

Discursos e imagens acerca de intervenções urbanas no Rio de Janeiro (1920-1940): a questão da valorização fundiária em planos e projetos urbanos

Fernanda Furtado

Arquiteta, Professora 'Adjunto IV' do Departamento de Urbanismo da Escola de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense, Rua Marquês de São Vicente, 429, apto. 503, Gávea, Rio de Janeiro, RJ, CEP 22451-041, (21) 2239-4523, fer.furtado@terra.com.br

Vera Lucia Ferreira Motta Rezende

Arquiteta, Professora Associada do Departamento de Urbanismo da Escola de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense, Rua Duque Estrada, 85, apto. 501, Gávea, Rio de Janeiro, RJ, CEP 22451-090, (21) 2274-3278, vrezende@openlink.com.br

Resumo

Este artigo enfoca a temática da valorização fundiária, no período entre 1920 e 1940, identificada entre os objetivos a serem alcançados nas grandes intervenções urbanas no Rio de Janeiro. Através da análise de imagens e discursos técnicos produzidos à época, são apresentados elementos que evidenciam como essas intervenções eram percebidas e sinais de como tal objetivo era justificado. Com este recorte, são analisados aspectos pertinentes de algumas das grandes intervenções urbanas planejadas ou realizadas na cidade: a complementação do desmonte do Morro do Castelo (1922), a abertura da Avenida Presidente Vargas (1940) e, entre essas realizações, o Plano Agache (1930).

Palavras-chave: intervenções urbanas, valorização fundiária, Rio de Janeiro.

Introdução

Nas décadas de 1920, 1930 e 1940, a cidade do Rio de Janeiro, então capital do país, é objeto de uma série de obras urbanísticas, principalmente em sua área central. O impacto dessas transformações, os interesses envolvidos e as diferentes posições dos vários agentes – poder público municipal, técnicos, empresários, população - podem ser verificados principalmente a partir da análise dos discursos, do vocabulário utilizado e das imagens produzidas.

Grandes intervenções são empreendidas no período analisado, a começar pela complementação do desmonte do Morro do Castelo no início da década de 1920, na administração do Prefeito Carlos Sampaio,

cujos aterro e esplanada resultantes criarão novas áreas de expansão do centro da cidade. Em parte dessa área irá se realizar a Exposição do Centenário da Independência em 1922. A destruição do morro possui especial significado, pois além de propiciar novas áreas para fins de urbanização, trata de substituir o coração da cidade original, apagando seus vestígios.

Outro momento de intensa atenção do poder público para a capital federal é o do "Estado Novo" (1937-1945), sob a Presidência de Getúlio Vargas. Durante a administração municipal correspondente, do Prefeito Henrique Dodsworth, uma série de intervenções são projetadas e executadas, com base no "Plano da Cidade", entre elas a ambiciosa

abertura da Avenida Presidente Vargas, para cuja execução é criado o instrumento das “Obrigações Urbanísticas”. Para tanto, a administração concentra em suas mãos o poder de decisão sobre as obras e os recursos para realizá-las.

Entre os dois momentos mencionados, destacam-se diversas iniciativas públicas e particulares de elaboração de planos e projetos urbanísticos. Entre eles, tomamos aqui como exemplo um projeto privado de uma Cidade-Jardim às margens da Lagoa Rodrigo de Freitas, de 1929, além do importante Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento, encomendado pela administração pública ao urbanista D. Alfred Agache¹, concluído em 1930.

Este artigo é parte da pesquisa “Projetos Urbanos na Cidade do Rio de Janeiro e as suas Formas de Gestão”. A pesquisa propõe uma releitura da história dos projetos e das intervenções urbanísticas no Rio de Janeiro, no decorrer do século XX, objetivando compreendê-la como uma história de valorizações fundiárias criadas por essas ações. Parte-se do pressuposto de que essas intervenções, ao modificar a configuração dos espaços centrais da cidade, objetivam também promover empreendimentos privados e criar valorizações de terrenos.

Na linha de investigação que originou este artigo busca-se, em especial, identificar nos discursos técnicos e imagens produzidas à época, além de elementos que nos mostrem como eram percebidas as diferentes intervenções, sinais de como eram justificados os interesses na sua realização. Esta abordagem busca contribuir para um melhor conhecimento acerca das relações entre os planos e projetos urbanos e a valorização fundiária envolvida nessas iniciativas, em face da ausência de literatura crítica consolidada sobre a questão, para o período 1920-1940 (Rezende e Furtado, 2004).

Antecedentes e Contexto dos Projetos Urbanísticos

A intenção de apropriação de benefícios econômicos especiais a partir da execução dos projetos de intervenção, sob a forma de aumento do valor da terra, está presente desde meados do século XIX. Assiste-se no Brasil, a partir desse período, a um processo de modernização das cidades, o qual se concretiza, no caso do Rio de Janeiro, em uma

série de obras de infra-estrutura ligadas ao setor de transportes, bondes e trens, e ao de saneamento, bem como projetos de abertura de ruas, de desmonte de morros e aterros de áreas de expansão da área central. Do ponto de vista econômico, a forma de operação se dá principalmente através de concessões públicas, nas quais é permitida a determinados grupos nacionais ou estrangeiros a implantação de determinado serviço ou a realização de determinada obra, com a garantia pública de sua exclusividade no processo, o que por sua vez lhes possibilita contrair empréstimos para a sua execução. Como esses empreendimentos, sobretudo os voltados para serviços de transportes ou a execução de urbanização, contam em geral com a propriedade das terras beneficiadas (da própria companhia realizadora da obra ou de grupos a ela associados), um componente do projeto é a valorização da área servida ou atingida, que gera receitas extraordinárias.

