

ORDENAMENTO TERRITORIAL E A ZONA OESTE DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO:  
UM BREVE OLHAR SOBRE A CONSTRUÇÃO DO TERRITÓRIO CARIOCA DURANTE A  
PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX

| Fabio Costa Peixoto

Mestrando em Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ  
*fabiocope@gmail.com*

# **ORDENAMENTO TERRITORIAL E A ZONA OESTE DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO: UM BREVE OLHAR SOBRE A CONSTRUÇÃO DO TERRITÓRIO CARIOCA DURANTE A PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX**

## **ANTECEDENTES DO DECRETO**

Ao pensar a cidade do Rio de Janeiro, é impossível não destacar a sua histórica capitalidade construída ao longo de quase três séculos, demarcando sua importância em diversas esferas, como a política e a da gestão metropolitana.

Com a sua transformação em capital colonial em 1769, perpassando à condição de Município Neutro<sup>1</sup> durante o Império e como Distrito Federal entre 1891 e 1960, o Rio de Janeiro torna-se palco de grandes disputas dos mais variados grupos de interesse, sejam da Colônia, do Império ou da República.

No século XX, a cidade adentra de forma definitiva no circuito capitalista mundial. Entretanto, tornou-se necessário remodelar a cidade em suas diversas dimensões, como a cultural, a arquitetônica e a econômica.

Com esse objetivo em mente, o então presidente da República Rodrigues Alves pensa uma forma de modernizar a cidade e colocá-la definitivamente no nascente século XX. Rodrigues Alves instrumentaliza essa atuação mediante a reforma urbana em voga desde as últimas décadas do século XIX, quando Haussmann realiza a grande reforma urbana de Paris e instaura um novo modelo de cidade moderna, e aqui, leia-se, a ser seguido, principalmente, por países que queriam ser modernos.

Para realizar a tarefa de implementar a reforma urbana, Rodrigues Alves escolheu o engenheiro Pereira Passos como governante do então Distrito Federal com plenos poderes para fazer a reforma.

A reforma urbana realizada por Pereira Passos vai alterar radicalmente o centro da cidade, modificando sua funcionalidade, com a remoção da população de baixa renda do centro e com a abertura de largas avenidas, com um destaque maior para a Avenida Central.

A importância da “Reforma Pereira Passos” dentro do projeto de modernização da cidade é inquestionável, mas não cabe a este texto se debruçar sobre ela e analisá-la, mas sim contextualizá-la como principal instrumento de ordenação do espaço urbano, que vai interferir direta e fundamentalmente no objeto de estudo que é o Decreto nº 1.185, de 1918.

O principal objetivo da reforma de Pereira Passos foi alterar a funcionalidade do centro da cidade, transformando-o de um típico local de moradia em um centro comercial-financeiro, permitindo pensar a cidade, sua consideração como urbano e sua adequação definitiva dentro do sistema capitalista mundial de produção.

Em decorrência, novos usos da cidade são concebidos tornando necessário conceber a cidade de uma forma mais abrangente do que apenas o seu centro urbano. Dessa forma, avança-se em direção a pensar a cidade a partir do eixo rural-urbano, adotando uma nova funcionalidade para cada um dos eixos.

Ou seja, ao se adotar um olhar mais abrangente sobre a cidade, permite-se superar quase o hábito de se pensar a cidade apenas como se fosse seu núcleo urbano central.

Essa primeira parte da análise, entretanto, nos permite apontar para uma explicação logística para o fato de Pereira Passos não voltar suas atenções para a futura Zona Suburbana: ela se explica pela falta de verbas, pois diversos trabalhos como o de Fridman & Ramos (1992) e o de Abreu (1987) já se utilizaram do conceito de subúrbio, o que provavelmente não pode ser pensado unicamente como subúrbio, mas sim como uma região acessória à Zona Urbana do município.

