27</sup> En el documento, expuso algunos ejemplos de la negligencia del guardia: en la calle Silva se habían edificado tres casas en desacuerdo con la ley; en la casa nº 4 de la calle 4 de Novembro se hizo “un anexo lateral al edificio”; y en el nº 47 de la carretera de la Penha fue construida otra “habitación” al fondo de la propiedad.

Debido a la queja emitida por el ingeniero, el agente Frederico Augusto Xavier de Brito, de la agencia de Inhaúma, fue instado a informar al respecto. Ante la solicitud, el agente recorrió las calles de Bonsucesso, acompañado de Coriolano, con el propósito de averiguar las infracciones señaladas. Registró toda la “investigación” realizada y anexó su respuesta al director general de la Policía Administrativa, Archivo y Estadística.

De acuerdo con tales documentos, en la calle Silva, residía Guilherme Teixeira Bastos. Cuestionado sobre la casa de paja que construyó, dijo:

Que el día quince del corriente, empezó a construir dentro del terreno que arrendó a inicios del mes pasado, un rancho de paja, para su habitación y conservación de herramientas empleadas en la labranza que tiene en el referido terreno.

Que el lunes – dieciséis del corriente, entre las ocho y nueve de la mañana, compareció en su casa el guardia Municipal Hermógenes, encargado de la sección que determinó al declarante que parara con las obras, puesto que no había pedido licencia y que dándose por intimado compareció en la Agencia del 19o. Distrito de Inhaúma, con el propósito de dar explicaciones.

Que el declarante actuó por su motiv [ilegible] propio y porque diversas personas le habían garantizado, que tratándose de construcción en zona rural, no había necesidad de licencia.

Que el guardia no sabía que el declarante pretendía hacer semejante construcción ni le exigió alguna remuneración.<sup>28</sup>

La versión de Guilherme indica que él no conocía la legislación sobre construcciones, pero que sus conocidos sí, pues le garantizaron que no necesitaba licencia para construir en los suburbios. Al final del documento, quedó claro el intento de eximir al guardia Hermógenes de las irregularidades cometidas por el infractor. Hasta aquí, no queda claro si esa iniciativa partió del agente que llevó a cabo la “investigación” o partió de Guilherme, al darse cuenta de que el guardia sería castigado.

Manoel do Rego Medeiros, residente en la misma calle que Guilherme, pero en la casa nº 1, también fue buscado por el agente Frederico. En la ocasión, infor-

27. “Infração de posturas de Inhaúma”, Rio de Janeiro, 1904. AGCRJ, Rio de Janeiro, Subgerência de Documentação Escrita, Códice 10-1-12.

28. “Infração de posturas de Inhaúma”, Rio de Janeiro, 1904. AGCRJ, Rio de Janeiro, Subgerência de Documentação Escrita, Códice 10-1-12.

mó que su vivienda fue construida entre septiembre y octubre de 1902, “época que no había exigencias de licencia para construcciones en el local que reside y del cual es propietario”. Al hacer tal declaración, demostró que tenía conocimiento del Decreto 391 y justificó la edificación de su casa sin haber solicitado la licencia. Continuando con los argumentos de Manoel, en ese periodo, el guardia que allí trabajaba era el Sr. Hyppolito, “quien en vista de no haber exigencias, consintió que el declarante construyera el edificio, no habiendo por ello recibido ningún tipo remuneración”. Se evidencia, de ese modo, que Manoel procuraba demostrar que no había cometido infracción. Para concluir sus explicaciones, afirmó que todas las construcciones de la calle Silva eran anteriores a la suya. En otras palabras, ni él, ni sus vecinos habían cometido ningún tipo de irregularidades. Tampoco lo había hecho el guardia responsable por la sección. De esta forma, estamos frente a un nuevo intento de librarse al guardia Hermógenes de las acusaciones hechas por el ingeniero Coriolano.