Fazendo um balanço do grupo de companhias que atuam à época, assim se manifesta Carlos Kessel:

“Este grupo se caracteriza como uma certa parcela da elite do país, que vai representar o papel de intermediária por excelência no processo de modernização: um mundo de engenheiros que se situa entre o poder público e os capitais disponíveis no Brasil e no exterior, identificando oportunidades, planejando negócios, engendrando parcerias e estabelecendo-se como a ligação entre o público e o privado.” (2001, p. 40).

Na década de 1930, entretanto, pode-se perceber uma alteração nessa forma de atuação. Em linhas gerais, o Movimento de 1930 que traz Getúlio Vargas ao poder configura-se como uma oposição ao liberalismo, ao Estado dominado pelas oligarquias regionais e provedor de obras a serem realizadas pelo setor privado. Esse quadro vai oferecer as bases para o período seguinte, correspondente ao Estado Novo (1937-1945), no qual o Presidente Getúlio Vargas se torna ditador, governando com plenos poderes, situação que passa a contextualizar a atuação urbanística sobre a cidade do Rio de Janeiro, Distrito Federal e capital do país.

Destaca-se nesse quadro o importante papel desempenhado pela Comissão do Plano da Cidade, criada pelo Decreto-lei nº. 6092 de 08 de novembro de 1937, aprovado pelo Presidente

¹ Agache foi Secretário Geral da Sociedade Francesa de Urbanistas e suas idéias eram partilhadas pelos estudiosos do Museu Social, dentro de uma visão de urbanismo em que eram valorizados aspectos sociais, econômicos e a interdisciplinaridade. Sobre o tema ver Bruant, C., 1994.

²A Comissão já havia existido a partir de 1930 com o objetivo de avaliar as propostas do Plano Agache, tendo sido extinta em 1931 pelo Prefeito Pedro Ernesto. Em sua formação original, foi chefiada pelo engenheiro José de Oliveira Reis e composta por cinco membros de notório saber, indicados pelo prefeito.

³Em 1931, o Plano Agache é descartado, em grande parte, pela reação contrária a tudo que havia sido produzido na “República Velha” (período anterior à Revolução de 1930) e, ainda, por ser considerado inexecutável em menos de 50 anos.

⁴Segundo H. Dodsworth: “Nunca houve Plano Agache. Houve esboço de planos de urbanização sistemática da cidade elaborada pelo ilustre arquiteto urbanista de 1928

continua próxima página

Figura 1: Avenida Central [c.1908] e o corte parcial do Morro do Castelo. Fonte: Revista Fon-Fon, Rio de Janeiro, nº 15, 1929.

Getúlio Vargas². Sua criação é justificada pela necessidade de preparação de um programa de melhoramentos, contemplando obras urgentes e inadiáveis na capital do país.

A recriação da Comissão do Plano da Cidade em 1937 é também uma resposta a críticas em relação à administração do prefeito Henrique Dodsworth (1937-1945) por não implantar³ o Plano Agache, concluído e entregue em 1930. As contínuas cobranças quanto à implementação do plano o levam inclusive a defender-se publicamente⁴.

A Comissão define o Plano de Extensão e Transformação da Cidade através da reunião de projetos, em especial, viários e de urbanização resultantes do desmonte de morros e dos aterros na Área Central. Trata-se da preponderância do urbanismo entendido como um conjunto de melhoramentos, sobre o urbanismo tal como proposto por D. A. Agache, baseado em dados e levantamentos, embora também contemplando intervenções locais.

Já estavam, contudo, lançadas as bases para a institucionalização do urbanismo como atividade no

âmbito da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Como uma espécie de embrião de futuros órgãos de planejamento, em 1945, através do Decreto Decreto-lei n.º 8.304, a Comissão é transformada em Departamento de Urbanismo, subordinado à Secretaria Geral de Viação e Obras da Prefeitura do Distrito Federal.

Planos e projetos urbanos representativos no período 1920-1940

Desmonte e Esplanada do Morro do Castelo

A cidade do Rio de Janeiro configura-se inicialmente em torno da Baía de Guanabara, circundada por um conjunto de montanhas e morros, alguns muito próximos à faixa litorânea, o que contribui para a sua beleza, mas que causa entraves à expansão da área central.

Em 1920, na administração do Prefeito Carlos Sampaio, é retomado⁵ o plano de arrasamento do morro do Castelo, assim como é projetada a urbanização da área resultante do desmonte e suas áreas vizinhas.





DEPOIS, O DILUVIO...

JECA — E QUANDO O MEU DINHEIRO CABÁ, SEU DOUTÔ?

CARLOS SAMPAIO — O SEU JÁ ACABOU. ESSE É EMPRESTADO.

Figura 2: Reações aos custos com o desmonte do Morro do Castelo. Fonte: Carlos, J. O Malho, nº 1024, ano 21, 29 de abril de 1922.

a 1930. O esboço elaborado não foi convertido, por ato oficial, em plano, razão pela qual não foi obedecido e muito menos desobedecido como é corrente invocar-se.” Dodsworth, 1943.

⁵ Uma pequena parte do desmonte do Morro do Castelo é realizada no início do século XX, para a abertura da Avenida Rio Branco na administração do Prefeito Pereira Passos.

O arrasamento é justificado pela necessidade de criação de uma área de aterro para a Exposição Comemorativa do Centenário da Independência do Brasil em 1922 e pela abertura de novas quadras para a expansão da área central. Como argumento a favor do desmonte, retorna, ainda, a necessidade de melhoria das condições de higiene do Centro, recomendação recorrente desde o início do século XIX.