A escassez de recursos, no entanto, não inviabilizou poucos investimentos como nos demonstra Oliveira Reis (1975, p.24):

Obras diversas de viação em vários distritos suburbanos. No sentido de melhorar as condições de viação de diversos logradouros, grande número de obras, as mais variadas, foram feitas como bueiros, sarjetas, pontilhões, aterros, valas e etc..., nas estradas e caminhos dos longínquos distritos subordinados de Santa Cruz – Campo Grande – Irajá – Penha – Vicente de Carvalho – Colégio – Campinho – Ilha do Governador – Guaratiba – Inhaúma – Jacarepaguá e Ilha de Paquetá.

As informações apresentadas permitem um olhar em direção às novas formas de intervenção do espaço capitaneadas pelo urbanismo e, um pouco mais tardiamente, adotadas pelo Planejamento Urbano. Podemos perceber uma tênue conectividade entre os dois eixos nos quais giravam a cidade e uma pioneira e sistemática intervenção do Estado

como principal facilitador do desenvolvimento do capital, criando condições mais favoráveis para uma melhor rentabilidade do capital.

Assim, podemos notar que novas intervenções no espaço carioca passam a ser implementadas principalmente com a utilização de um novo instrumento: o zoneamento urbano.

Ele atua sobre a cidade de uma forma mais ampla, permitindo pensá-la sob a óptica da busca por melhores valores de uso e de troca, utilizando a criação ou o estímulo de potencialidades de uma determinada região. A proposta do zoneamento urbano na cidade do Rio de Janeiro incorpora essa idéia, como nos aponta Feldman (1997, p.679):

o zoneamento ratifica, perpetua e acentua diferenças que desde fins do século XIX estão presentes na cidade e se conforma como um novo código para garantir a velha ordem. [...] passa-se à demarcação de zonas constituídas por agrupamentos de bairros para garantir padrões de ocupação funcionais dessas áreas.

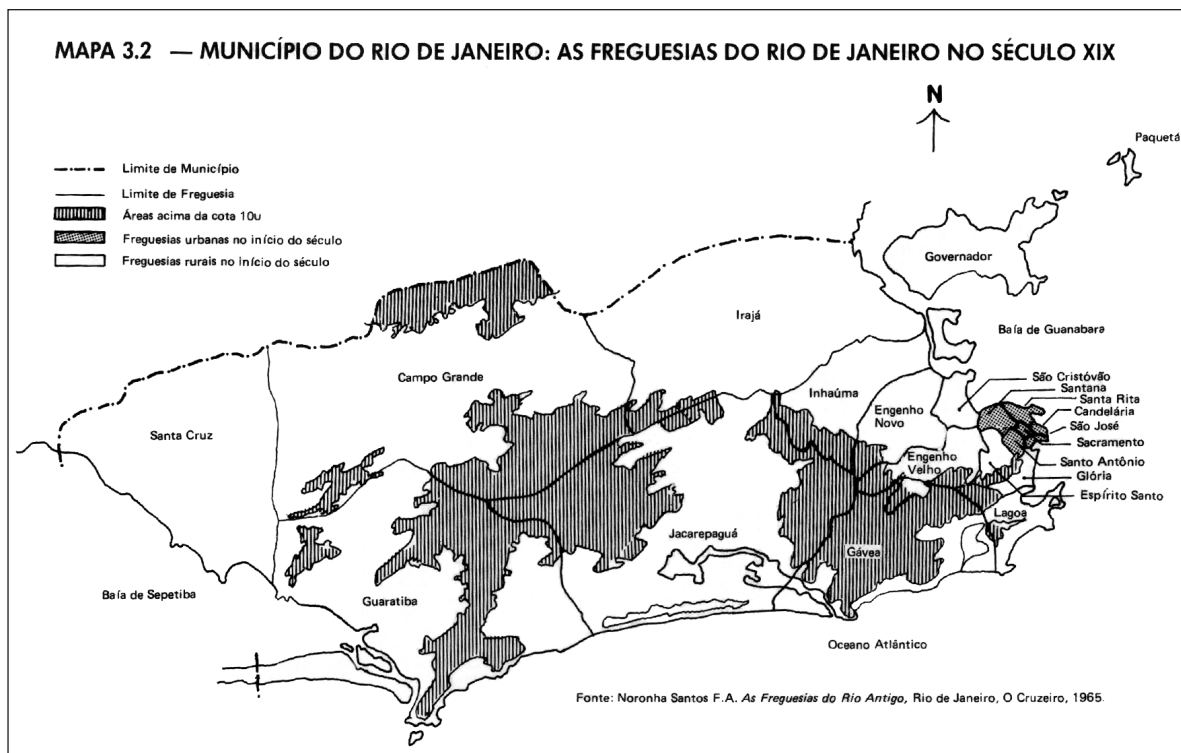
A necessidade de se pensar a cidade do Rio de Janeiro englobando a área externa ao perímetro urbano se origina do grande crescimento demográfico que a cidade vai sofrer desde o final de século XIX, e que se acentuou com a modernização da cidade impulsionada pela “Reforma Pereira Passos”.

