




**XVII ENANPUR**

SÃO PAULO • 2017



## **O controle da cidade? Notas sobre a gênese da gestão urbana das construções particulares na cidade do Rio de Janeiro, 1828-1930.**

The control of the city? Comments on the genesis of the urban governance in the private construction sector in the city of Rio de Janeiro, 1828-1930.

*Luciana Alem Gennari<sup>1</sup>, FEN/UERJ, lagennari@gmail.com*

---

<sup>1</sup> Professora adjunta do Departamento de Construção Civil e Transportes da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

## RESUMO

A orientação das obras públicas e particulares é por lei de responsabilidade do município desde pelo menos 1828. Em meados do século XIX ocorre uma transição na maneira de se produzir o espaço urbano carioca, que coincide com novos arranjos sociais e o desejo de se moldar a cidade aos interesses do grande circuito internacional do capital. O empoderamento municipal no período da Primeira República pode ser entendido como fruto de um liberalismo excessivo e o atual aparato burocrático de controle das cidades tem sua gênese nesse período de disputa pela autonomia dos governos locais como instância decisória das políticas urbanas.

**Palavras Chave:** Rio de Janeiro (cidade); História Urbana; Gestão Pública; Obras Particulares.

## ABSTRACT

The public or private constructions is by law a responsibility of the city governance since at least 1828. In the mid-nineteenth century occurred a transition in the way of how the urban space in Rio was built, which coincides with a new social arrangements and the desire to shape the city according to Interests of the international capital. The city empowerment in the period of the First Republic can be understood as the result of excessive liberalism. The current bureaucratic control apparatus of city has its genesis in this period, when the disputes for the autonomy of local governments were a decisive instance of urban policies.

**Keywords:** Rio de Janeiro (city); Urban History; Public Administration; Private Construction Sector.

## INTRODUÇÃO

O processo de urbanização e de novas construções em algumas grandes cidades brasileiras ao longo do século XIX, como Rio de Janeiro, poderia ser esquematizado a partir de dois movimentos distintos. De um lado, os núcleos já adensados passaram por transformações quantitativas e qualitativas, no que diz respeito a seus esquemas de organização territorial e provimento de infraestrutura urbana. Por outro lado, as terras contíguas a esses núcleos começaram a ser ocupadas de maneira mais intensa, redefinindo seu lugar dentro do sistema intraurbano.

Foi nesse período que o capital estrangeiro, sobretudo o inglês, associado a comerciantes e empresários nacionais, se beneficiou largamente das concessões dadas pelo governo para a prestação de serviços urbanos, como transporte, abastecimento ou iluminação.<sup>2</sup> A Lei Imperial de 29.08.1828, que previa o sistema de concessões amplamente difundido na construção da infraestrutura urbana, permitiu que empresários nacionais e estrangeiros se associassem em companhias para desempenhar uma série de serviços públicos. Consta em seu Art. 1º que “as obras que tiverem por objecto promover a navegação dos rios, abrir canaes, ou construir estradas, pontes, calçadas, ou aqueductos, poderão ser desempenhadas por empresas nacionaes, ou estrangeiros, associados em companhias, ou sobre si”.

Nesta conjuntura os grandes empreendimentos para a instalação de infraestrutura urbana se tornariam tecnicamente viáveis e grandes cidades passariam a ser servidas por eles nesse procedimento de concessões. Este padrão de investimento no provimento material de infraestrutura urbana, estabelecido pelo Estado e executado pelo capital privado, se estendeu pelos séculos XIX e XX. A implantação dos sistemas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de linhas de transporte guiou em grande parte o processo de produção do espaço, a expansão dos núcleos urbanos e a especulação fundiária em torno dela (Sevcenko, 1992; Ribeiro, 1997; Brito, 2008). Dentro da lógica capitalista de produção do território, a implantação desses sistemas veio consolidar um processo mais amplo de transformação da sociedade brasileira.

Este período também foi marcado pela instalação de indústrias<sup>3</sup> nas cidades e a ocupação de suas áreas lindeiras, ainda sem um zoneamento formal, que controlasse seu processo de urbanização. Os novos avanços tecnológicos do maquinário industrial extrapolaram os limites da fábrica e passaram a fazer parte do cotidiano das pessoas. Rapidez, eficiência e controle viraram palavras de ordem na regulação do tempo e do espaço nas cidades brasileiras, assim como da vida. Num sentido mais amplo, a aquisição desses novos valores veio junto com a ideia da educação para o trabalho, acelerando a transição do servil para o assalariado (Abreu, 1996). A instalação de liceus de artes e ofícios após 1856 em algumas cidades brasileiras ajudou a qualificar a mão de obra para a produção desta nova cidade, de aparência e conteúdo mais modernos (Andrade, 1966).

Neste contexto, o presente trabalho procura discutir os limites do controle do crescimento das construções particulares na cidade do Rio de Janeiro, do ponto de vista das disputas políticas sobre

---

<sup>2</sup> Para Levy e Saes (2001), algumas das grandes empresas de serviços públicos brasileiros que foram organizadas a partir de concessões governamentais para sua exploração, como estradas de ferro, iluminação pública, distribuição de gás, ou instalações portuárias, obtiveram empréstimos diretamente junto aos bancos estrangeiros ou por suas filiais no Brasil (dívida privada). Além disso, observam que entre 1906 e 1913 o mercado francês teve grande importância para o Brasil, quando títulos de empréstimos federais, estaduais e municipais, assim como os privados, foram colocados na bolsa de Paris. Não consta dos dados apresentados pelos autores nenhum empréstimo nominal ao Distrito Federal. Contudo, entre 1898-1905 está relacionado o *funding loan* e há um expressivo empréstimo para a Cia. do Porto do Rio de Janeiro (sem data).

<sup>3</sup> O alvará de 01.04.1808 do Príncipe Regente D. João, permitiu que fábricas e indústrias se instalassem nos domínios ultramarinos de Portugal.

a ingerência de seu território, no momento em que profundas transformações no modo de se pensar e de produzir o espaço urbano estavam em curso. O recorte temporal vai desde o ano de 1828, quando do início da lei de concessões de obras ao capital privado e a orientação das obras públicas e particulares é por lei de responsabilidade do município, até o final da Primeira República, quando o último plano urbano do período que levava em consideração a abrangência da cidade é suspenso em função da conjuntura política e o planejamento técnico de base científica passa a entrar na ordem do dia. Nesse período há uma mudança de paradigma nas construções urbanas que se desloca do campo da medicina social para um planejamento de caráter mais técnico.

## MUNICÍPIO, ESTADO E FEDERAÇÃO

Os projetos intraurbanos, mesmo os de maior alcance, ainda não tinham uma visão de conjunto sobre a cidade, o que só veio a ocorrer na Primeira República (Reis Filho, 2000). Contudo, houve neste período projetos de grande envergadura que envolviam a articulação das principais cidades brasileiras nos circuitos interno, nacional, e internacional de trocas capitalistas, tanto de mercadorias quanto de mão de obra. Para o estabelecimento deste sistema pode-se dizer que os principais elementos, a partir dos quais as intervenções foram planejadas, seriam a malha ferroviária e os portos de escoamento, especialmente do Rio de Janeiro e de Santos (Reis Filho, 1994; Lanna, 1990). Com as redes de comunicação que iam se estabelecendo e se consolidando, a rede urbana e as cidades foram ganhando importância no cenário nacional, afirmando-se como centros políticos e catalisadores de grandes investimentos.

Com o declínio na monarquia, a política republicana de base liberal<sup>4</sup> do final do século XIX promoveu a descentralização do poder, dando maior autonomia aos governos locais. Contudo, essa mudança de regime político no final do século XIX não gerou nas cidades o rompimento com as diretrizes estabelecidas durante o período anterior. As *Illustrissimas Camaras Municipais* foram dissolvidas e, entre 1890 e 1892, instauraram-se as Intendências Municipais ainda baseadas em um modelo de organização próximo ao do período imperial. Apenas posteriormente, com a extinção dessas Intendências e o estabelecimento das prefeituras, a instância municipal se consolidou como o âmbito decisório privilegiado no que dizia respeito às obras e aos projetos urbanos (Carvalho, 2010).