O morro havia se transformado em local de residência de aproximadamente 4.000 pessoas, que procuravam os baixos aluguéis das antigas construções, não interessando à administração a manutenção desse uso residencial de baixa-renda no coração da cidade. Sua localização, como mostra a figura 1, em área de alto valor do solo junto à Avenida Rio Branco, uma das principais vias abertas no início do século na Reforma de Pereira Passos, contribui para a decisão final por sua demolição.

A execução do desmonte, entretanto, é pontuada por críticas ao Prefeito Carlos Sampaio, principalmente em relação à magnitude e aos custos do empreendimento a cargo da Prefeitura, que acarretam o seu endividamento. Periódicos como “O Malho” e “Caretá” expressam as opiniões desfavoráveis em “charges”, como se observa na figura 2.

Além disso, a possibilidade de valorização dos terrenos resultantes do desmonte e urbanização da esplanada do Morro do Castelo encontra-se também expressa no periódico “O Malho” (1921):

“Dado o custo obtido pelos terrenos da Avenida Rio Branco, nada menos de um conto de réis o metro quadrado, teríamos que a Prefeitura poderia obter, pelos [terrenos] que vendesse aos particulares,... nada mais, nada menos de 80.000 contos de réis” ... “Será, pois, para a Prefeitura a demolição

do Morro do Castelo um negócio excelente. Os lucros provenientes da venda dos terrenos cobrirão fartamente as despesas realizadas."

O artigo recomenda a recuperação dos efeitos da valorização por parte da Prefeitura, contrapondo-se à atuação tradicional das administrações da cidade. A recomendação será retomada em 1927 por A. D. Agache ao preparar o seu plano para a cidade.

A partir da administração Carlos Sampaio (1920-1922) já é possível identificar a percepção dos lucros possíveis de serem obtidos com os projetos de urbanização. No início da administração, durante a execução do desmonte do Morro do Castelo, é editado o Decreto nº 1537 de 07 de abril de 1921, que regula a contribuição por valorização imobiliária em consequência de melhoramentos públicos.

Como afirma Maurício Abreu (1987, p.78), referindo-se ao período de Carlos Sampaio: "Representa, ademais, a época em que as preocupações com o valor de troca do solo urbano passam a figurar explicitamente nos planos municipais. Isto porque as sucessivas ondas de melhoramentos empreendidas pelo poder público detonaram um processo de

valorização crescente de terrenos, que a prefeitura pretendia agora capturar para si."

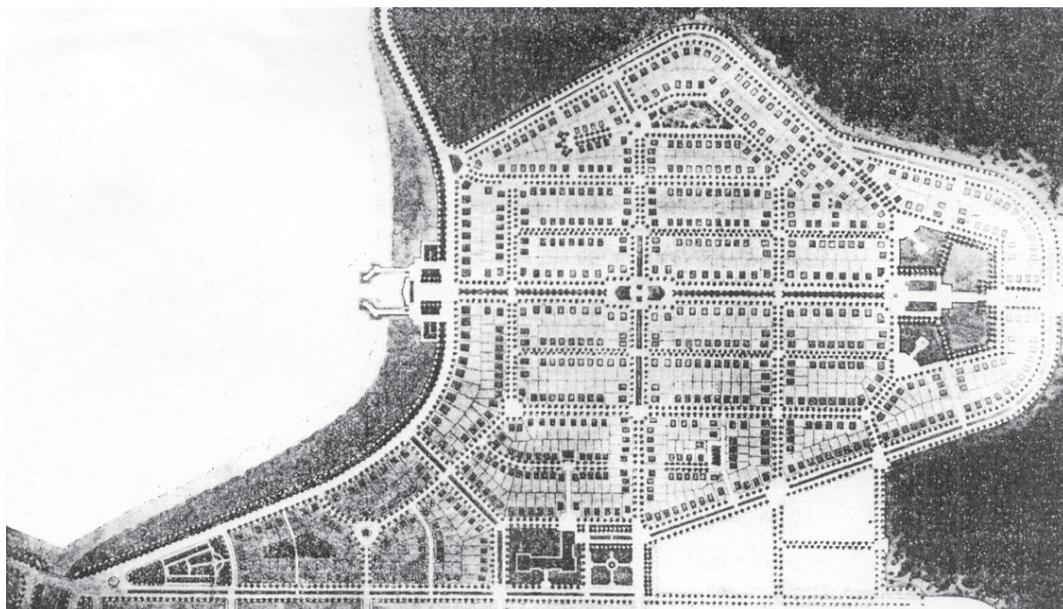
A partir desse período, torna-se mais difícil o envolvimento do poder público no sentido de patrocinar grandes empreendimentos de urbanização. O mesmo autor (Abreu, 1987), nos dá como exemplo uma proposta enviada à Prefeitura no início da administração seguinte (Prefeito Alair Prata) por banqueiros americanos, interessados em proceder à conclusão e ao ressarcimento dos custos da urbanização da área da Esplanada do Castelo⁶ em troca da cessão dos terrenos conquistados. A proposta é rejeitada.

Projeto da Cidade-Jardim na Lagoa Rodrigo de Freitas

Em 1929, o engenheiro Zózimo B. do Amaral elabora um projeto para a construção de uma "cidade-jardim" às margens da Lagoa Rodrigo de Freitas. Trata-se de concessão que o engenheiro requer à Prefeitura, para si e para Francisco Marques, para o aterramento de uma área de 400.000 m² da Lagoa e seu aproveitamento para a construção de uma Cidade-Jardim, sem ônus para a Prefeitura. A concessão requerida é resultado de longos estudos realizados desde 1921, na administração Carlos

⁶ A proposta inclui o Morro da Viúva, junto à faixa litorânea.