A informação fornecida por Fridman & Ramos (1992) e Mauricio de Abreu (1987) nos permite pensar uma questão importante de ordem administrativa, que é um controle maior sobre a arrecadação de impostos municipais e que também pode indicar uma disputa por poder político entre as esferas municipal e federal no interior do território do Distrito Federal; entretanto, essa linha explicativa não é objeto de análise detalhada deste texto.

Em razão das grandes transformações que ocorriam no Rio de Janeiro no início do século XX e que alteravam consideravelmente a estrutura da cidade, escolhemos debruçar sobre esse instrumento por ele possuir uma riqueza analítica para compreender o novo perfil da cidade que se constrói nesse momento, especialmente pelo fato de o “zoneamento remeter à história da cidade real, à história de um processo em constante transformação, que se constrói socialmente, em função de interesses e atores concretos” (Feldman, 1997, p.668)

Assim, percebe-se a presença do zoneamento no decorrer do memorial descritivo criado no governo distrital do prefeito Amaro Cavalcanti na forma do Decreto nº 1.185, de 5.1.1918, no qual o prefeito divide a cidade do Rio de Janeiro em três zonas: Urbana, Suburbana e Rural.

Logo, uma análise sobre esse decreto seria pertinente, pois aponta para algumas dimensões do espaço social, como a administrativa, a política, a econômica e a territorial, evidenciando sua importância. Duas delas se destacam, administrativa e territorial, tornando-se evidentes comparando os dois mapas.



Mapa 1 – Freguesias cariocas antes de 1918.

Após espacializar o memorial descritivo no qual se compõe o decreto, o Mapa 2 foi construído com base nas informações presentes no decreto, possibilitando uma análise dos mapas contendo as duas divisões administrativas da cidade.

Dados fornecidos pela própria prefeitura do Distrito Federal confirmam a alteração do valor do imposto do uso do solo para fins urbanos (Tabela 1).