Este é um período em que o Brasil detém o monopólio da produção mundial do café<sup>5</sup> e é a oligarquia cafeeira quem está no centro das decisões nacionais. Sua produção se estabelece como o eixo decisório para as políticas nacionais na constituição de uma rede urbana que caracterizaria o território na passagem do século XIX para o XX. Nesse sentido, houve uma profunda transformação nas redes estabelecidas em função das estradas de ferro,<sup>6</sup> do telégrafo, da

<sup>4</sup> Fausto (1975, p. 64) classifica essa descentralização republicana como fruto de um “liberalismo excessivo” e afirma que esse “[...] liberalismo não é a ideologia universal de seu tempo, mas uma corrente de idéias, válida para um determinado país, cuja formação é diversa da nossa”. Ainda segundo o autor, após a Revolução de 1930 se busca novamente uma maior centralização e um maior equilíbrio entre os poderes, procurando romper com o domínio das oligarquias e a predominância do poder Executivo.

<sup>5</sup> Nos anos 1920 a concorrência com outros países aumenta e a política de valorização se instala (Fausto, 1975). Segundo Lobo (1992, p. 17), “o Estado supostamente liberal da Velha República, no Brasil, intervinha na produção e comercialização do café, na política monetária, cambial, de seguros e regulava o operariado através do Conselho Nacional do Trabalho; legislava sobre as formas de organização, de férias, de pensões, de seguros, de trabalhos de menores, interferindo na regulação do mercado de mão de obra; desrespeitava os direitos individuais, dificultava o reconhecimento da cidadania dos imigrantes e limitava o sufrágio”.

<sup>6</sup> Em 1854 começam a tráfegar as primeiras estradas de ferro brasileiras.

navegação a vapor e da melhoria dos portos, entre outros aspectos. Os fluxos comerciais e a necessidade de circulação que se estabeleciam nos nós urbanos em função desta produção faziam com que as intervenções pontuais deixassem de ser efetivas apenas como resolução dos problemas locais internos que estas cidades apresentavam e passariam a enfrentar. Neste sentido, os projetos municipais ganhavam cada vez mais um caráter regional/nacional, justificando o deslocamento de grandes montantes de capital para sua execução e colocando essas cidades num circuito maior de investimentos. Apesar desse modelo econômico,

A Constituição de 1898<sup>7</sup> vem responder a esses interesses [pressões das oligarquias em torno de interesses ligados ao latifúndio] com a descentralização federativa. Caberia, a partir de então, ao governo estadual defender uma política própria, no caso a de valorização do café, permitindo manter os lucros da classe ligada ao setor de exportação. Para tanto, os estados poderiam organizar exército próprios, contrair empréstimos no exterior apoiados por um poder estadual em que o poder central não interviria (Rezende, 1982, p. 34).

Silva (2003) traz dois elementos que legitimariam as intervenções nas cidades durante as primeiras décadas do século XX: sua modernização, enquanto embelezamento, e sua moralização, enquanto salubridade; são os melhoramentos urbanos apregoados em práticas e discursos. Arquitetos e engenheiros se apoiariam na medicina social para justificar sua atuação na estruturação e na intervenção urbana, uma vez que ainda não tinham um discurso próprio enquanto grupo. Seu estabelecimento e as disputas dentro de suas categorias por reconhecimento e poder se dariam no bojo das reformas urbanas, sobretudo nas grandes cidades.

Nessa perspectiva, a cidade não poderia ser vista como um lugar de normas. Sendo cenário, não tinha vínculo profundo com a vida da população. Lugar de desordem e de irracionalidade, o espaço urbano não poderia ser utilizado como elemento educador, pois era usado como instrumento punitivo. A coibição relacionava-se com a necessidade de ratificar a ação embelezadora e o processo de moralização que estavam contidos nas reformas. A título de exemplo de como o espaço foi utilizado como elemento punitivo / coercitivo, vale lembrar que, após a conclusão da Av. Central, nela só podiam transitar pessoas que estivessem calçadas, o que marginalizava grande contingente da população (Silva, 2003, p. 31).

A administração e o controle das cidades continuariam nas mãos dos municípios; era desta instância, respaldada pela Constituição, que partiam as posturas e normas que regeram os espaços públicos e privados. A corrente sanitária que permeia os planos urbanos praticamente se extingue na década de 1930, dando lugar a um planejamento técnico de base científica indispensável para a solução dos “problemas urbanos”, abandonando a ideia de melhoramento e embelezamento para a adoção de um discurso de integração entre os vários objetivos do plano urbano (Villaza, 1999).

Houve um significativo crescimento de muitas cidades brasileiras durante a Primeira República, sobretudo das grandes capitais (Fausto, 2001). Contudo, Lira (1999, p. 58) chama a atenção para a disparidade de interpretações que o processo de urbanização no Brasil suscitou, uma vez que, se por um lado, era visto como inexorável ou, antes disso, como o “[...] progresso que era necessário animar e coordenar”, por outro lado ele ocorreu num contexto ainda de sobrepujança do meio rural ao urbano, que num sentido mais amplo articulava o atropelo do processo da grande urbanização ao de desintegração do sistema latifundiário. Até 1930 o Brasil continuou sendo um

<sup>7</sup> Houve uma reforma constitucional em 1898 e não uma nova constituição.



país predominantemente agrário<sup>8</sup> e os processos de urbanização passavam também pelo embate entre o regional e o intraurbano.

## PLANOS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A cidade do Rio de Janeiro foi objeto de um extenso levantamento já desde fins do século XVIII para atestar suas condições físicas e de salubridade. Profissionais ligados à Corte se ocuparam do saneamento, do melhoramento, do embelezamento e da remodelação da pantanosa e úmida capital, prática que se estendeu até a virada para o século XX, ora a partir de planos mais gerais, ora de ações e intervenções mais pontuais.



Figura 1. Panorama da cidade do Rio de Janeiro no início do século XIX, tomado em direção à praia dos Mineiros e ao paço Imperial. Fonte: Salathé, [18—]. Acervo: BNRJ.



Figura 2. Panorama da cidade do Rio de Janeiro, c.1865, vendo-se à direita o morro de São Bento, ao centro a área portuária e à esquerda o paço Imperial. Fonte: [Panorama...], 1865. Acervo: BNRJ.

<sup>8</sup> De acordo com o censo de 1920, no Brasil 69,7% das pessoas em atividade se dedicavam à agricultura, 13,8% à indústria e 16,5% aos serviços, que englobava atividades urbanas de baixa produtividade. O crescimento industrial durante a Primeira República, sobretudo nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, se deu na base da economia do café. Segundo Fausto (2001), este incremento se deu principalmente em função do surgimento de um mercado para manufaturados, do investimento nas estradas de ferro ligando os mercados e dos recursos para importação de maquinaria industrial, além de mão de obra.



Figura 3. Planta da cidade de S. Sebastião do Rio de Janeiro, 1812. Fonte: Planta..., 1812. Acervo: BNRJ.

A urbe se desenvolveu numa topografia marcada por mangues, restingas e planícies alagadiças, cercadas por montes, pelas águas da baía e cortadas por córregos e rios. Foi tida como uma cidade enfermiça, assolada com alguma frequência por episódios epidêmicos, onde o ar circulava com dificuldade e a pouca declividade não permitia o pleno escoamento das águas, que ficavam estagnadas. O processo de construção da cidade pressupôs o contínuo dessecamento e impermeabilização do território ocupado ou que se pretendia construir, o desmonte de morros, a execução de diversos aterros e a abertura de túneis (figuras 1, 2 e 3).

O decurso dessas transformações do território foi acompanhado pela implementação de infraestrutura urbana, adequada aos diferentes interesses e tecnicamente disponível nos distintos períodos, que viabilizasse a ocupação destas áreas. Este tipo de provimento se revestiu, de um lado, de um caráter modernizador e civilizador para a cidade, ainda que autoritário, porque imposto para a maior parte das pessoas, e, por outro lado, implementou na cidade um dos elementos que iriam corroborar o seu caráter mercantil. O tom impresso neste movimento durante o século XIX, estendendo-se para o seguinte, de maneira geral, foram as questões da higiene, da salubridade, da propriedade privada e os possíveis arranjos sociais do espaço urbano, regulamentados ou não.