Figura 3: Projeto de uma Cidade-Jardim às margens da Lagoa Rodrigo de Freitas. Fonte: Godoy, Armando. Revista da Diretoria de Engenharia, Rio de Janeiro, nº 13, Novembro de 1934.



Sampaio. O autor apresenta, na defesa de seu projeto, as vantagens financeiras, urbanas, pela ligação entre bairros, e higiênicas, pelo impedimento de crescimento de uma favela já esboçada na região. Além da abertura de corte no morro do Cantagalo, ligando o bairro de Copacabana à Lagoa, seria efetuada a entrega à Prefeitura do Distrito Federal de 120.000 m² de áreas, a serem ocupadas pelas avenidas, ruas e praças do loteamento, conforme projeto apresentado na figura 3.

O Rio de Janeiro, segundo justificativa por escrito entregue pelo autor, seria dotado de mais um bairro residencial em zona tão procurada, onde já então escasseavam as áreas disponíveis em face do grande aumento da população. A seu ver, as obras também trariam de imediato inúmeros empregos na construção civil.

Após descrever as bases do projeto e alinhar as grandes vantagens que adviriam para a Prefeitura, de cunho tanto econômico-financeiro, como também vantagens sanitárias e urbanas, tudo “sem ônus algum para a Prefeitura” (Amaral,

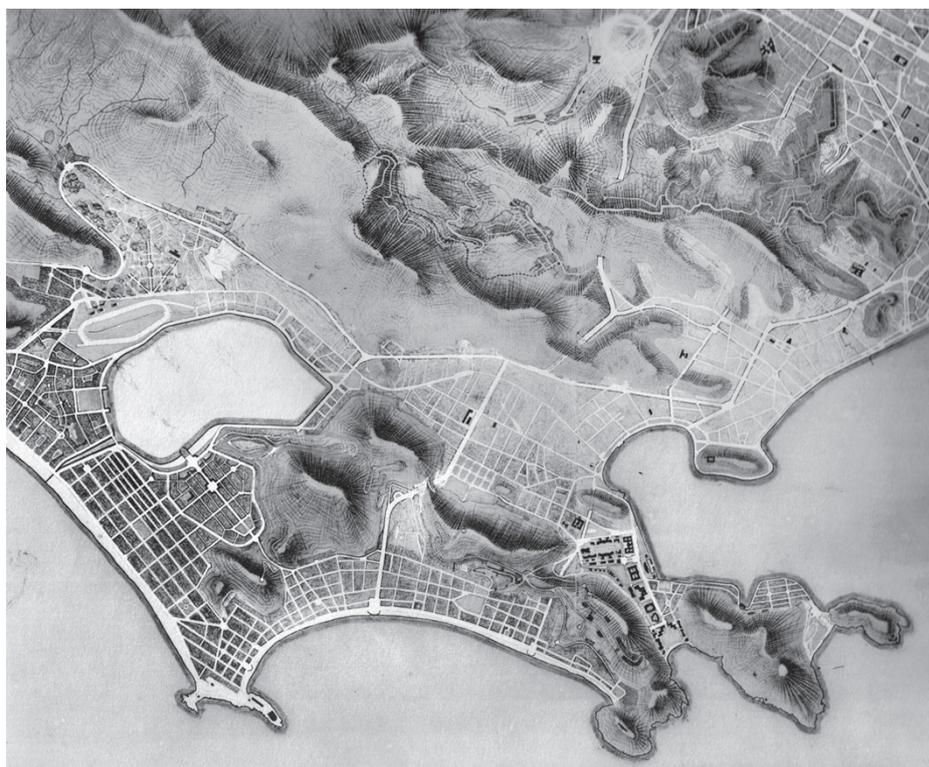
1931, p.11), a exposição de motivos anota uma única possível resistência ao desenvolvimento do projeto, que seria a alternativa de que a própria administração pública se interessasse em executar o projeto:

“... só resta a possibilidade de uma objeção que poderá ocorrer a espíritos muito partidários da exploração de negócios ou indústrias pelo poder público, objeção que proviria da hipótese de caber ao Governo o lucro eventual do negócio ou o ônus de seu prejuízo, construindo a Prefeitura a Cidade-Jardim e vendendo diretamente os terrenos produzidos, como está sendo feito nas margens da lagoa Rodrigo de Freitas e na área do Morro do Castelo” (idem, p.15).

Cabe aqui salientar, na avaliação do projeto à época de sua proposta, a ausência de uma concordância de princípios quanto a um possível caráter de “empreendedorismo” por parte da administração pública. De uma parte, é registrado pelo próprio autor do projeto um parecer de um membro da Comissão de Justiça⁷ segundo o qual:

⁷ Trata-se de parecer de Pacheco de Faria, da Comissão de Justiça, datado de 11 de setembro de 1929.

Figura 4: Plano Agache com a inclusão do projeto de Z. B. Amaral. Fonte: Agache, A. D. Cidade do Rio de Janeiro, remodelação, extensão e embelezamento: Ed. Foyer Brésilien, 1930.