Tabela 1 – Valor do imposto sobre o solo

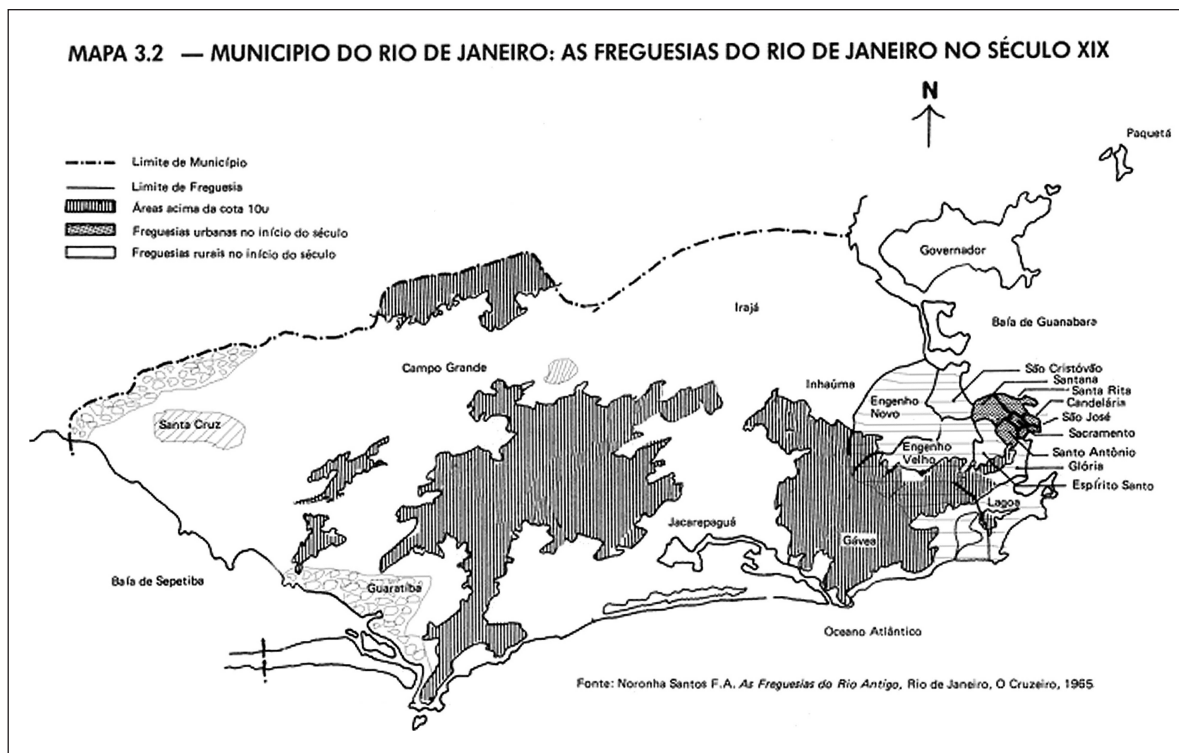
	URBANO <sup>2</sup>			SUBURBANO	RURAL
	Zona 1	Zona 2	Zona 3		
<b>IMPOSTO</b>	2	0,5	0,3	0,2	0,1

Os valores estão em porcentagens (%).

Ao tomar esses dados,<sup>3</sup> podemos constatar a presença de uma enorme complexidade desse urbano, em razão da divisão dessa zona em três, e especialmente pela diferença nos valores entre a zona mais valorizada do urbano (Zona 1) e o Rural.

Num olhar atento para esses dados e numa análise comparativa entre os dois mapas, é possível perceber que quase 70% do território da cidade, destinados anteriormente às atividades rurais, são incorporadas a uma nova dinâmica urbana na figura de uma zona suburbana da cidade.

O emprego de dados sobre densidade demográfica colabora na tarefa de confirmar a hipótese defendida. A comparação dos dados referentes ao crescimento da densidade demográfica da região da Zona Suburbana (de Irará a Santa Cruz), da Zona Urbana e do Distrito Federal permite delimitar alguns indícios interessantes.



Mapa 2 – A cidade do Rio de Janeiro pós-decreto de Amaro Cavalcanti.

Enquanto a Zona Suburbana como um todo cresceu em média 78%, a Zona Urbana cresceu 22%, e o Distrito Federal, como um todo, cresceu apenas 37%. Esses dados permitem perceber os efeitos da implementação do decreto no que se refere a uma ocupação mais efetiva da região e ao início de sua integração à dinâmica capitalista da cidade do Rio de Janeiro.

### CONTEXTUALIZANDO A CONSTRUÇÃO DO DECRETO

Inicialmente, a construção de uma série de indagações sobre essa análise permite perceber os motivos geradores dessa mudança, a finalidade dessa nova Zona Suburbana e a forma de se pensar a cidade considerando essa transformação como um todo.

Para atender à primeira indagação, indicamos alguns elementos importantes, como os atores envolvidos no processo de discussão da política pública, como nos diria Klaus Frey (2000, p.215), em que se apresenta o Decreto nº 1.185.