Finalmente, el agente Frederico buscó a Álvaro Martins Teixeira para que proporcionara información sobre la “construcción de la chabola en que reside”. Residente de la calle 4 de Novembro, “junto al nº 4”, afirmó que dicha chabola fue construida en diciembre de 1902, y que incluso había dado “colecta el 18 de Diciembre de 1903”, o sea, había pagado el impuesto correspondiente a aquel año. Le pareció extraño que “después de transcurrido año y medio sea citado para dar explicaciones sobre una construcción hecha en la época en la que no había ley que regulara el asunto”. Observamos aquí, una vez más, el mismo argumento: Álvaro construyó su “chabola” antes del Decreto 391. Inclusive, declaró que el “Sr. Dr. Ingeniero sospecha que es nueva [su casa] a pesar de haber pasado por allí diversas veces.” Así, procuraba reforzar su argumento y lanzar dudas sobre el trabajo del ingeniero.

Con base en tales declaraciones, el 1º de junio de 1904, el agente Frederico ofició al director general de la Policía Administrativa, Archivo y Estadística. En su respuesta, afirmó que, además de haber interrogado a Guilherme, Manoel y Álvaro, recolectó “datos de las personas de los alrededores” respecto de las construcciones de la calle Silva y 4 de Novembro. Todos dijeron “que las referidas casas fueron construidas hace mucho tiempo”. Es decir, confirmaban lo dicho por los “infractores”, a decir de Coriolano, el ingeniero. Específicamente sobre la casa de paja, el agente declaró que había sido levantada un acta contra Guilherme, tan pronto el guardia comunicó las irregularidades a la agencia de Inhaúma. Luego, concluyó:

Así juzgo que hubo equívoco por parte del Sr. Dr. Ingeniero, que, al encontrar las casas en cuestión, sin estar revocadas supuso que se trataba de construcciones nuevas, sin embargo, en la referida localidad muchas otras casas están en las mismas condiciones.

[...] El guardia en cuestión, hasta la presente fecha ha cumplido sus deberes con escrupuloso, es de notar que en la época en que se hicieron esas construcciones no era él el guardia de esa sección.<sup>29</sup>

Entonces, como podemos observar, el agente se posicionó a favor del guardia y en contra de las acusaciones hechas por el ingeniero de la circunscripción. Además de haber presentado pruebas para demostrar que el guardia Hermógenes había cumplido con su deber, Frederico también construyó su argumentación a fin de comprobar su tesis. Para ello, Manoel y Álvaro aparecieron como inocentes en relación a las irregularidades de sus casas.

Después del recibimiento del oficio del agente, se solicitó que el ingeniero presentara su versión de la historia. Sorprendido con lo que afirmó Frederico, Coriolano escribió una larga respuesta refutando lo dicho por el agente. Para él, la casa de la calle 4 de Novembro, “junto a la n. 4” no era antigua, pues “el maderamiento empleado y expuesto al aire y luz, todavía no ha cambiado de color, no estaba ni encalada, ni pintada, inclusive las puertas y ventanas”. Aunque Álvaro haya afirmado que pagó el impuesto referente a 1903, adjuntado el documento que comprobaba tal pago, Coriolano afirmó que verificó en la Dirección de Rentas y “la única casa *sin número* de la referida calle pertenece a Theophilo [ilegible] A. Barbosa y no a Álvaro Martins Teixeira” (énfasis en el original).

En relación a la casa nº 1 de la calle Silva, Coriolano declaró que cuando realizaba una “excursión por las calles del Distrito”, acompañado por los ingenieros Bezerra Cavalcanti y Rossi, le preguntó por la licencia a la propietaria, quien le informó que no la poseía y que su vivienda había sido construida hacia unos seis meses, o sea, a finales de 1903. “Esa afirmación fue confirmada por todas las personas a quienes el Sr. Agente y yo nos dirí [ilegible] pidiendo informaciones. Sin embargo, ¡el Sr. Agente en el documento n. 2 [referente a Manoel do Rego Medeiros] transporta la construcción de dicha casa para el año de 1902!”.<sup>30</sup> No fue sólo la declaración del agente la que dejó al ingeniero indignado. Al respecto de la casa de paja, que encontró en fase de construcción durante las mismas andanzas por el distrito, procedió así: “¡Ordené inmediatamente parar las obras y le pregunté si el guardia tenía conocimiento de las mismas, lo que me fue contestado negativamente!”.