O século XIX no Rio de Janeiro foi marcado pela necessidade material da cidade em atender à nova classe dirigente que aqui aportara e ao bom desempenho das atividades econômicas, políticas e ideológicas que a cidade passou a exercer. A preparação para o “espetáculo do espaço do poder” implicou desde cedo, entre outras medidas, além da construção de pontes, chafarizes, abertura de ruas e caminhos, iluminação pública, rede de drenagem e abastecimento de água, também o estabelecimento das Academias Real da Marinha e de Belas Artes, Escola Anatômica, Cirúrgica e



Médica do Hospital Militar, Imprensa Régia, Biblioteca Real, do Jardim Botânico, Museu de História Natural, Arquivo Militar e da Real Casa das Obras, além da “presença da burocracia influenciando as transformações do cotidiano” (Fridman, 2009, p. 139-40). A instauração de uma nova ordem para a cidade, em termos estéticos e sociais, esteve principalmente relacionada à vinda em 1815 de franceses incentivada pelo Governo Central, atraídos pela nomeação do cônsul-geral e em 1816 com a Missão Francesa, que trabalhariam neste movimento de modernização da capital (Rocha-Peixoto, 2000; Fridman, 2009).<sup>9</sup>

Era do município a responsabilidade pela orientação das obras públicas, respaldado pela Lei de 01.10.1828 que “dá nova fôrma ás Camaras Municipaes, marca suas attribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz”. A partir de 1839, todas as obras públicas no Rio de Janeiro ficariam a cargo da municipalidade que, seguindo o modelo europeu, seria viabilizado através da articulação entre a ação pública e a concessão a empresas privadas. Apesar disso, a cidade do Rio de Janeiro foi alvo de ações das diferentes instâncias administrativas que a tinham como alçada, havendo incertezas sobre sua gerência e responsabilidade durante todo o tempo em que foi capital.<sup>10</sup> O Ato Adicional de 1834, que criou o Município Neutro, designação administrativa que permaneceu até 1891 quando passou a Distrito Federal, separou a cidade do Rio de Janeiro do restante da província. De acordo com Motta (2004), este foi um dos elementos fundamentais para a construção da cidade-capital brasileira, criando seu arcabouço político-jurídico e marcando, de um lado, sua diferenciação em relação aos outros municípios e, de outro lado, sua subordinação ao Governo Central. Por esta ocasião a cidade era administrada pela Câmara Municipal sob a tutela do Ministério do Império. O âmago do poder municipal estava na polícia urbana, responsável pela ordem pública e por fazer cumprir as determinações das posturas, cujas principais características, pautadas pelo princípio liberal e almejadas pela burguesia urbana, seriam a tranquilidade, a seguridade e a salubridade pública (Pechman, 1985; Andreatta, 2006).

Sobre a memória política da cidade, tomando a liberdade de aqui estender seu sentido para outras áreas, Ferreira (2000) lembra desta vocação nacional assumida pela cidade do Rio de Janeiro, não apenas por seu longo tempo como capital do Brasil, mas por capitanear uma série de mudanças relativas à política nacional. Ainda de acordo com Motta (2004), um segundo elemento na construção deste sentido de capitalidade para o Rio de Janeiro, enquanto sede do governo, seria a

<sup>9</sup> Del Brenna (1985, p. 10) chama a atenção para os conflitos entre os profissionais locais e os especialistas franceses e que impactaram o tecido urbano do Rio de Janeiro. Segundo a autora, “o problema real é o confronto entre dois mundos, social e culturalmente antitéticos, entre os quais a comunicação se revela praticamente nula, sendo os únicos contatos possíveis o desprezo mútuo e a polêmica mesquinha”.

<sup>10</sup> Para sua administração no período colonial, Fernandes (2011, p. 28-9) nos traz que: “O Conselho ou Câmara Municipal foi uma das instituições portuguesas transplantadas para as colônias de ultramar, exercendo o seu poder sobre o território do município ou termo, a menor unidade da administração lusitana. [...] As Ordenações do Reino [...] regulamentaram a organização e o funcionamento da Câmara Municipal do Rio de Janeiro e de outras cidades coloniais. No período colonial, a ordenação jurídica portuguesa determinou que a Câmara Municipal exercesse funções administrativas, políticas, legislativas, judiciais, fazendárias e policiais, já que não houve uma nítida separação de poderes, nem uma clara discriminação das suas competências, não existindo uma distinção entre as suas diversas atribuições. Além das Ordenações, outras leis, de caráter local, foram instituídas no decorrer do período colonial, para dar suporte legal à organização e ao funcionamento da municipalidade carioca, como as posturas e os alvarás municipais. [...] A Câmara Municipal, no exercício do governo local, desempenhou várias funções, tais como a concessão de terras públicas, a administração dos bens da municipalidade, a aplicação da legislação vigente na instância municipal [...]. Foi responsável pela abertura, o prolongamento e o calçamento de ruas e logradouros, pelo saneamento de lagos e pântanos, pelo policiamento e o combate ao crime, pela cobrança das multas por infrações às leis e posturas municipais, pela coleta e arrecadação de impostos e taxas que formavam parte das rendas municipais, pela regulamentação do exercício de profissões e ofícios e do comércio, pelo financiamento da defesa e da segurança da municipalidade e dos seus municípios, zelar pela preservação dos patrimônios territorial, imóvel e móvel da municipalidade, pela manutenção do pelourinho, das fortificações e organizar as milícias encarregadas da segurança e da defesa da cidade, bem como criar e administrar as prisões”.



oposição entre “Corte” e “província”, assumindo o papel de centro formador de um “espírito nacional”, que sintetizaria a ideia de nação. Seu cosmopolitismo, uma vez que a cidade serviria de principal elo com o mundo europeu, agregaria ainda o papel de pólo irradiador de um processo civilizatório para o país. Essa vocação, contudo, inúmeras vezes dirime a leitura das resistências locais e dos embates existentes entre os diferentes atores, nas distintas instâncias, para consolidação de certos processos de mudanças físicas e sociais do espaço e para a implementação das forças políticas que atuam sobre a cidade.

Diversos autores, como Ribeiro (1997), Villaça (1998) ou Abreu (2006), afirmam que em meados do século XIX ocorre uma transição na maneira de se produzir o espaço urbano carioca que coincide com novos arranjos sociais, na medida em que grupos de empresários e trabalhadores urbanos, nacionais e estrangeiros, engrossavam os contingentes populacionais da cidade. A área central, adensada e insalubre, foi sendo abandonada pela parcela da população que, podendo arcar com o custo do transporte ou ter seu próprio transporte, se mudou para residências ou chácaras nos arredores. O centro passou a abrigar a população mais pobre em casas que foram acusadas de ser o palco das epidemias a partir de 1850 (Abreu, 2006).

Essa cisão da cidade se acentuou no correr dos anos, mas sua dinâmica foi se transformando, sobretudo na medida em que linhas de transporte regular foram implementadas, alterando a relação de tempo e espaço entre os diferentes lugares. Houve por esta ocasião uma intensificação da ocupação de freguesias periféricas, quando novas áreas foram incorporadas à área urbana, por um lado, com um intenso trabalho de dessecamento do Saco de São Diogo e de mangues e, por outro lado, com um movimento de retalhamento de propriedades localizadas sobretudo, nas freguesias urbanas, como Engenho Velho e Lagoa (Botafogo).

A incorporação dessas áreas à cidade e a rapidez de sua ocupação levou à reconfiguração da jurisdição das antigas freguesias (Abreu, 2006), processo que se desdobrou no século seguinte, na medida em que houve uma adequação dos mecanismos da administração pública e houve a eleição de necessidades específicas na cidade a serem enfrentadas. A constituição de corpos técnicos competentes para a solução dos problemas urbanos veio acompanhada de um rearranjo de poderes e da redistribuição de papéis no controle dos espaços públicos. Isso gerou uma série de disputas entre as instâncias administrativas e consultivas (como viria a ser o Clube de Engenharia), e delas com os grupos de interesses no controle do território.