O início do século XX apresentou uma cidade carioca sofrendo de um impasse envolvendo sua estrutura produtiva, no que se refere à funcionalidade de diversas regiões da cidade e à valorização dos papéis de agentes que atuavam no espaço carioca.

A inserção da região dos subúrbios em um mercado capitalista de terras ocasionou a sua incorporação em uma nova dinâmica que se instaurou na cidade do Rio de Janeiro, oferecendo um local e novas opções de investimentos para típicos setores urbanos, como é o caso do capital imobiliário e das empresas de infra-estrutura urbana.

Ao adotar as premissas fornecidas por Eulália Lobo (1978, p.200), torna-se possível perceber o capital imobiliário como fruto da união dos capitais financeiro e bancário

resultando em um tipo específico de capital que investe com vigor em um setor que cresce vertiginosamente nas grandes metrópoles mundiais, aqui se incluindo o Rio de Janeiro.

No interior dessa questão, destaca-se não apenas uma produção de moradia, mas também uma produção capitalista de moradia. Para ser efetivada, entretanto,

ela necessita que a terra assuma a forma de mercadoria, pois a forma anterior patrimonial, constitui uma barreira para o capital superar. Por outro lado, para, de bem financiar o consumo de moradia, seja na forma de aluguel seja na forma de difusão da propriedade, o capital deve apresentar-se sob condições especiais, isto é, como empréstimos a baixos juros. A primeira condição impõe uma transformação do conteúdo da propriedade privada da terra, nos níveis jurídico e social, de forma a possibilitar a sua mercantilização. A segunda condição depende de uma série de transformações da economia que permitam a especialização de uma fração do capital na circulação da moradia. (Pechman & Ribeiro, 1985, p.106)

O estudo de Pechman & Ribeiro (1985) se dedica a analisar o surgimento dessa forma capitalista de produção do espaço. Para tanto, afirmam sobre a necessidade de transformações econômicas, sociais, institucionais e urbanas que permitam a criação de um mercado urbano de terras, possibilitando, assim, a posterior separação entre capital e propriedade fundiária.

Como principal resultado, obtêm-se a criação de um sistema capitalista de produção que operou a superação de obstáculos da propriedade da terra e a garantia de um funcionamento seguro ao processo produtivo.

A partir da contribuição desses autores, é possível esboçar a forma de atuação do capital imobiliário durante e após o decreto de 1918. Para tanto, iniciamos esse caminho privilegiando a busca pela formação dessa fração de capital.

O capital imobiliário adquire força principalmente com um incremento oriundo do exterior,<sup>4</sup> proveniente do grande crescimento ocorrido no final do século XIX e que se espalhou pelo mundo em busca de melhores condições de investimentos e de rentabilidade do capital. Logo, eles se voltam em direção a investimentos no espaço urbano onde se observa uma dedicação “à produção de moradias para aluguel e a compra, parcelamento e a venda em lote de terras anteriormente utilizadas para fins agrícolas” (Ribeiro, 1985, p.6).

Por conseguinte, o capital se instalou nesse setor produtivo em razão de sua lógica mercantil primeiramente e, em especial, por esse setor significar uma oportunidade de “desfrutar de situações monopolistas e/ou práticas de especulação. Assistimos, pois, ao surgimento de uma economia urbana que funcionará segundo a lógica da acumulação mercantil” (ibidem, p.8).

A instalação desse capital, entretanto, foi dificultada por acidentes topográficos característicos da geografia carioca. Logo,

a história da urbanização do Rio de Janeiro é marcada pelas dificuldades de expansão do tecido urbano, em razão da existência de extensas áreas montanhosas e pantanosas. [Entretanto] a dificuldade da expansão cria um processo de grande valorização dos terrenos situados nos espaços aproveitáveis, o que explica o fato do centro da cidade ter uma estrutura fundiária marcada por propriedades muito estreitas. (ibidem, p.13)

Como um reflexo do longo processo de expansão do tecido urbano, o capital imobiliário cresce e ganha destaque, como mostra Ribeiro na citação transcrita, demonstrando que a década de 1910 foi a terceira década em que mais surgiram companhias imobiliárias,<sup>5</sup> no total de cinco. Em primeiro lugar está a década de 1920, com treze companhias, e em segundo lugar, a década de 1930, com onze companhias. Ou seja, a década de 1910 caracteriza-se como um aspecto do início de um processo de expansão acentuada do capital imobiliário sobre a cidade do Rio de Janeiro.