Vale recordar que en el documento que envió inicialmente solicitando la remoción del guardia Hermógenes, Coriolano citó la falta de fiscalización en relación a las casas de la calle Silva, a la “chabola” de la calle 4 de Novembro y a la “chabola” en la calle de la Penha, que no fue incluido en la “investigación”. Según el ingeniero, esa última “chabola” fue construida en frente a la casa del guardia. Ante tales irregularidades, afirmó:

29. “Infração de posturas de Inhaúma”, Rio de Janeiro, 1904. AGCRJ, Rio de Janeiro, Subgerência de Documentação Escrita, Códice 10-1-12.

30. “Infração de posturas de Inhaúma”, Rio de Janeiro, 1904. AGCRJ, Rio de Janeiro, Subgerência de Documentação Escrita, Códice 10-1-12.

Me dirigí con el Sr. Agente a la casa del guardia y la información que obtuvimos es que las obras fueron hechas sin licencia y con consentimiento del guardia. Mientras tanto, una profesora pública municipal cuya escuela queda al lado de la casa de la infractora le pidió al Sr. Agente que no multara a la propietaria y que nada le hiciera al guardia, lo que de hecho ha sido cumplido por parte de ellos.

Se concluye por lo tanto que el guardia, en vez de fiscalizar lo que le compete, deja hacer obras clandestinas, todas contra la ley; que los documentos adjuntos no merecen fe, fueron hechos al gusto del guardia, mancomunado con los infractores y que los mismos documentos contienen declaraciones absurdas y que mucho previenen el espíritu, como aquellas que se refieren a la remuneración del guardia por los infractores, otras contradictorias, como la que existe al final del documento n. 2 “que todas las construcciones hechas en la calle Silva son anteriores a la del declarante (1902!), comparada con las que son hechas en el documento n. 1 y finalmente falsas y adulteradas, a pesar de ser invocado mi testimonio, en virtud de la fiel narración que hago y que estoy listo para probar con hechos y testigos de personas fuera de sospecha.<sup>31</sup>

Si las acusaciones de Coriolano fueran absurdas, probablemente, el agente Frederico no habría tenido la preocupación de realizar una “investigación” para probar lo contrario. En ninguno de los libros de actas de infracciones consultados se detectaron procedimientos semejantes por parte del agente del distrito. Asimismo, otras preguntas se imponen: ¿el ingeniero se habría equivocado en tantos casos, como quiso probar el agente en su investigación? ¿Por qué justamente la infracción de la carretera de la Penha, donde también residía el guardia, no fue verificada por el agente?

Estas preguntas nos llevan a creer que las afirmaciones de Coriolano eran verídicas, o por lo menos, factibles. Siendo así, todo indica que existía un acuerdo entre quienes estaban bajo la fiscalización del guardia, el propio guardia y el agente de Inhaúma, para que los propietarios de las construcciones hechas en la región de Bonsucesso no pagaran licencia.

Este caso permite reflexionar sobre dos cuestiones fundamentales sobre la relación entre los funcionarios municipales y los infractores. Una de ellas tiene que ver con la solidaridad que existía entre ellos: el guardia por no cobrar las debidas licencias; el agente por cubrir las actitudes del guardia; y los propios infractores que buscaban demostrar su rectitud y probar que sus vecinos y el guardia estaban dentro de la ley.

Esa solidaridad, probablemente, estaba relacionada a las condiciones de vida que compartían. La mayoría de los infractores no gozaba de buenas condiciones financieras, pues sus viviendas eran precarias: algunos habían construido “chabolas” de madera para residir, otro edificó una choza de paja. Es decir, si recurrieron a un

---

31. “Infração de posturas de Inhaúma”, Rio de Janeiro, 1904. AGCRJ, Rio de Janeiro, Subgerência de Documentação Escrita, Códice 10-1-12.

acuerdo con el guardia o con el agente del distrito fue porque esa era una forma de disminuir sus gastos cotidianos.