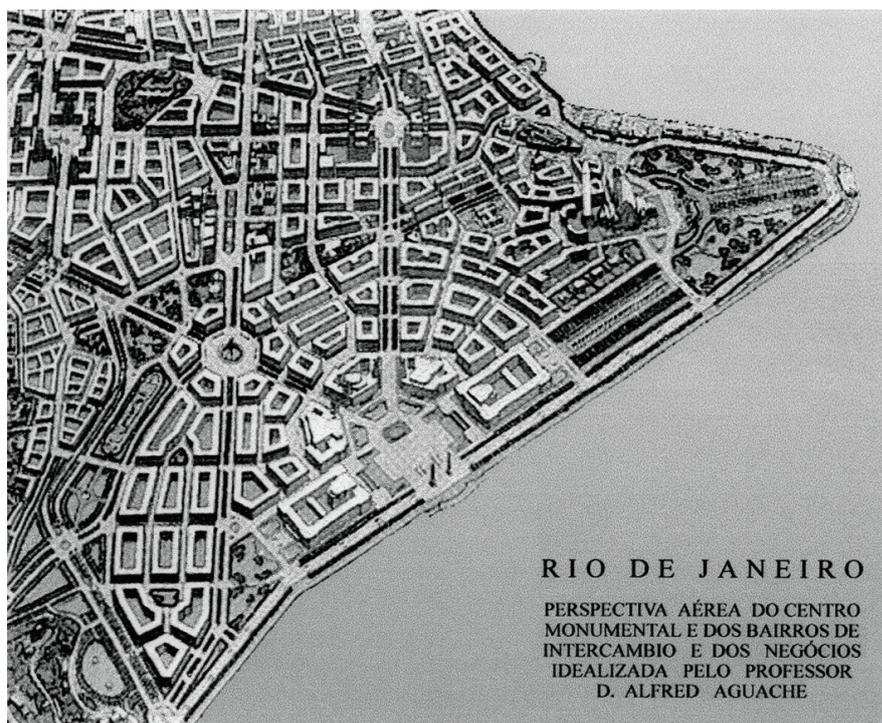


Figura 5: Projeto de A. D. Agache para o Centro do Rio de Janeiro. Fonte: Agache, A. D. Cidade do Rio de Janeiro, remodelação, extensão e embelezamento: Ed. Foyer Brésilien, 1930.

“Com a venda dos terrenos adquiridos pelo aterro da parte da Lagoa compreendida no projeto, a Prefeitura cobriria a despesa feita e teria em pouco tempo grande renda predial das novas construções ali feitas; era portanto preferível que a Municipalidade fizesse a obra projetada, por lhe ser grandemente vantajosa.” (idem, p.45) .

Entretanto, é diversa a posição firmada pela Comissão de Orçamento da Cidade, concluindo existir, mesmo, nos países “leaders” do mundo contemporâneo, acentuada tendência, traduzida na legislação, para negar a conveniência do poder público tomar à sua responsabilidade certas realizações fora daquelas que constituam claramente deveres específicos do Estado. (idem, p. 52).

O projeto é defendido por alguns urbanistas como exemplo possível de participação da iniciativa privada na urbanização da cidade. Entre eles se destacam Armando de Godoy (1934) e D. Alfred Agache, que inclui o projeto da Cidade-Jardim no seu plano para o Rio de Janeiro, como se pode observar na figura 4. Apesar disso, o projeto não é realizado, confirmando a objeção prevista por seu autor.

O Plano Agache e a Preocupação com a Valorização dos Terrenos

D. Alfred Agache visita o Rio de Janeiro em 1926, quando, a convite do prefeito Prado Júnior, faz palestras sobre urbanismo. A partir de 1927, elabora o seu Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento da Cidade (1930), por solicitação da Prefeitura da Cidade. Sua contratação se deve em grande parte à necessidade de se definir um projeto de urbanização para área da esplanada e do aterro gerado pelo desmonte do Morro do Castelo, projeto que se traduz em sua “Perspectiva Aérea do Centro Monumental e dos Bairros de Intercâmbio e dos Negócios” (figura 5).

Ao formular o plano, propõe uma minuta de projeto de lei, contemplando ações para minimizar a valorização da terra em decorrência dos projetos. Sua justificativa reflete a constatação dos efeitos da urbanização sobre a valorização da terra:

“O Artigo IV arma as municipalidades contra os proprietários que por interesse todo pessoal, tentem explorar os proveitos que o plano de remodelação e

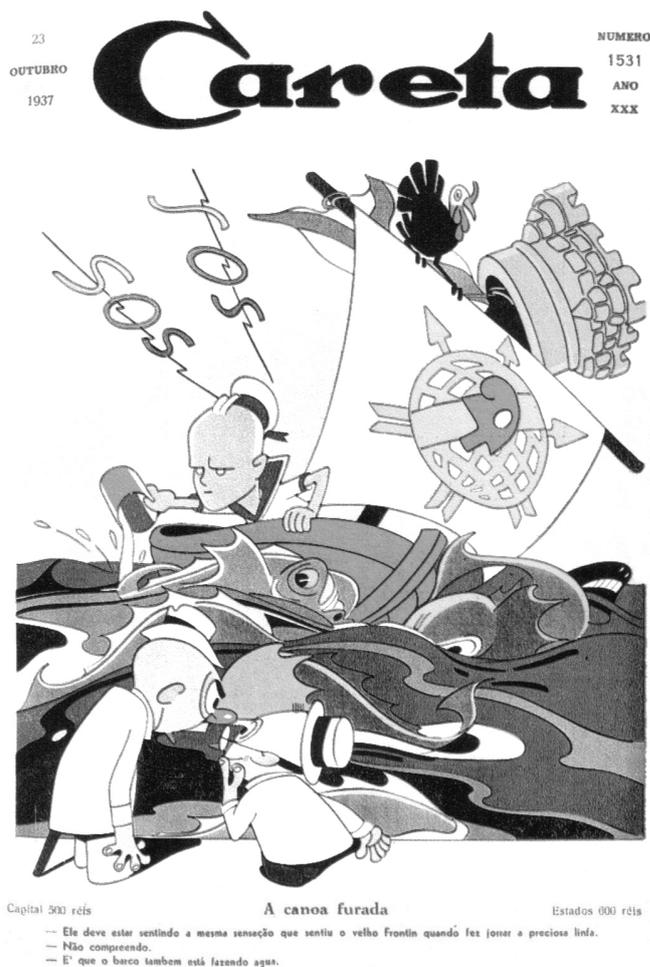


Figura 6: Reações ao volume de gastos com a realização de obras públicas. Fonte: Carlos, J. Revista Careta, Rio de Janeiro, nº1531, ano XX, 23 de Outubro de 1937.

de extensão lhes poderia proporcionar. Uma cidade deve pois, por todos os meios, proteger a realização do seu plano, para o que é indispensável reprimir toda possibilidade de elevar artificialmente o valor dos terrenos que se acharem no traçado de futuras vias ou espaços livres previstos no plano e destinados à expropriação.” (1930, Apenso, p. VIII).