Um indício do crescimento da atuação das companhias imobiliárias pode ser constatado por meio da abertura de novos logradouros públicos, como nos mostra Ribeiro (1985, p.30). Entre as duas primeiras décadas do século XX (entre 1906 e 1920), nota-se um enorme crescimento do número de logradouros, exatamente 46%, o que reforça a validade desse indício comprovando a força desse segmento dentro da lógica de produção capitalista existente na cidade do Rio de Janeiro.

Soma-se a essa expansão o papel dos meios de transportes, que foram de vital importância, ao fornecer suporte material para essa expansão. Essa

“revolução dos transportes” coletivos ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, caracterizada pela rápida introdução de avanços tecnológicos, pela expansão da oferta em proporção ao aumento populacional e pelas relações de integração entre as várias modalidades, fazendo com que os transportes do Rio tenham sido ao mesmo tempo um condicionador e indutor do processo de urbanização. (Ribeiro, 1985, p.20)

Como principal resultado dessa “revolução”, encontram-se

ao final do século XIX, as linhas se estenderam até as aglomerações criadas pela Estrada de Ferro Central do Brasil em torno das estações, criando um “sistema capilar” de transporte, tornando possível o loteamento de terras agrícolas e chácaras em pontos mais distantes. (ibidem, p.20)

Já os atores envolvidos no processo de criação do decreto do prefeito Amaro Cavalcanti podem ser divididos em dois grandes grupos: um constituído pelo Estado, em suas duas esferas de governo, o capital imobiliário e as empresas que oferecem infra-estrutura; e o outro relacionado ao grupo que controlava politicamente as antigas freguesias rurais do Distrito Federal.



Associado a esses dois “consideráveis” atores sociais, o Estado, especialmente na sua esfera federal, fornece as condições para esses segmentos poderem investir no subúrbio carioca. Essas condições foram obtidas por meio de um novo posicionamento do Estado, como evidenciado por Maurício de Abreu (1987) e por Jean Lojkine (1981).

Maurício de Abreu (1987, p.73) afirma que essas condições são provenientes de uma intervenção direta do Estado sobre o urbano [que] levou à transformação acelerada da forma da cidade, tanto em termos de aparência (morfologia urbana) como de conteúdo (separação de usos e de classes sociais no espaço). A longo prazo, entretanto as conseqüências foram ainda maiores. Com efeito, atuando agora diretamente sobre um espaço cada vez mais dividido entre bairros burgueses e bairros proletários e privilegiando apenas os primeiros na dotação de seus recursos, o Estado veio a acelerar o processo de estratificação espacial que já era característica da cidade desde o século XIX.

Ao analisar o posicionamento do Estado ante esse conflito de interesses entre frações do capital, certamente a utilização de Lojkine (1981, p.70) apresenta-se como um instrumental crucial para conseguir compreender essa dinâmica do sistema capitalista.

Lojkine (1981, p.56) define a cidade como “essencialmente uma questão de relações entre múltiplos grupos e de afrontamento entre perspectivas antagônicas”. Logo, à luz dessa premissa, a análise se utiliza principalmente do espaço geográfico no interior da dinâmica de produção capitalista mediante uma divisão territorial do trabalho “que atribui certos ramos da produção a certos distritos do país” (ibidem, p.160); leia-se: certas áreas de uma determinada cidade ou até região.