Además de las dificultades específicas de la vida en los suburbios, sus relaciones de vecindad también marcaron los lazos de solidaridad entre ellos. Estos tópicos configuraron un universo sociocultural particular y ayudan a comprender las nociones de justicia y derecho que circulaban y los vecinos defendían. Una muestra de esto se evidenció cuando una profesora de primaria que no estaba involucrada en los casos de irregularidad, pero era vecina de uno de los infractores, le pidió al ingeniero que no lo castigara, ni a él ni al guardia que había pasado por alto la falta. Si por algún motivo ella no estuviera de acuerdo con tal práctica habría pedido la investigación de las irregularidades y no lo contrario.

Otra cuestión fundamental es la relacionada con la conveniencia del incumplimiento de la legislación vigente, tanto por los funcionarios involucrados como por los infractores. Aquellos que construyeron irregularmente fueron beneficiados porque dejaron de pagar la licencia. El guardia y el agente fiscal, que probablemente recibieron alguna recompensa en dinero, también sacaron provecho de la situación al aceptar el soborno. Es decir, si por un lado el caso ayuda a evidenciar la configuración de redes de solidaridad entre funcionarios públicos y trabajadores suburbanos, también permite vislumbrar prácticas de corrupción y soborno.

En el estudio de Mario Barbosa Cruz anteriormente citado, se identifican situaciones semejantes: fiscales de la Ciudad de México permitían que vendedores ambulantes continuaran trabajando, aun cuando la legislación sobre el particular determinaba la prohibición de este tipo de actividad, pues el dinero recibido con el soborno era conveniente.<sup>32</sup> Para los ambulantes, esa estrategia también era beneficiosa, dado que podían continuar trabajando.

El caso que a continuación presento merece nuestra atención por la insistencia del infractor en no pagar la multa. El 27 de junio de 1904, Miguel Francisco da Rosa Sobrinho le escribió al alcalde para informarle que poseía un terreno en la calle Pernambuco, entre los números 32 y 34.<sup>33</sup> Según Miguel, había solicitado una licencia para cercar el terreno, misma que le fue concedida. Sin embargo, dejó para pagar la licencia el último día de vencimiento “debido a la falta de tiempo que dispone, pues el suplicante es obrero”. Al dirigirse a la Subdirección de Rentas no pudo efectuar el pago pues faltaban datos en el recibo. Como no disponía de más tiempo para solucionar el asunto, optó por aguardar la citación que debía ser remitida por el ingeniero de la circunscripción, creyendo que sólo sería cobrado el valor de la licencia.

Sin embargo, cuando fue solicitado que el ingeniero diera su dictamen al respecto del caso, éste afirmó:

32. Barbosa Cruz 1102-1104.

33. “Infração de posturas de Inhaúma”, Rio de Janeiro, 1903-1910. AGCRJ, Rio de Janeiro, Subgerência de Documentação Escrita, Códice 10-1-9.

Ayer requerí la multa al solicitante y hoy mismo se presenta con esta solicitud, juntando el recibo de pago.

El solicitante hizo la cerca y para disculparse dice que en la Dirección de Rentas impugnaran el referido recibo por no estar declarados los nombres de la calle y nº.

Efectivamente así fue, pero se olvida el suplicante de decir que procuró pagar el recibo fuera de tiempo, lo que implicaba un nuevo visto y que el suplicante no buscó la repartición para remediar estas dificultades, creyendo más cómodo construir la cerca sin licencia.

Juntando el respectivo proceso de la licencia y legalizándolo nuevamente os lo envío para vuestra decisión.

Como el solicitante se compromete a pagar las tasas podéis eximirlo de ser multado por equidad a pesar de su revelada mala fe.<sup>34</sup>

Para el ingeniero Coriolano Goes, la historia fue bastante diferente, pues Miguel habría construido la cerca después de intentar pagar la licencia fuera del plazo y, para eximirse de la infracción cometida, culpó a la falta de información en el recibo. Es decir, indirectamente, señaló como responsable por no haber logrado pagar el recibo al funcionario municipal que le entregó el documento.