Utilizando-se do exemplo da cidade de Amsterdam, o urbanista propõe uma forma de se calcular os valores dos terrenos a serem desapropriados para a realização de projetos de urbanização, com base nos valores médios dos três anos precedentes aos projetos respectivos, o que permitiria eliminar as avaliações artificiais que poderiam ser feitas.(idem, p. XLIV).

Agache justifica a necessidade das municipalidades recuperarem parte dos ganhos advindos com os projetos, inclusive os propostos por ele mesmo, como

a Esplanada do Castelo e a abertura da Avenida Presidente Vargas:

“Quase sempre após os trabalhos de urbanismo, o valor da parte conservada pelo proprietário aumenta de tal maneira, que é de toda justiça obrigá-lo a ceder, à cidade, a metade da valorização obtida...” Segundo o arquiteto, os proprietários dos terrenos poderiam pagar pela valorização, inclusive, sob a forma de parte dos terrenos. (idem, p. IX).

Abertura da Avenida Presidente Vargas

A intenção de prolongamento do antigo Caminho do Aterrado até o mar data de meados do século XIX⁸. O projeto inicial prevê a Avenida do Mangue, importante eixo de ligação leste-oeste, posteriormente Avenida Presidente Vargas, com o canal no eixo da

⁸ A idéia, de ligar o centro histórico ao Paço de São Cristóvão, provém dos tempos do Barão de Mauá (1857), quando foi executada a canalização do primeiro trecho do canal até a Praça 11 de Junho. (Reis, 1977).

9 Participam como autores do projeto, através da Comissão do Plano da Cidade, entre outros, os engenheiros e arquitetos: José de Oliveira Reis, Hermínio de Andrade e Silva e Affonso Eduardo Reidy.

10 Este período (1937-1945) constitui a terceira fase de melhoramentos por que passa a cidade. A primeira empreendida pelo Prefeito Pereira Passos, em conjunto com o governo federal, de 1903 a 1907, e a segunda pelo prefeito Carlos Sampaio, de 1920 a 1922, quando

continua próxima página

Figura 7: Abertura da Avenida Presidente Vargas, antes e depois. Fonte: Brito, Hélio Alves de. Obras da Av. Presidente Vargas. Revista Municipal de Engenharia, julho/outubro 1944.

avenida em toda a sua extensão, detalhe que é modificado pelo Plano Agache em 1930.

Na administração Henrique Dodsworth, o projeto é reavaliado e a avenida entra como parte do conjunto de obras viárias apresentadas na XI Feira Internacional de Amostras de 1938 pela Comissão do Plano da Cidade⁹ e aprovada diretamente pelo presidente Getúlio Vargas.

O volume de obras previstas para o período¹⁰ gera, já no início da administração em 1937, reações quanto aos extraordinários gastos resultantes e a sua possibilidade de comprometer as finanças da Prefeitura, como se observa na figura 6, que se refere à “Canoa Furada” que as obras anunciadas representariam.

A implantação da via, inaugurada em 1944, com largura de 80,00m, resulta na demolição de 525 edificações, 426 situadas na parte central e 96 para a composição dos lotes urbanizados. Para a

sua viabilização, são aprovadas pelo Presidente da República, através do Decreto-Lei 2.722 de 30 de outubro de 1940, as Obrigações Urbanísticas¹¹, instrumento vinculado aos terrenos resultantes dos projetos de urbanização, contemplando a expectativa de valorização desses terrenos.

Seu objetivo é garantir o financiamento bancário destinado às obras de urbanização. Tal instituição evidencia não só a consciência já existente por parte do poder público quanto à valorização dos terrenos resultantes das intervenções, como a intenção de recuperar parte dessa valorização, o que nos permite aduzir que essa disposição, de atuar contra os interesses particulares de proprietários de terrenos, encontra-se apoiada na característica antiliberal do Estado Novo. Posteriormente, o Decreto nº 6.897 de 28 de dezembro de 1940, assinado por Henrique Dodsworth, aprova o plano de urbanização da Avenida Presidente Vargas, cuja abertura está representada na figura 7, e demonstra a viabilidade



é realizada grande parte do desmonte do Morro do Castelo.

11 As Obrigações Urbanísticas são regulamentadas pela Prefeitura pelo Decreto nº. 6.896 de 28 de dezembro de 1940.

12 A demonstração financeira em dados numéricos apresenta a previsão de valorização dos terrenos após a realização das obras, resultando num saldo final positivo da ordem de 28% do volume de recursos despendidos com obras e desapropriações.

13 O Decreto nº. 6.898 de 28 de dezembro de 1940 aprova o plano de urbanização da área atingida pelas obras da Esplanada do Castelo com a aplicação das Obrigações Urbanísticas. Embora o instrumento não tenha sido utilizado, ele também é previsto através do Decreto nº. 7.064 de 31 de julho de 1941 para a urbanização da Esplanada do Morro de Santo Antônio realizada nas décadas de 50 e 60.

financeira de sua execução a partir da utilização das Obrigações Urbanísticas¹². O instrumento utilizado tem sua aplicação prevista por decreto, não só para a Avenida Presidente Vargas, como para a urbanização das esplanadas do Morro do Castelo e do Morro de Santo Antônio¹³.