## CONCLUSÕES

Como conclusão do artigo, é possível afirmar que essa divisão territorial só foi possível em razão da existência de uma população em um meio tipicamente urbano e que se conectasse por meio de uma rede de vias de comunicação<sup>6</sup> presente no contexto analisado, com uma linha férrea com maior força na primeira metade do século XX e o automóvel a partir da segunda metade do século XX, especialmente com a abertura da Avenida Brasil, antiga variante, em 1946.

Outra constatação encontrada foi que, a partir desse momento, a Zona Oeste passou a exercer apenas um papel funcional na dinâmica mais ampla da cidade do Rio de Janeiro, ressaltando assim a segregação dessa região em relação ao contexto da cidade.

Apenas a partir da década de 1990 foi que se percebeu alguma preocupação mais estruturada em criar mecanismos que diminuam essa desigualdade socioespacial.

## NOTAS

1. Essa condição foi criada com o Ato Adicional de 1834.
2. A divisão do urbano em três zonas provém da necessidade de aumentar a arrecadação de impostos e de um aumento considerável do crescimento demográfico ocorrido na cidade nesse período.
3. Eles são provenientes do *Boletim da Prefeitura do Rio de Janeiro*, julho de 1922.
4. É importante assinalar, entretanto, que a principal fonte de recursos que formam o capital imobiliário provém da burguesia nacional.
5. As companhias imobiliárias são os principais “braços” do capital imobiliário.
6. Castells (1983, p.54) também valoriza os meios de transportes ao afirmar que “os transportes coletivos asseguram integração das diferentes zonas e atividades da metrópole, distribuindo os fluxos internos segundo uma relação tempo/espaco suportável”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M. *Evolução urbana*. Rio de Janeiro: Iplan-Rio, Zahar, 1987.
- \_\_\_\_\_. A periferia de ontem: o processo de construção do espaço suburbano do Rio de Janeiro (1870-1930). *Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, Rio de Janeiro, ano VII, n.21, 1987.
- BRASIL. Ministério do Interior. Recenseamento do Distrito Federal, 1920.
- CASTELLS, M. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- FELDMAN, S. O zoneamento ocupa o lugar do plano: São Paulo, 1947-1961. In: XVII ENCONTRO NACIONAL ANPUR. Pernambuco, 1997.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes a prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, n.21, p.212-59, junho de 2000.
- FRIDMAN, F.; RAMOS, C. A. F. A história da propriedade da terra no Brasil. In: FERNANDES, A.; GOMES, M. A. de F. *Anais do Encontro Nacional da ANPUR – Cidade & História – Modernização das cidades brasileiras nos séculos XIX e XX*. Salvador, 1992.
- LOJKINE, J. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- LOBO, E. M. *História do Rio de Janeiro: do capital comercial ao capital industrial*. Rio de Janeiro: IBDEG, 1978.
- PECHMAN, R. M.; RIBEIRO, L. C. de Q. de. A companhia de saneamento do Rio de Janeiro – contribuição à história da formação do capital imobiliário. *Revista Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, dezembro de 1985.
- PEIXOTO, F. C. *A Estrada Real de Santa Cruz como ligação entre o sertão carioca e a área urbana da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2003. Monografia de Graduação – Departamento de Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual do Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. Um estudo sobre a criação da zona suburbana do município do Rio de Janeiro: 1910-1920. In: *Anais da XI Semana IPPUR – Planejamento, Território e Democracia*. Rio de Janeiro, 2005.
- PREFEITURA DA CIDADE. *Boletim da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 7/1917 a 6/1918.
- REIS, O. *O Rio antigo*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Estado do Rio de Janeiro, 1975.
- RIBEIRO, L. C. de R. Formação do capital imobiliário e a produção do espaço construído do Rio de Janeiro – 1870-1930. *Revista Espaço & Debate*, Rio de Janeiro, n.15, p.5-32, 1985.