Dentro deste contexto, a *Comissão de Melhoramentos da cidade do Rio de Janeiro* foi nomeada pelo Imperador, apresentando seu primeiro relatório em 1875. Faziam parte desta comissão três engenheiros, entre eles Francisco Pereira Passos,<sup>11</sup> com experiência em construção de estradas de ferro. Os três, liberais, faziam parte do grupo embrionário do futuro Clube de Engenharia. Segundo o próprio relatório, cumpria à comissão

[...] designar a largura das calçadas e passeios laterais nas novas ruas e praças, e a altura das arcadas ou pórticos contínuos no caso de haver vantagem em cobrir os passeios com essas construções; indicar quais as ruas e praças que devem ser desde já abertas ou alargadas e retificadas e aqueles cujo alargamento e retificação devem ser feitos à medida que se reedificarem os prédios existentes, a fim de que tais reedificações fiquem subordinadas aos novos alinhamentos adotados; propor, finalmente, todos os melhoramentos que possam interessar à salubridade pública, e cujo estudo fosse da nossa

<sup>11</sup> Jerônimo Rodrigues de Moraes Jardim, inspetor-geral de obras públicas com importantes obras de abastecimento de água na cidade, e Marcelino Ramos da Silva, que fez parte daquela inspetoria (Andreatta, 2006). O engenheiro Francisco Pereira Passos foi diretor da E. F. D. Pedro II e prefeito da cidade do Rio de Janeiro entre 1902-06.

competência como engenheiros, ocupando-nos especialmente do dessecamento dos terrenos e aterro dos pântanos, e indicando as regras essenciais que devem ser observadas na construção das habitações (apud Andreatta, 2006, p. 9 [229]).

O objetivo deste plano foi atenuar a crise sanitária da cidade através de obras de canalização, drenagem, alargamento e pavimentação das ruas, além da implantação de moradias saudáveis (Rezende, 2005). Suas normas reguladoras relacionavam a altura dos edifícios à largura da rua e ao alinhamento e continham disposições a respeito do mecanismo de licença municipal para construções. Muitas das obras propostas e ideias contidas neste plano seriam retomadas posteriormente na gestão de Passos, quando foi prefeito da cidade do Rio de Janeiro. Nota-se ainda que a extensão deste plano ia em direção noroeste até o Andaraí e São Cristóvão e ao sul até Botafogo. Esta área se justificava porque

Os bairros<sup>12</sup> a que nos referimos, sendo os que melhores condições oferecem para o desenvolvimento da cidade, são também os que atualmente mais importantes melhoramentos reclamam e onde tais obras podem ser realizadas com menos dispêndios e dificuldades, por serem aqueles em que a propriedade tem relativamente menos valor e as construções não se acham tão unidas umas às outras, como acontece na cidade antiga (Relatório Da Comissão de Melhoramentos apud Andreatta, 2006, p. 10 [230]).

Para Benchimol (1990) começava a se delinear a possibilidade e a conveniência de se deslocar a população proletária da área central para as periféricas, quando os serviços de canalização foram estendidos nas direções norte e sul. Para Andreatta (2006), esse plano pouco acrescentou às considerações relativas à higiene formuladas por Beaurepaire-Rohan,<sup>13</sup> em seu *Relatório apresentado a Illustrissima Camara Municipal* em 1843, se limitando a recomendações sobre as instalações sanitárias das moradias, movimento que estava ocorrendo nas principais cidades europeias, mesmo antes de se completarem as redes de esgoto. O plano vislumbrava também a possibilidade de renovação da área central, pelo afastamento das classes populares, propiciado pelas linhas de bondes. Ele continha uma tentativa de normalização dos alinhamentos, que, segundo a autora,

[...] era o grande debate da urbanística europeia ligada aos procedimentos para garantir o espaço viário, embora os conflitos relativos às obrigações dos proprietários fossem menores no Brasil, onde o debate estava centrado nas consequências da Lei de Terras de 1850 e onde as atribuições do Imperador permitiam um manejo das propriedades distante das disputas legais e das contradições do liberalismo europeu (Andreatta, 2006, p. 47).

O padrão de ocupação da expansão da área urbana nos sentidos norte e sul que se estendeu até o século XX sugeria um processo de segregação espacial a partir do valor do solo, ligado aos eixos de infraestrutura (Ribeiro, 1997). Abreu (2006) chama a atenção para a ordenação da cidade do Rio de Janeiro a partir de 1870, induzida pela implementação de linhas de transportes, que facilitaram a ocupação de áreas mais afastadas do centro, com o aporte de capital estrangeiro. Foi o processo sagrado pelo autor como os subúrbios das linhas de trem<sup>14</sup> e de bonde, construídos e

<sup>12</sup> Chama a atenção que este plano concebeu como *bairros* eram as áreas urbanas consideradas então arrabaldes da cidade: Engenho Velho, Andaraí, S. Cristóvão, Catete, Botafogo, Laranjeiras e S. Clemente.

<sup>13</sup> Segundo Andreatta (2006), este é o primeiro documento que propõe uma organização formal para o Rio de Janeiro, podendo ser considerado o primeiro plano urbanístico para a cidade.

<sup>14</sup> A instalação da Estrada de Ferro D. Pedro II, depois Central do Brasil, é de 1852. Em 1883 é inaugurada a linha Rio D'ouro, que tinha no início a finalidade de transportar material para a nova rede de abastecimento de água da cidade, mas que posteriormente passou a transportar passageiros. A linha Auxiliar é implantada em 1893.

estigmatizados econômica, social e culturalmente, respectivamente, como locais pobres e ricos da cidade. Ao longo das linhas férreas, a cidade se reestruturou a partir das estações, com o retalhamento de antigas propriedades rurais lindeiras, cujos eixos de crescimento seguiam perpendiculares aos trilhos. Da mesma forma, muitos loteamentos foram associados à implementação de linhas de bonde, que atravessavam áreas que desde o início do século XIX já vinham sendo urbanizadas.

Santos (1981) descreve a implementação das diversas modalidades de meios de transportes na cidade do Rio de Janeiro, expondo nomes, datas, locais e decretos. A lógica capitalista da exploração desses serviços era a mesma de outros ligados à instalação de infraestrutura urbana, onde as diferentes instâncias administrativas encadeavam este processo de profundo impacto no território. No caso dos transportes, a outorga para funcionamento daquelas linhas, indiferentemente de trens e de bondes, era dada pelo Governo Central, primeiro imperial e depois federal. As questões fundiárias, como desapropriações e concessões, eram resolvidas no âmbito municipal.

#### **RIO DE JANEIRO: MUNICÍPIO E SEDE DA FEDERAÇÃO**

Uma das grandes discussões no início da Primeira República se deu em torno da questão da autonomia política para a cidade do Rio de Janeiro, afastando a influência do Governo Federal, que havia sido e continuava sendo uma reivindicação recorrente de alguns grupos, que inclusive apoiavam a mudança da capital federal para o interior do país (Ferreira, 2000). Se, por um lado, no final do Império tanto liberais quanto conservadores faziam proposições no sentido de conferir maior independência política ao poder local, por outro lado o projeto de administração que foi implementado defendia que uma organização política autônoma na capital federal, como a dos outros municípios, poderia representar duas situações adversas: ou o enfraquecimento da figura do prefeito ou do próprio governo em sua sede (Freire in Ferreira, 2000).

Quando o governo provisório republicano extinguiu a *Illustrissima Câmara Municipal* instaurando um Conselho de Intendência provisório, composto de membros nomeados pelo governo, manteve a cidade do Rio de Janeiro como sede do governo (Freire in Ferreira, 2000). Em termos político-administrativos, não houve uma grande ruptura relativa às práticas anteriores, sobretudo no que dizia respeito ao espaço urbano carioca, pois ainda que estivessem em pauta diferentes projetos para o país, o interesse e a disputa pela gerência da cidade do Rio de Janeiro permaneceram com a mesma intensidade. Isso corroborou para uma política urbana integrada, porém conflituosa entre os interesses municipal e federal. Como Distrito Federal, ela seria administrada por um prefeito nomeado pelo presidente (figuras 4 e 5).

A situação administrativa da cidade do Rio de Janeiro na Primeira República ficou definida pela Lei Orgânica de 1892 (Lei nº 85, de 20.09.1892), onde se estabeleceram as atribuições de cada instância na cidade, e reestruturada pela Lei Ordinária nº 939, de 29.12.1902. Esse processo legal formaliza o jogo político de forças entre os governos federal e municipal ao longo da Primeira República, tendo na figura do prefeito a pedra de toque para o exercício do poder no território do Distrito Federal.<sup>15</sup> Na República, a despeito do modelo federalista,<sup>16</sup> o governo intervinha

<sup>15</sup> Sobre as disputas acerca do projeto político para a cidade do Rio de Janeiro na Primeira República, cf. Freire (in Ferreira, 2000).