Segundo José de Oliveira Reis, Chefe da Comissão do Plano da Cidade no período de 1937 a 1945, o instrumento viabiliza em grande parte a abertura da Avenida Presidente Vargas:

“Essa abertura só foi possível com recursos financeiros especiais obtidos por empréstimos no Banco do Brasil, tendo a Prefeitura dado em garantia os lotes urbanizados de cada lado da avenida, bem como outros na Esplanada do Castelo, como complementação do financiamento. Os lotes seriam vendidos em hasta pública, pelo Banco do Brasil que, assim, se pagaria do valor nominal, creditando-se à Prefeitura o saldo porventura alcançado no leilão. Tal operação, que foi um dos sucessos do empreendimento, permitiu à Administração Henrique Dodsworth executar a obra em pouco tempo.” (Reis, 1977, p.111).

E, mais ainda:

“Convém ressaltar que a possibilidade de execução dos planos de urbanização da Prefeitura somente foi permitida em virtude do Decreto-lei nº 2722, de 30 de outubro de 1940. Autorizada pelo citado decreto, foi feita a instituição das Obrigações Urbanísticas da Cidade do Rio de Janeiro, cujo valor nominal era igual ao valor venal prefixado pelo lote urbanizado, ao qual estavam vinculadas. Foi pela primeira vez empregado esse tipo de letra hipotecária, que, uma vez emitida pela Prefeitura, pôde esta caucionar no Banco do Brasil e levantar o empréstimo, que, por sua vez, era autofinanciado. Evitou-se, desse modo, a majoração de impostos ou recorrência à ‘Taxa de Melhoria’ tão preconizada por alguns.” (idem, p. 112)

Considerações Finais

Observa-se que a consciência da valorização das intervenções efetuadas a partir de projetos e intervenções urbanísticas esteve presente pelo menos desde a década de 1920. Por outro lado, como vimos, desde o Plano Agache são formuladas medidas de proteção aos gastos do poder público

com a execução de projetos de urbanização. Provavelmente influenciado por esse plano, o Decreto 21.390 do Governo Provisório, de 11 de maio de 1932, institui a “taxa especial de benefício” a ser cobrada por Estados e Municípios, que embora não regulamentada, serviu como subsídio à inserção do preceito na Constituição de 1934, a qual em seu artigo 124 define que “provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a administração que as tiver efetuado, poderá cobrar aos beneficiados a contribuição de melhoria”.

Em 1937, na urgência de execução dos planos de urbanização, são criadas as Obrigações Urbanísticas, que demonstram a disposição de atuar de forma mais efetiva na questão da valorização dos terrenos. Alguns fatores, contudo, concorrem para o abandono desse instrumento a partir de meados da década de 1940.

Em primeiro lugar, a reação dos empresários contra a sua substituição pelo poder público no seu papel empreendedor, disposição adequada a um regime forte próprio do Estado Novo, e que parece perder intensidade após 1945, com a redemocratização do país e a volta ao governo de políticos de orientação liberal.

Em segundo lugar, as inúmeras desapropriações para compatibilizar os grandes planos de urbanização com as áreas vizinhas acarretam também fortes reações. Os projetos de urbanização do Castelo e para a abertura da Avenida Presidente Vargas contemplam um conjunto volumoso de desapropriações, com grande número de proprietários descontentes.

A par disso, após 1945, dá-se um descrédito das Obrigações Urbanísticas como mecanismo de financiamento dos projetos e sua conseqüente substituição novamente por menções a taxas de valorização ou contribuição de melhoria na legislação.

A Constituição Federal de 1946, em seu artigo 30, recupera a cobrança da Contribuição de Melhoria, quando se verificar valorização do imóvel em conseqüência de obras públicas, como instrumento de financiamento do desenvolvimento. Este instrumento tributário é depois regulamentado pela Lei Federal n. 854 de 10 de outubro de 1949, a qual por sua vez é regulamentada no Distrito Federal pelo decreto 10.075 de 16 de Dezembro de 1949.

Tendo em vista que tais instrumentos não são posteriormente utilizados, essa substituição parece indicar mais uma justificativa retórica, para aliviar tensões, do que uma intenção concreta. Somente a desapropriação permanece como instrumento institucional na realização de projetos, consolidando-se como a grande ferramenta de urbanização nas áreas centrais. No Rio de Janeiro, durante a administração do Prefeito Hildebrando de Góes (1946 - 1947), é criada a Superintendência do Financiamento Urbanístico, cuja finalidade é preparar os meios de financiar a execução das obras urbanísticas da Cidade do Rio de Janeiro. Ficariam a cargo desse órgão as desapropriações e o cálculo dos valores dos lotes urbanizados conseqüentes dos projetos de urbanização elaborados pelo Departamento de Urbanismo.

O conjunto de informações apresentado nos leva a concluir que, embora na formulação dos projetos de intervenção urbanística da época analisada encontrem-se evidências da consciência por parte do poder público do efeito de valorização da terra, as sucessivas administrações do período abdicaram de se apropriar de pelo menos uma parcela da valorização da terra resultante desses projetos. Em momentos isolados, entretanto, como vimos no caso da administração Henrique Dodsworth, evidencia-se a tentativa de recuperação de parte dessa valorização para uso público, para financiamento ou garantia de empréstimos para as obras, iniciativa que é posteriormente abandonada.