## RESUMO

Este artigo pretende, de forma breve, apresentar uma discussão envolvendo a construção do território da Zona Oeste do município do Rio de Janeiro denominada Área de Planejamento 5 (AP5), que corresponde a 60% do território carioca e a 30% da população dessa cidade. O principal objeto deste artigo é a análise de uma importante política de ordenamento territorial definida por um decreto de 1918 que dividia a cidade do Rio de Janeiro em três zonas: Urbana, Suburbana e Rural. Uma análise preliminar desse decreto permitiu expor algumas questões centrais que motivaram a sua formulação: o processo de modernização da cidade do Rio de Janeiro e o papel do capital imobiliário nesse contexto. Logo, o artigo se dedica a expor algumas considerações sobre essas duas questões e suas conseqüências para a cidade do Rio de Janeiro.

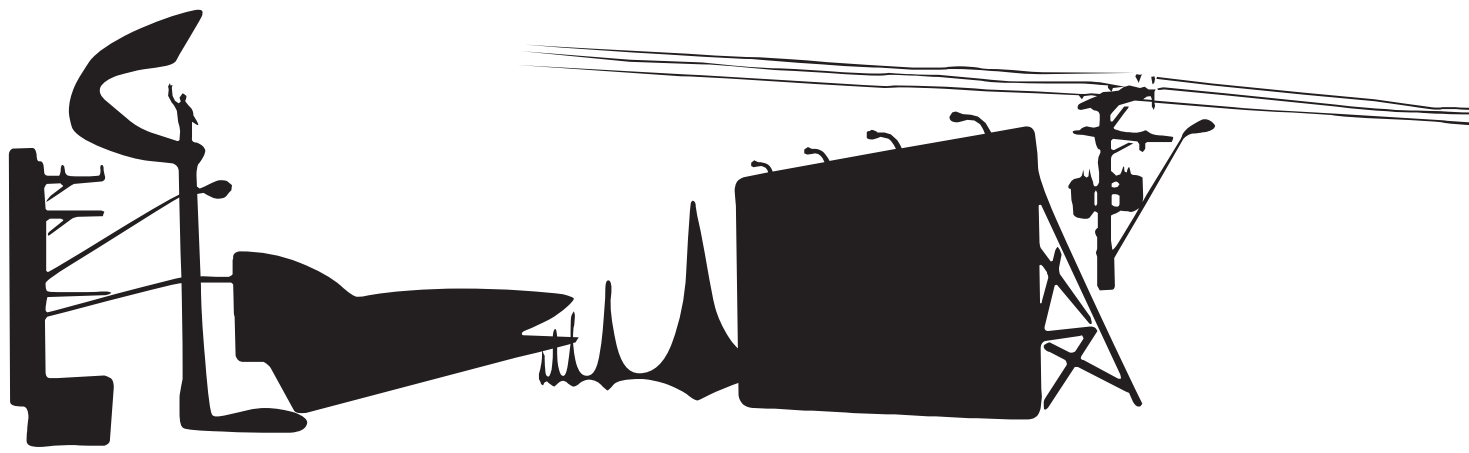
**PALAVRAS-CHAVE:** Rio de Janeiro, urbanização, território, Zona Oeste, capital imobiliário.

## ***TERRITORIAL ORDAINMENT AND THE WEST SIDE OF RIO DE JANEIRO: A BRIEF LOOK ON THE CITY'S CONSTRUCTION DURING THE FIRST HALF OF THE 20TH CENTURY***

### ***ABSTRACT***

*The article intend this shape short to present um long discussion involving the construc-  
tion this territory is the west zone in the city of Rio de Janeiro ringed area the planning 5  
(AP5) what correspond is 60% this territory carioca and 30% this population these city.  
The main objective this article is the analysis this important polity the put territory what  
is decree this 1918 what divided the city of Rio de Janeiro in three zones: urban, suburban  
and rural. Un analysis preliminary this decree let hibit some questions centers what rea-  
soned the form these decree: the process of modernization the city of Rio de Janeiro and the  
part the immobiliary capital there process. At once, the article is devote exposit some con-  
sideration on there two questions and yours consequences to the city of Rio de Janeiro.*

**KEYWORDS:** Rio de Janeiro, urbanization, territory, West Zone, part immobiliary.



cidade