Sin embargo, en la versión de Coriolano, Miguel se dirigió a la Dirección de Rentas después de agotado el plazo de pago del recibo y no en el último día. De este modo, para él, Miguel actuó de “mala fe” al distorsionar la historia. Por ello, dejó que sus superiores determinaran si el infractor debería pagar la multa o no. Algunos días después, Pereira Passos denegó el pedido de Miguel, quien debería pagar las tasas en cinco días, además del valor de la multa.

El 7 de julio, por intermedio de un despachante, Miguel escribió otra vez al alcalde. En su solicitud reconoció que había construido una cerca, pero actuando de este modo no tuvo la “intención de lesionar los cofres de la Alcaldía y tampoco de ir contra las leyes”. Por ello, solicitaba la condonación de la multa por equidad. En este segundo documento, se observa que el infractor cambió su estrategia. No mintió, ni omitió en relación a la construcción de la cerca, porque sabía que la opinión del ingeniero prevalecería sobre la suya, como había ocurrido en la primera petición. Resolvió admitir que había cometido la infracción pero sin intención. Se evidencia una vez más el uso de la “ignorancia” en términos legislativos como una estrategia de negociación. Entrelíneas estaba la noción de que sería injusto cobrar una multa tan elevada contra una persona que cometió una irregularidad por falta de conocimiento de la ley.

Nuevamente consultado, Coriolano reiteró que la multa fue aplicada porque Miguel llegó a solicitar la respectiva autorización para la construcción de la cerca, pero “le pareció más cómodo cometer la infracción.” Su posicionamiento fue ratificado por el director de Obras y Transporte y nuevamente Pereira Passos denegó

34. “Infração de posturas de Inhaúma”, Rio de Janeiro, 1903-1910. AGCRJ, Rio de Janeiro, Subgerência de Documentação Escrita, Códice 10-1-9.

la petición. En vista de eso, Miguel pagó las tasas a inicios de agosto de 1904, pero no la multa.

Cuando el proceso parecía haberse resuelto y despachado, Miguel recurrió una vez más a la “justicia” del jefe del Ejecutivo Municipal. Esta vez el infractor afirmó que pagó las tasas y recibió una multa de 200 milréis por haber construido una “cerca de madera” en un terreno de “8 m. de frente”. O sea, juzgaba que la multa era exorbitante frente a la infracción practicada. Para reforzar la injusticia cometida por la municipalidad, Miguel resaltó que era maquinista y pobre. De esta forma, esperaba que el alcalde aprobara su petición por equidad, en un “acto de verdadera justicia”.

Los trámites fueron los mismos: la solicitud fue enviada al ingeniero, que reafirmó su dictamen. El director de Obras y Transporte, por su parte, se aseguró del pago de las tasas, una vez que Coriolano lanzó dudas a ese respecto. Después de confirmado el pago, Francisco Mariano de Amorim Carrão<sup>35</sup> declaró que estaba en “condiciones de ser condonada la multa”. Pero, antes que Pereira Passos finalmente aprobara la solicitud, Carrão agregó al proceso que el 19 de agosto Miguel había sido juzgado y condenado en ausencia por la Junta de Contravenciones, una esfera del Poder Judicial.<sup>36</sup> Siendo así, no era responsabilidad del alcalde aceptar o no el pedido de Miguel. En vista de esto, el proceso fue archivado.

Como podemos notar, la riqueza de este caso está justamente en el hecho que el infractor intentó, en diversas oportunidades, evitar el pago de la multa y los diversos argumentos utilizados cada vez que intentó convencer el alcalde. Sin duda, la multa cobrada por la municipalidad debe haber comprometido los parcos recursos de los que disponía Miguel. Otra consideración importante: él no habría enviado tres peticiones si realmente no creyera en la posibilidad de lograr su objetivo. Desde su perspectiva era posible negociar con el poder público municipal y él lo hizo hasta agotar sus justificaciones. Sin embargo, a pesar de las estrategias empleadas, no obtuvo éxito.