Referências bibliográficas

- ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Iplanrio / Zahar Editor, 1987.
- AGACHE, D. Alfred. *Cidade do Rio de Janeiro, remodelação, extensão e embelezamento*. Paris: Foyer Brésilien, 1930.
- ALMEIDA, Paulo de Camargo. "Projeto de Rememoração do Centro do Distrito Federal". Rio de Janeiro: Revista Municipal de Engenharia, nº 2 e 3, março de 1934 e maio de 1939.
- AMARAL, Zózimo Barroso do. *O Projeto de Construção de uma Cidade-Jardim nas Margens da Lagoa Rodrigo de Freitas*. Rio de Janeiro: Editora Ponzetti, 1931.
- BRITO, Hélio Alves de. "Obras da Avenida Presidente Vargas". Rio de Janeiro: Revista Municipal de Engenharia, julho / outubro 1944, p. 100-111.
- BRUANT, C. Donat Alfred Agache, L'architecte et le sociologue. Paris: Les Études Sociales, nº 122, 1994.
- Carlos, J. (ilustração) in *Careta*, número 682, ano XIV, 16 de julho de 1921.
- Carlos, J. (ilustração) in *Careta*, ano XXX, 31 de julho de 1937.
- Carlos, J. (ilustração) in *Careta*, número 1531, ano XXX, 23 de outubro de 1937.
- Carlos, J. (ilustração) in *Careta*, número 648, ano XIII, 20 de novembro de 1920.
- Carlos, J. (ilustração) in *O Malho*, ano 21, nº 1024, 29 de abril de 1922.
- DODSWORTH, Henrique. "Problemas da Cidade". Rio de Janeiro: Revista Municipal de Engenharia, nº 1, 1943, pág. 3-5.
- FURTADO, Fernanda. "Instrumentos para a Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina". *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, v.XI, n.1 e 2, p.163-205, 1997.
- GADRET, Hilton J. *A contribuição de melhoria e sua aplicação no Distrito Federal*. Rio de Janeiro: AGUSA editora, 1956.
- GODOY, Armando de. "Sugestões sobre a Lagoa Rodrigo de Freitas e os terrenos marginais". Rio de Janeiro: Revista da Diretoria de Engenharia, ano III, nº 13, novembro de 1934, p. 148-151.
- KESSEL, Carlos. *A vitrine e o espelho: o Rio de Janeiro de Carlos Sampaio*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade, 2001.
- LEMOS, Renato. *Uma história do Brasil através da Carticatura – 1840- 2001*. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2001.
- LOREDANO, C. e VENTURA, Z. *O Rio de Janeiro de J. Carlos*. Rio de Janeiro: Lacerda Editores e Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1998.
- NONATO, José A. e SANTOS, Nubia M. *Era uma vez o Morro do Castelo*. Rio de Janeiro: IPHAN, 2000.
- REIDY, Affonso Eduardo. "Urbanização da Esplanada do Castelo". Rio de Janeiro: Revista Municipal de Engenharia, nº5, setembro de 1938, p. 604-607.
- REIS, José de O. *O Rio de Janeiro e seus Prefeitos*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, v. 1, 2 e 3, 1977.
- Reportagem nº 991. *Revista O Malho*, Rio de Janeiro, 10 de setembro de 1921.
- Revista Fon-Fon*, Rio de Janeiro, nº 15, 1929.
- REZENDE, Vera F. *Evolução da Produção Urbanística na Cidade do Rio de Janeiro, 1900-1950-1965*. In Leme, Maria Cristina S. (Org.) *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. São Paulo: Fupam / Nobel, 1999.
- REZENDE, Vera F. e FURTADO, Fernanda. "Projetos Urbanos na Cidade do Rio de Janeiro e as suas formas de gestão: como é considerada a questão da valorização da terra?" *Anais do VIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*, Niterói, 2004.
- SAMPAIO, Carlos. *O Arrasamento do Morro do Castelo*. Paris: editora Société Française d'Imprimerie, 1925.

Images and Technical Reports on urban interventions in Rio de Janeiro (1920-1940): the understanding of the land appreciation issue in urban plans and projects

Vera Lucia Ferreira Motta Rezende e Fernanda Furtado

Abstract

This article investigates how land appreciation as a result of urban projects was understood in the period from 1920 to 1940 in the City of Rio de Janeiro. We show how these interventions and their objectives were perceived by urban planners and the population and justified by the government through the analysis of images and technical reports from that period. From this perspective, we discuss relevant aspects of planned or executed urban projects such as the razing of the Morro do Castelo Hill (1920), the opening of Presidente Vargas Avenue (1940) and the Agache Plan (1930).

Keywords: urban interventions, land value, Rio de Janeiro.

Discursos e imágenes acerca de las intervenciones urbanas en Río de Janeiro (1920-1940): la cuestión de la valorización del suelo en planes y proyectos urbanos

Vera Lucia Ferreira Motta Rezende e Fernanda Furtado

Resumen

Este artículo discute el entendimiento del rol de la valorización del suelo, en el periodo de 1920 a 1940, como resultado de grandes proyectos e intervenciones urbanas en la ciudad de Río de Janeiro. El análisis de imágenes y de discursos técnicos producidos en aquel periodo presenta elementos y señales que indican como esas intervenciones públicas eran percibidas por los planificadores urbanos y la población, y además como eran justificadas por los gobiernos. Bajo esta perspectiva, son investigados aspectos relevantes de algunas importantes intervenciones urbanas proyectadas o realizadas en la ciudad, tales como la complementación del arrasamiento del monte conocido como Morro do Castelo (1922), la apertura de la Avenida Presidente Vargas (1940) y, entre estas realizaciones, el Plan Agache (1930).

Palabras clave: intervenciones urbanas, valorización del suelo, Río de Janeiro.