<sup>16</sup> Este modelo determinava a subordinação dos municípios aos estados federativos (Freire in Ferreira, 2000).

diretamente sobre a política carioca, uma vez que, como capital federal, a cidade do Rio de Janeiro dava espaço para a ingerência do Governo Federal.

[...] o papel que o prefeito desempenhava na cidade, não apenas o de um simples administrador das contas da municipalidade nomeado pelo governo federal, mas também o de um ator fundamental na condução do jogo político local, no qual estavam inseridos também vários outros atores como vereadores, deputados federais, senadores e a própria população da cidade do Rio. Dentro desse quadro, o prefeito fazia a conexão entre a esfera de poder local e as ingerências do governo federal, atuando ora como articulador de acordos com e entre lideranças locais, ora como intermediador das demandas neutralizadoras do governo da República (Ferreira, 2000, p. 11).

A administração municipal era exercida em consonância com o Poder Executivo do Governo Federal, a quem caberia a indicação do prefeito, cujas nomeações e vetos do eram supervisionados pelo Senado Federal;<sup>17</sup> o Conselho Municipal era formado por 27 intendentess eleitos, a quem caberia elaborar e votar o orçamento da cidade e cujo presidente substituiria automaticamente o prefeito em caso de necessidade. O ajuste das funções de cada uma das esferas na gestão da cidade não ocorreu naturalmente após a promulgação da Lei Orgânica de 1892. Houve por bastante tempo a superposição de atribuições, sobretudo pelo interesse da manutenção de encargos antigos, como a cobrança de impostos (Freire in Ferreira, 2000; Motta, 2004).

---

<sup>17</sup> Pela Resolução nº 493 do Senado, de 1898, os vetos do prefeito que não diziam respeito a questões de natureza constitucional passariam a ser remetidos ao Conselho Municipal, ampliando a atuação do legislativo municipal e o âmbito da administração desta instância (Freire in Ferreira, 2000).



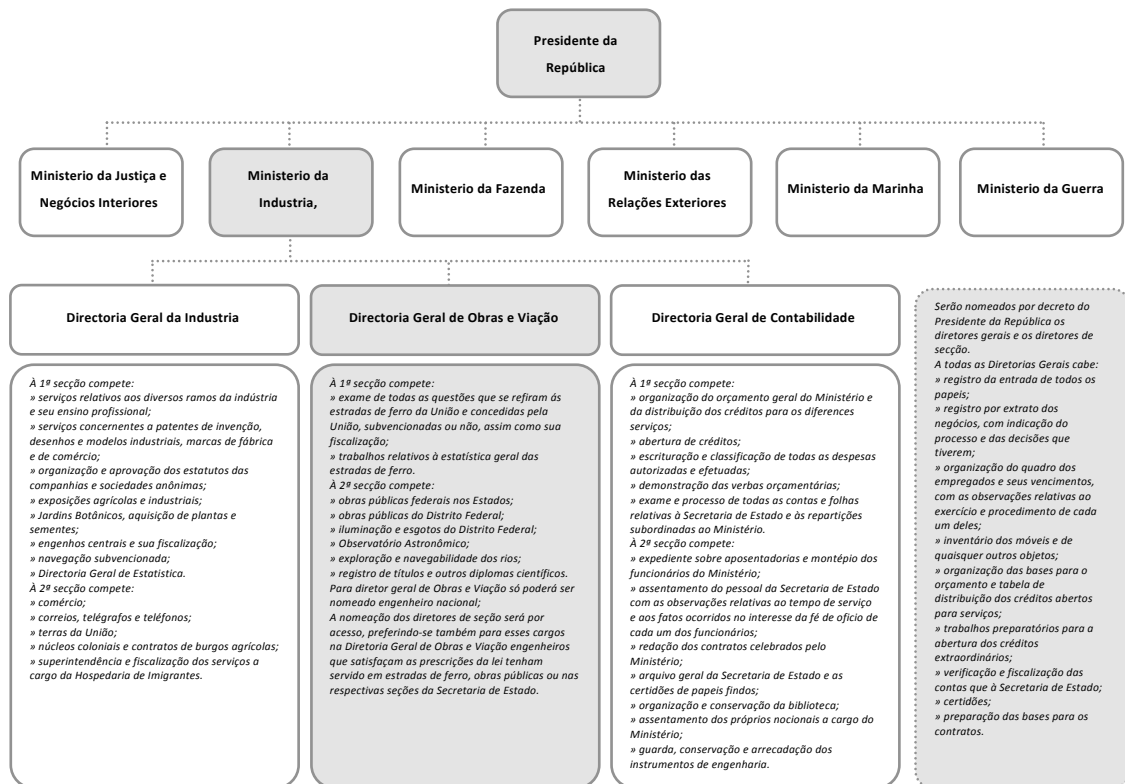


Figura 4. Organização do Poder Executivo Federal na virada para o século XX. Fonte: Decreto nº 2766, de 27.12.1897; Decisões do Governo da República dos Estados Unidos do Brazil 1896. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900; Decisões...[1902], 1906; DOU, de 06.05.1909; DOU, de 16.03.1910; DOU de 18.05.1911.

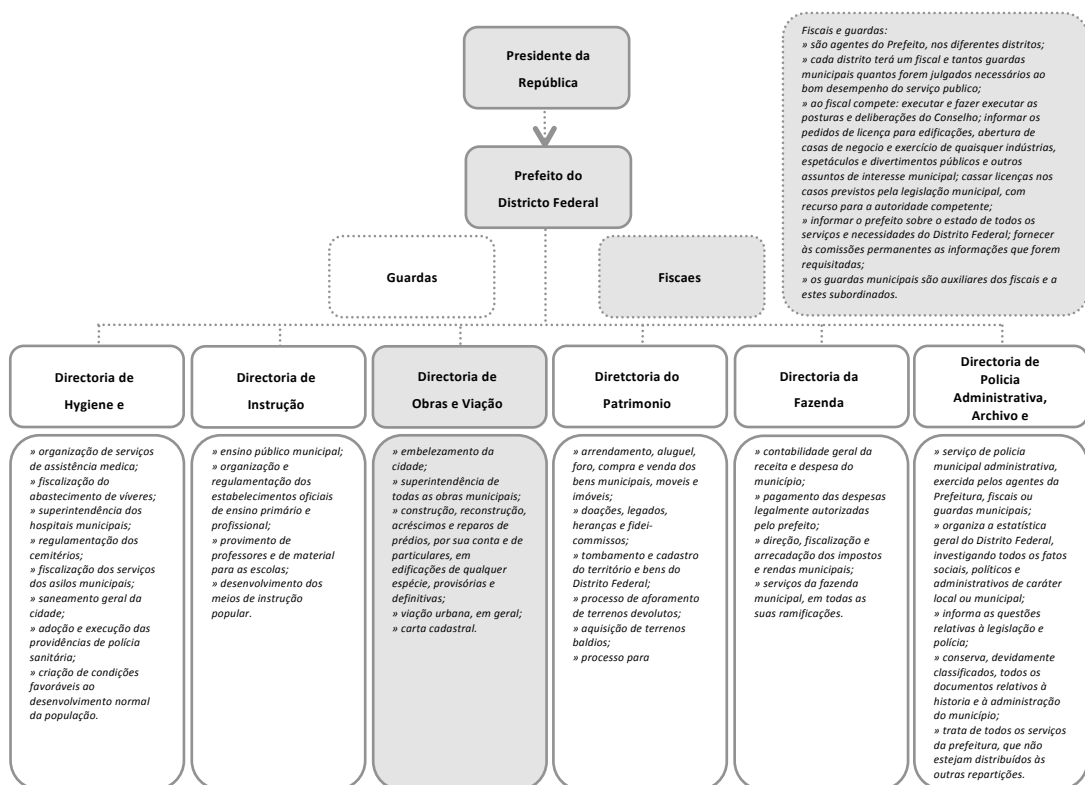


Figura 5. Organização do Poder Executivo Municipal do Distrito Federal na virada para o século XX. Fonte: Decreto nº 239, de 30.01.1901; DOU, de 12.09.1902; Decreto nº 5160, de 08.03.1904; DOU, de 06.05.1909; DOU, de 16.03.1910; DOU de 18.05.1911; Silva, 2003.