## Conclusiones

Muchos otros casos podrían ser citados para constatar que el abanico de justificaciones para negociar con la Alcaldía era muy amplio. Sin embargo, es importante destacar una característica común entre las distintas estrategias: los solicitantes

35. Jefe de la 1<sup>a</sup> sección de la Dirección General de Policía Administrativa, Archivo y Estadística.

Véase Arthur Sauer (org.), *Almanak administrativo, mercantil e industrial do Rio de Janeiro para 1906* (Rio de Janeiro: Companhia Tipográfica do Brasil, 1906) 408.

36. De acuerdo con el Decreto nº 4.769, de 9 de febrero de 1903, sancionado por el Presidente de la República, pertenecía a la Junta de Contravención el “proceso y el juicio de las infracciones de leyes, ordenanzas y reglamentos municipales”. Finalizado el proceso administrativo en el ámbito de la municipalidad, el infractor era citado para verse procesado y juzgado en el Poder Judicial. [http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=4769&tipo\\_norma=DEC&data=19030209&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=4769&tipo_norma=DEC&data=19030209&link=s) (22/05/2014).

creían en la posibilidad de negociación con la municipalidad, de lo contrario no interpondrían una apelación. Los dictámenes favorables emitidos por el alcalde reforzaban este supuesto.

Con base en los libros de actas de infracción consultados sobre el distrito de Inhaúma, entre 1903 y 1910 fueron enviados 111 recursos a los alcaldes para pedir la exención de multas. De este total, poco más de un ciento se refiere al periodo de la administración de Pereira Passos. Esta cifra demuestra que durante su mandato la fiscalización y el control de la municipalidad sobre las prácticas y costumbres de la población fueron intensos, sobre todo en lo referente a las edificaciones, que sumaron aproximadamente 70 solicitudes. Llama la atención que, de ese total, fueron menos de 30 las peticiones denegadas.<sup>37</sup>

Este hecho nos hace plantear distintos cuestionamientos: si el alcalde absolvía a tantos diversos infractores, ¿por qué tantas multas eran aplicadas? ¿Cuál era la finalidad de una fiscalización tan intensa, si al final del proceso la deuda sería condonada? Para responder a tales preguntas hay que considerar que al aumentar la fiscalización en Inhaúma el poder público creaba mecanismos para el cobro de las tasas y no necesariamente de las multas. De esta manera, la Alcaldía presionaba a los habitantes del distrito a cumplir lo que determinaba la ley. En un distrito hasta entonces exento de licencia para la construcción fue necesario recurrir a este tipo de presión para “acostumbrar” a sus habitantes al pago. La recaudación de las tasas, por su parte, era importante para el financiamiento del proyecto de renovación urbana.<sup>38</sup>

Puede concluirse que, a pesar de la intensificación del control sobre la población —y hasta sobre los funcionarios municipales— para garantizar la observancia de la legislación municipal y la ampliación del recaudo fiscal, tal política fue insistentemente resistida, resultando, por lo menos en los suburbios, en la nulidad de las multas aplicadas. Para muchos de los trabajadores suburbanos que tuvieron que enfrentarse a las multas impuestas, la negociación con el poder público era no sólo una alternativa posible, sino una necesidad. El rechazo a los procesos representaba una forma de atenuar las dificultades que enfrentaban, principalmente en términos económicos.

La investigación de las solicitudes de exención evidencia dos características importantes de las relaciones establecidas entre los funcionarios municipales, el jefe del Ejecutivo y los trabajadores suburbanos. Una de ellas es el uso político de la legislación vigente. Varios solicitantes conocían las complejidades de esta legislación y construyeron sus argumentos buscando intersticios que pudieran librarlos de los procesos. Lejos de ser víctimas indefensas del amplio proceso de reestructuración urbana en curso en la capital federal, forjaron estrategias en el ámbito de la legalidad para disminuir su impacto.