O Poder Executivo municipal, diretamente ligado ao Governo Federal, era dominado pelos interesses das oligarquias nacionais dirigentes, já que o prefeito era escolhido pelo Presidente da República e a ele cabia a formação dos quadros estratégicos do Executivo municipal. As articulações no nível municipal ocorriam no Legislativo, dentro da Câmara Municipal (ou Conselho Municipal), representado pelas forças políticas locais, formadas pelos grandes comerciantes e pelos empresários ligados aos setores de serviços urbanos (Silva, 2003). Contudo, seu controle era limitado, uma vez que o prefeito tinha poder de veto e de dissolver a Câmara. No final, prevaleciam os interesses da instância federal, especialmente no que dizia respeito a obras de infraestrutura e conformação dos espaços públicos. Ao município cabia o controle das obras particulares a partir dos parâmetros previstos por leis municipais, formuladas e promulgadas dentro de um contexto mais amplo de discussões relativas às necessidades da urbe.

Essa estrutura peculiar dentro do quadro federativo brasileiro gerou fragmentação e ambiguidade no campo político e administrativo da cidade. De um lado, a falta de clareza na hierarquia das alçadas abria espaço para entraves nos trâmites burocráticos. Um exemplo foi a confusão em algumas ocasiões no cumprimento de determinações das concessões para construção de casas para operários, trabalhadores e classes pobres no Rio de Janeiro por particulares ou empresas por eles montadas para este fim. Por outro lado, o hiato entre as instâncias causava muitas vezes, não a sobreposição, mas a ausência da administração pública em determinadas áreas, por indeterminação ou por conveniência. Essa incerteza sobre as instâncias legais acabava muitas vezes por acobertar ou ser conivente com ações que geraram vantagens para poucos em detrimento de muitos, contribuindo para se constituir no território processos desiguais de estruturação urbana que atravessaram o século, compondo um sistema cindido de administração, uso e ocupação da cidade, que impactaram sua morfologia.<sup>18</sup>

Este quadro se replicava nos diferentes níveis das políticas urbanas, uma vez que essa cidade oficial, documentada, que crescia e se estabelecia, passava pelas instâncias administrativas regulamentadas pelo Conselho Municipal, eleito nos distritos, mas dirigidas pelo prefeito, nomeado pelo Governo Central. Era a ele subordinado, por exemplo, o trabalho do fiscal, responsável, entre outras coisas, por “informar os pedidos de licença para edificações, abertura de casas de negocio e exercício de quaesquer industrias, espectaculos e divertimentos publicos e outros assumptos de interesse municipal” (Lei Orgânica de 1892, Art. 30 §3º). De acordo com a conduta do prefeito, em última instância, as atribuições municipais estariam vinculadas ao Governo Federal, minando o poder local.<sup>19</sup>

Passos assume a prefeitura durante o governo Rodrigues Alves, em um momento de relativa estabilidade financeira, de recuperação do crescimento e de retomada por parte do Governo Federal da força política na cidade do Rio de Janeiro, após a reorganização administrativa do Distrito Federal pela Lei Ordinária nº 939, de 29.12.1902 e pela promulgação da Lei nº 1101, de 19.11.1903, que “modifica a lei organica do Districto Federal e autoriza o Prefeito a realizar um emprestimo para saneamento e embellezamento da Capital Federal”. Houve novamente o

<sup>18</sup> Um exemplo foi a ocupação de terras devolutas ou de encostas de morros.

<sup>19</sup> Segundo Freire (in Ferreira, 2000), este modelo de administração foi resultado de muitas disputas que ocorreram no âmbito político durante o ano anterior (1891). Miyasaka (2011, p. 92) aponta que em 05.08.1893 entrou em vigor o Decreto nº 44, que reorganizou as repartições municipais. “De acordo com ele, a Diretoria de Obras e Viação Municipal deveria ter três seções: a de ‘construções e arquitetura’, a de ‘viação’ e a de ‘canalizações’. Dentre outras obrigações, cabia à primeira fiscalizar as ‘construções públicas e particulares, urbanas e suburbanas do Distrito Federal’. A segunda seria responsável pelo calçamento e alinhamento, pela construção de estradas etc. A última seção tomaria conta da canalização e distribuição da água potável, das águas pluviais e dos esgotos”. Havia o diretor-geral de Obras e Viação, um chefe para cada seção e, subordinados, a essa repartição, os engenheiros de distrito.

enfraquecimento do Conselho Municipal através da mudança do sistema de voto, que debilitou suas alianças político-partidárias, e da perda da prerrogativa de substituir o prefeito em caso de necessidade. O prefeito e seu substituto passaram a ser indicados pelo presidente da República, sem mais necessitar da anuência do Senado, criando as condições para que emergisse a figura do prefeito/interventor federal (Freire in Ferreira, 2000; Motta et. al., 2004).

A preponderância do poder federal sobre as forças locais foi sendo politicamente reiterada e finalmente institucionalizada com a promulgação do Decreto nº 5160, de 08.03.1904, que “aprova a consolidação das leis federaes sobre a organização, municipal do Districto Federal”. A prefeitura (Executivo Municipal) seria durante toda a Primeira República o principal órgão da administração da cidade do Rio de Janeiro (Motta et. al., 2004). Segundo seu Capítulo III “Do poder Executivo”, Art. 27 § 9º, 10, 11 e 14, cabia ao prefeito:

[...] Determinar a realização de obras de reconhecida necessidade, desde que haja para ellas credito no orçamento; Resolver sobre a desapropriação e aquisição de immoveis necessarios á abertura, rectificação e alargamento de praças e ruas; Vender os terrenos ou predios adquiridos ou desapropriados que não tenham sido aproveitados para logradouro publico nas avenidas, praças ou ruas, mediante hasta publica, previamente annunciada pela imprensa, e por editaes affixados nos logares mais publicos, por espaço de tempo não inferior a 10 dias, e permutar, independentemente de hasta publica, os referidos bens, conhecendo, por meio de avaliação, do preço dos immoveis que constituem o objecto da troca; Regular a abertura e denominação de ruas, praças, estradas e caminhos, bem como o respectivo policiamento, o livre transito, o alinhamento e embellezamento, a irrigação, os esgotos pluviaes, o calçamento e a illuminação.

Neste contexto, Passos vai encabeçar uma reforma urbana na cidade do Rio de Janeiro que viria a ser paradigmática para outras realizadas em diversas cidades brasileiras durante a República Velha (Benchimol, 1990). Ainda que a abrangência deste plano seja muito significativa, nenhum autor refere-se a essa reforma como *planejamento urbano*, pois a cidade como um todo não foi contemplada enquanto objeto de intervenção. Contudo, as intervenções atingiram o conjunto da área urbana, se não pela extensão das obras, por seu impacto irradiador. Após essa gestão, a estratégia política dos presidentes foi a de eleger figuras que não necessariamente comandassem mudanças desta envergadura, mas que continuassem o projeto de aparelhamento da cidade, alinhados com o Governo Federal, de atuação política mais discreta, ainda que atuantes em sua construção (Freire in Ferreira, 2000; Abreu, 2006).

O investimento em infraestrutura na capital federal tinha como objetivo reforçar o movimento de atração de imigrantes e capital estrangeiro e se deu a partir do saneamento urbano, da modernização do porto e da abertura de vias de circulação. A série de melhoramentos realizada durante esta administração, definida e sintetizada em um programa de renovação urbana, foi a primeira grande intervenção do poder público como resultado da ação conjunta dos governos municipal e federal, centrada sobre três eixos: o controle sanitário, urbanístico e da circulação (Abreu, 1996). Passos trouxe para o *Plano de Embelezamento e Saneamento* algumas propostas já contidas no plano da *Comissão de Melhoramentos da cidade do Rio de Janeiro* e nunca executadas, mas que vinham sendo objeto de discussão desde o terceiro quartel do século XIX (Abreu, 2006).

O surto de modernização que assola o país no início do século [XX] gera um conjunto de obras, ferrovias, portos, que vão acabar interferindo no urbano. É a fase de intensificação da relação entre serviços públicos e capital externo. Essa modernização originária em um primeiro nível no setor agrícola e, em um segundo nível, do capital estrangeiro, especialmente o inglês, acaba por causar

num efeito cíclico a necessidade de uma remodelação da cidade para adequá-la aos padrões modernos da burguesia urbana (Rezende, 1982, p. 39).