---

37. Es importante recordar que esos datos son apenas de las actas de la agencia de Inhaúma. Actualmente, estoy llevando a cabo una investigación más amplia que considera los demás distritos suburbanos.

38. Benchimol 255-268.

La configuración de lazos de solidaridad entre los involucrados es otro común denominador. No fueron raros los casos en que los funcionarios municipales tomaron partido por aquellos que debían ser procesados, demostrando la complejidad de tales relaciones. Diversos aspectos han sido presentados para comprender esa solidaridad, tales como las relaciones de vecindad y proximidad, el origen social común, las dificultades específicas de la vida en los suburbios, entre otros.

De estos lazos de solidaridad fue posible vislumbrar nociones particulares de justicia y derecho. Al defender el perdón de las multas por equidad, utilizando argumentos diversos, los infractores dejaron entrever que poseían conceptos muy diferentes de la municipalidad, en lo concerniente al control y fiscalización de las edificaciones. Entrelíneas se puede observar que el valor de las multas aplicadas era considerado exorbitante y por consecuencia injusto, especialmente cuando recaían sobre una población trabajadora y pobre como la que vivía en los suburbios.

En definitiva, a principios del siglo XX, especialmente durante la gestión de Pereira Passos, el poder público municipal buscó regular y fiscalizar con mayor rigidez la construcción y reconstrucción de edificios en la capital federal. Pero, como lo demuestran los pedidos de perdón, los infractores conocían la legislación en vigor, compartían estrategias de negociación, contaban con la solidaridad de vecinos y hasta de funcionarios municipales, así como se aprovechaban de los conflictos entre los propios funcionarios de la Alcaldía para minimizar el impacto de la legislación sobre construcciones.

## Fuentes

### Manuscritos

Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, Brasil (AGCRJ)

Subgerência de Documentação Escrita

### Impresas

Diretoria Geral de Polícia Administrativa, Arquivo e Estatística. *Recenseamento do Rio de Janeiro (Distrito Federal): Realizado em 20 de setembro de 1906*. Rio de Janeiro: Oficina de Estatística, 1907.

Sauer, Arthur (org.). *Almanak administrativo, mercantil e industrial do Rio de Janeiro para 1906*. Rio de Janeiro: Companhia Tipográfica do Brasil, 1906.

### Periódicos

*Gazeta de Notícias* (Rio de Janeiro) 1903

## Internet

<http://www.senado.leg.br> (2014)

## Bibliografía

- Abreu, Maurício de Almeida. *A evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO e Zahar, 1987.
- Barbosa, Mario. “Trabajadores en las calles de la ciudad de México: subsistencia, negociación y pobreza urbana en tiempos de la Revolución”. *Historia Mexicana* LX.2 (2010): 1077-1118.
- Benchimol, Jaime. *Pereira Passos: um Haussmann Tropical. A renovação urbana na cidade do Rio de Janeiro no início do século XX*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, 1992.
- Carvalho, Lia de Aquino. *Contribuição ao estudo das habitações populares: Rio de Janeiro, 1886-1906*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, 1986.
- Chalhoub, Sidney. *Cidade febril: cortiços e epidemias na Corte imperial*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- Miyasaka, Cristiane Regina. *Viver nos subúrbios: a experiência dos trabalhadores de Inhaúma (Rio de Janeiro, 1890-1910)*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura / AGCRJ, 2011.
- Noronha Santos, Francisco Agenor. *As freguesias do Rio antigo*. Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro, 1965.
- Pechman, Sérgio y Fritsch, Lilian. “A reforma urbana e seu avesso: algumas considerações a propósito da modernização do Distrito Federal na virada do século”. *Revista Brasileira de História* 5.8-9 (1984-1985): 139-195.
- Rocha, Oswaldo Porto. *A era das demolições: cidade do Rio de Janeiro, 1870-1920*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, 1986.



Anónimo. "Temporary shelter in center of Tampico, Mexico" (Blanco y negro) México, s.f.  
SDASM Archives, NHHS Collection Box 2, 13\_000430