O Rio de Janeiro era a principal cidade brasileira na virada para o século XX, frequentemente comparada com outras dos países vizinhos, da Europa central e da América do Norte. A leitura de uma urbe ainda com os traços remanescentes de um urbanismo colonial, marcado pela escravidão e por espaços públicos muitas vezes acanhados, remetia ao atraso que se desejava superar, sobretudo quando a cidade e sua imagem estavam atreladas à idéia de vitrine como propaganda para imigração e investimentos.

As condições operacionais do porto do Rio de Janeiro não eram satisfatórias e causavam prejuízos ao comércio. Seu projeto de ampliação e retificação implicou a demolição de centenas de prédios assim como o aterro de diversas enseadas e sacos existentes na orla. Houve o arrasamento do morro do Senado e de uma parte do morro do Castelo para a abertura de novas ruas, inclusive a avenida Central. Outra avenida paralela ao cais foi projetada para servir de conexão com outras regiões articulando a área portuária ao centro financeiro e zona industrial e uma linha férrea conectava os navios aos vagões tornando o embarque e desembarque mecanizado (Benchimol, 1990). Essas obras portuárias tiveram um tremendo impacto para a cidade. Por um lado, ganhou-se área ao mar da praça XV até a Saúde, estendendo-se vinte anos mais tarde até São Cristóvão e Caju e, por outro lado, o remodelamento do porto estendeu-se à cidade, incorporando ao projeto praças e avenidas (Leme, 2005; Anreatta, 2006).

O porto do Rio de Janeiro era o porto exportador mais importante do país e essas reformas fizeram parte de um circuito interno nacional mais amplo, articulando a área urbana da cidade do Rio de Janeiro com as áreas produtoras de café. Com a abertura do túnel João Ricardo na Gamboa, entre a área portuária e a estação ferroviária central, o porto, que estava ligado com o Vale do Paraíba fluminense e a Zona da Mata mineira, teve o escoamento de seus produtos facilitados, assim como favorecida a entrada na cidade de materiais importados. Era a porta de chegada no país de imigrantes e escala obrigatória dos navios que seguiam viagem para a América do Sul.

O projeto de melhoramento do porto era indissociável de um programa mais ambicioso de remodelação urbana e regulamentação da vida na cidade, cujas consequências teriam grande ressonância social. Para além das discussões sanitaristas, o problema da circulação veio acompanhado também da questão econômica, relacionada às trocas, parte essencial do ciclo do capital. As novas exigências de circulação entravam em contradição com a estrutura física existente. A cidade de proporções coloniais deveria ser superada e seu desenho orientava-se para o aumento das dimensões de algumas das atuais vias estratégicas e a abertura de eixos de circulação articulados, desafogando a região central e sua saída em direção aos arrabaldes. Almejava-se uma nova organização do espaço urbano, articulando as áreas central, portuária, industrial, norte (próxima ao centro) e sul (seguindo a orla), melhorando os fluxos de pessoas, de mercadoria e de ar (Sevcenko, 2003).

Passos reorganizou a Comissão da Carta Cadastral para fornecer apoio logístico para as obras que pretendia realizar, cujo primeiro efeito concreto seria a instituição do Plano de Alinhamento (PA),<sup>20</sup> instaurando o recuo progressivo dos edifícios e uniformizando-o para as ruas da cidade

<sup>20</sup> Os primeiros Projetos de Alinhamento, instrumento de intervenção urbanística especialmente destinado ao planejamento e implantação de logradouros, foram propostos durante a gestão de Pereira Passos à frente da prefeitura do Rio de Janeiro, com o objetivo de alinhar e regularizar a largura das vias. Ainda hoje a rede de PA's é determinante sobre a malha urbana, sendo sua implantação feita em curto e médio prazos. Investidura é a incorporação aos imóveis de parte do terreno público que não poderia ter uso por suas dimensões. É compulsório ao proprietário do terreno e o poder público impõe a aquisição quando da construção de novas edificações ou mudanças no imóvel. Recuo é a incorporação ao



(Abreu, 2006). Essas obras implicaram a demolição de centenas de edifícios e muitos quarteirões de cortiços habitados por pobres, contribuindo para o déficit de moradias já existente. Esses cortiços eram ocupados, entre outros, por operários, estivadores, ambulantes, desempregados e pessoas de passagem pela cidade.<sup>21</sup> Essa forma de habitação foi condenada e sistematicamente combatida pelo poder público, associada ao alastramento das epidemias e à falta de ordem, em seu sentido físico, moral e social; seu arrasamento foi tido pelas autoridades como um bem coletivo. Foram proibidas novas construções ou reformas, na esperança que estas moradias desaparecessem e fossem substituídas por casas higiênicas. O governo procurou dar incentivo à construção de novas unidades por particulares, que nunca chegaram a ser suficientes e nem acessíveis ao conjunto desta população, forçada a morar com outras famílias, a mudar-se para os subúrbios ou ocupar os morros próximos ao centro (Benchimol, 1990; Vaz, 2002; Abreu, 2006).

Após a gestão de Passos, o ciclo de intervenções federais cessaria dando lugar a administrações comparativamente mais discretas (Freire in Ferreira, 2000; Motta et. al., 2004). Contudo, até o final da Primeira República, a prefeitura do Distrito Federal iria se constituir como cargo de confiança do Governo Federal, através da nomeação do prefeito sem necessidade de ser aprovado em outras instâncias ou através de eleições, e os governos municipais do Rio de Janeiro continuariam em consonância com os desígnios e os anseios dos presidentes da República (Rezende, 1982).

Para Abreu (2006, p. 73), a reforma instaurada na gestão de Passos representou um momento de cisão na relação entre Estado e Urbano. Até então o Estado limitava-se a regular, controlar, estimular ou proibir iniciativas que partiam exclusivamente da esfera privada, “[...] que se constituía assim na mola mestra de crescimento da cidade”. A partir daí, ele teria um papel ativo no processo de estratificação espacial da cidade, iniciado no século anterior. As intervenções na cidade continuaram, com a abertura e o alargamento de vias, o dessecamento, o aterro e a canalização de rios e córregos. Enquanto esse processo se concentrava na mesma região dos planos anteriores (centro e adjacências e zona sul), a ocupação dos subúrbios se intensificava, mas com investimento desigual. Chamam a atenção ainda as obras realizadas durante a administração de Carlos Sampaio, entre 1920-22, com a incorporação de duas grandes áreas na cidade: as oriundas do desmonte do morro do Castelo e junto à lagoa Rodrigo de Freitas, fruto de seu saneamento e aterro parcial (Andreatta, 2002; Abreu, 2006).

O último plano realizado durante a República Velha seria o Plano Agache.<sup>22</sup> Segundo Abreu (2006, p. 86), “ele constituiu o exemplo mais importante da tentativa das classes dominantes da República Velha de controlar o desenvolvimento da forma urbana carioca [...]”. Alguns autores, como Rezende (1982), Silva (2003) e Leme (2005) o classificam como um típico plano diretor, que buscou solução para problemas sociais e econômicos através do meio físico, com o fim de que o

---

logradouro de área privada de forma a implantar ou modificar o PA, tornando-se essa área pública. Limita o direito de construir e é executado quando da transformação/demolição do imóvel no lote, sem desapropriação (Santos, 1988).

<sup>21</sup> A atividade portuária demandava grande quantidade de mão de obra, mas essa ocupação era instável e temporária, dependendo do número de navios atracados no cais. Na transição do trabalho escravo para o livre, um grande contingente de mão de obra foi para as ruas disputar trabalho com outros que chegavam de diversas partes do país e com as levas de imigrantes estrangeiros. Sem vínculo ou renda fixa, o trabalhador tinha a necessidade de habitar próximo ao trabalho, no centro, e estas pessoas acabavam por se concentrar nas freguesias centrais. A área do porto era considerada insalubre, assim como também eram tidas muitas habitações localizadas nessa região.

<sup>22</sup> Alfred Hubert Donat Agache, arquiteto francês, foi convidado pelo então prefeito do Rio de Janeiro Antonio Prado Junior para elaborar uma proposta para a cidade em 1926. Junto com um grupo de técnicos estrangeiros executou um plano de remodelação urbana entre os anos de 1926-30. Vale notar que Antonio Prado Junior foi indicado pelo então presidente da República, Washington Luis para a prefeitura do Distrito Federal sem antes ter tido nenhuma experiência em administração pública (Rezende, 1982; Silva, 2003; Leme, 2005).

objeto fosse “[...] totalmente reduzido a leis e teorias, para que não aconteçam surpresas e o planejamento alcance os seus objetivos. Além disso, qualquer comportamento que não se enquadre nas leis estabelecidas vai ser considerado um desvio dotado de irracionalidade” (Rezende, 1982, p. 31). Ele não se propunha a ser um plano de desenvolvimento, apenas físico e territorial. Produziu um retrato das condições futuras da cidade e o comparou com a cidade ideal, buscada através de suas proposições, depositando nas mudanças físicas a possibilidade de se atingir as mudanças sociais, através de um determinismo espacial. Continha os valores estéticos da burguesia industrial emergente e também almejava a adequação da cidade à expansão do capitalismo.

Buscou, por um lado, o ordenamento urbano atuando no nível físico, através do zoneamento<sup>23</sup> (zoning) e de uma legislação urbanística, contemplando as funções da cidade do Rio de Janeiro política, administrativa e economicamente. Essa eficiência da cidade seria obtida pela interferência do sistema viário, que aqui assume um papel diferente do plano anterior, articulando os elementos funcionais e especializados, dentro da proposta de divisão do território em bairros. Este aspecto relaciona este plano com o planejamento urbano dos anos 1920, que dava ênfase à engenharia urbana, ao tráfego e ao saneamento, que configurariam a cidade eficiente ideal e sua funcionalidade, dadas na comparação da cidade a um organismo vivo.

Por outro lado, foi um plano de remodelação e embelezamento, elaborado a partir de dois aspectos. O primeiro seria o modelo francês de cidade, concebido dentro de critérios inspirados nas Belas-Artes (*École de Beaux-Arts* de Paris) que seriam, sobretudo, a monumentalidade e o academicismo. O segundo aspecto relaciona-se aos elementos oriundos do *City Beautiful*, cujas características são, entre outras, a ancestralidade clássica e a suntuosidade arquitetônica expressas pelo tamanho dos edifícios públicos e planos de parques (Rezende, 1982; Leme, 2005).

Foram significativos no Plano o saneamento e o sistema viário, sendo este último estrutural para sua elaboração. Com relação à habitação, propunha alterações de padrões e de relações sociais através da garantia de moradias confortáveis para toda a população. Ele reforçava uma dicotomia das áreas habitacionais, que já vinha se desenhando e que se aprofundaria nas décadas seguintes, tendo sido as contradições da cidade e da sociedade apresentadas na análise de Agache. Para ele, a favela, de acordo com Leme (2005, p. 364), “[...] é uma escolha. A solução é a construção de habitações a preços baixos totalmente subvencionadas pelo estado”. Segundo Abreu (2006) este é o primeiro plano oficial a tratar do tema sob este viés, apesar de haver tido iniciativas do gênero em gestões anteriores.

Com a Revolução de 1930 o governo deixou o plano temporariamente de lado, retomando posteriormente algumas de suas questões que serviram de referência para a promulgação do Código de Obras da cidade do Rio de Janeiro, o Decreto nº 6000, de 01.07.1937, executando de fato algumas de suas propostas (Abreu, 2006).

---

<sup>23</sup> Leme (2005) aponta que durante anos 1930 houve as primeiras propostas de zoneamento e caracteriza este período pelos planos que davam à cidade um sentido de totalidade, articulando suas partes através de sistema de vias de transportes.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, M. A. "Pensando a cidade no Brasil do passado". In: Castro; Gomes e Corrêa (orgs.). **Brasil. Questões atuais da reorganização do território**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. pp. 145-84.
- \_\_\_\_\_. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Iplanrio, 2006.
- ANDREATTA, V. **Cidades quadradas, paraísos circulares: os planos urbanísticos do Rio de Janeiro no século XIX**. Rio de Janeiro: Mauad, 2006.
- ANDRADE, F. P. D. **Subsídios para o estudo da influência da legislação na ordenação e na arquitetura das cidades brasileiras**. Tese (Concurso de Cátedra) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1966.
- BENCHIMOL, J. L. **Pereira Passos, um Haussmann tropical**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes: Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, 1990. (Biblioteca Carioca; v. 11).
- BRITO, M. S. **A participação da iniciativa privada na produção do espaço urbano: São Paulo, 1890-1911**. São Paulo: FAU/USP, 2008.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- DEL BRENNA, Giovanna Rosso. O projeto "Uma cidade em questão": duas etapas de uma proposta interdisciplinar. **Revista Rio de Janeiro**. Niterói, v. 1, n. 1, pp. 7-13, set./dez. 1985.
- FAUSTO, B. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Edusp: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.
- FERNANDES, M. C. **Arquivo da Cidade do Rio de Janeiro: a travessia da "arca grande e boa" na história carioca**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura: Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, 2011.
- FERREIRA, M. M. (coord.). **Rio de Janeiro: uma cidade na história**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- FRIDMAN, F. Uma Cidade Nova no Rio de Janeiro. **Acervo**. Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, pp. 139-152, jan./jun. 2009.
- LANNA, A. L. D. Santos 1870/1914: transformações urbanas e sociais. In: I SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 1992, Salvador. **Anais...** Salvador, Universidade Federal da Bahia, 1990, pp. 355-370.
- LEME, M. C. S. **Urbanismo no Brasil, 1895-1965**. 2ª ed. Salvador: EDUFBA, 2005.
- LEVY, M.·B.; SAES, F. A. M. Dívida externa brasileira, 1850-1913: empréstimos públicos e privados. **História Econômica & História de Empresas**. Curitiba, v. 4, n. 1, pp. 49-81, 2001.
- LIRA, J. T. C. O urbanismo e seu outro: raça, cultura e cidade no Brasil (1920-1945). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Campinas, n. 1, pp. 47-78, mai. 1999.

- LOBO, E. M. L. (coord.). **Rio de Janeiro Operário**: natureza do Estado, a conjuntura econômica, condição de vida e consciência de classe, 1930-1970. Rio de Janeiro: Access, 1992.
- MOTTA, M. **Rio, cidade-capital**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004. (coleção Descobrindo o Brasil).
- \_\_\_\_\_; FREIRE, A.; SARMENTO, C. E. **A política carioca em quatro tempos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- MIYASAKA, C. R. **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.
- PECHMAN, R. M. **A gênese do mercado urbano de terras, a produção de moradias e a formação dos subúrbios no Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1985.
- REIS FILHO, N. G. **São Paulo e outras cidades**. São Paulo: Hucitec, 1994.
- \_\_\_\_\_. “Urbanização e modernidade: entre o passado e o futuro (1808-1945)”. In: **Viagem incompleta. A experiência brasileira (1500-2000)**. São Paulo: Senac, 2000. pp. 83-118.
- REZENDE, V. L. F. M. **Planejamento urbano e ideologia**: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982. (coleção Retratos do Brasil; 159).
- \_\_\_\_\_. “Evolução da produção urbanística na cidade do Rio de Janeiro”. In: LEME, M. C. S. **Urbanismo no Brasil, 1895-1965**. 2ª ed. Salvador: EDUFBA, 2005. pp. 39-70.
- RIBEIRO, L. C. Q. **Dos cortiços aos condomínios fechados**: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR/UFRJ: FASE, 1997.
- ROCHA-PEIXOTO, G. “Introdução ao neoclacismo na arquitetura do Rio de Janeiro”. In: CZAJKOWSKI, J. **Guia da arquitetura colonial, neoclássica e romântica no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2000. pp. 25-40.
- SANTOS, C. N. F. **A cidade como um jogo de cartas**. Niterói: Eduff; São Paulo: Projeto Editores, 1988.
- SANTOS, N. **Crônicas da cidade do Rio de Janeiro, vol. 1**. Rio de Janeiro: Padrão: INELIVRO, 1981.
- SEVCENKO, N. **Orfeu extático na metrópole**: São Paulo sociedade e cultura nos frementes anos 20. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- \_\_\_\_\_. **A revolta da vacina**: mentes insanas em corpos rebeldes. São Paulo: Scipione, 2003.
- SILVA, L. H. P. **História do Urbanismo no Rio de Janeiro**: administração municipal, engenharia e arquitetura dos anos 1920 à Ditadura Vargas. Rio de Janeiro: E-Papers Serviços Editoriais, 2003.
- VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.



- \_\_\_\_\_. "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil". In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999. pp. 169-244.