

AS PROPRIEDADES PÚBLICAS NO RIO DE JANEIRO*

Fania Fridman**

INTRODUÇÃO

O objetivo do texto é discutir o papel desempenhado pelas propriedades públicas no Rio de Janeiro. Partimos da premissa de que a questão fundiária é um dos elementos fundamentais para a reflexão sobre o desenvolvimento urbano e o mercado imobiliário em geral. Não pretendemos aqui estabelecer diálogos conclusivos com os autores e suas teorias, ou ainda, comprovar hipóteses sugeridas sobre o tema. Neste ensaio, iremos apenas delineá-los já que o debate, além de extenso, foi tratado por nós em textos anteriores¹ e os dados empíricos ainda estavam por ser levantados e elaborados. O objeto será aqui desdobrado historicamente — desde o processo de doação de terras no Rio Colonial, a formação da sesmaria da Câmara até a promulgação da Lei de Terras quando iniciou-se a mercantilização do solo que estimulou o processo, já em curso, de parcelamento dos grandes patrimônios públicos. Iremos comparar as propriedades públicas no século XX e apresentar o patrimônio territorial de algumas instituições atuais. Nossa contribuição será divulgar estatísticas e estabelecer conexões com o desenvolvimento histórico da cidade e a legislação.

Apresentaremos os primeiros resultados de um levantamento relativo às propriedades fundiárias dos governos municipal, estadual e federal e de instituições

* Este texto, de caráter exploratório, é parte da pesquisa “Propriedade fundiária e produção do espaço do Rio de Janeiro” que está sendo realizada junto ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) com recursos do CNPq e da SR-2/UFRJ. Os resultados aqui apresentados são parciais e passíveis de reformulação futura.

** Professora do IPPUR/UFRJ.

¹ Ver Fridman “A história da propriedade da terra no Brasil”, *Cadernos IPPUR/UFRJ*, n. 1, dez. 1991; “Os donos da terra carioca”, *Espaço e Debates*, n. 37, São Paulo, 1994.

públicas, como o INSS, a CEF e a CEHAB. Os dados, históricos e atuais, serão acompanhados por mapas com suas localizações na cidade. As fontes pesquisadas foram os cadastros patrimoniais dos órgãos públicos pertencentes à Prefeitura, ao Estado, à União, à CEF e ao INSS, além de dados publicados em bibliografia especializada. Trata-se portanto de um trabalho em construção, não finalizado.

Em texto anterior verificamos que os *modos de produção* do meio ambiente construído podem redefinir as relações de propriedade da terra. Vimos também que o impacto exercido pela propriedade fundiária, que por sua vez é distinta historicamente, é percebido diferentemente em cada mercado imobiliário, definido aqui segundo as classes de renda. Vamos tratar especificamente da formação de grandes patrimônios territoriais públicos na cidade do Rio de Janeiro e dos usos que lhes são atribuídos, sobretudo aqueles decorrentes do jogo dos diversos mercados imobiliários.

A DOAÇÃO DE TERRAS. AS SESMARIAS DA CÂMARA E DOS RELIGIOSOS

As terras dos nossos antepassados, os índios, foram apropriadas pela coroa portuguesa até 1850. No Brasil colônia os direitos da monarquia se confundiam com os da Igreja através da Ordem de Cristo. Esta ordem, que possuía a jurisdição espiritual das terras conquistadas por Portugal, recebia o dízimo de Deus, que era um tributo sobre a produção da terra. O outro imposto era o foro, um pagamento pelo aluguel perpétuo do solo, recebido pelas câmaras locais e repassado à coroa a partir do final do século XVII. Neste sentido, este tipo de propriedade privada da terra, real e *santa*, produzia rendas. A natureza jurídica dos contratos era definida pela enfiteuse ou aforamento, e pelo arrendamento. A enfiteuse recaía nas terras não cultivadas ou naquelas destinadas à construção de casas e edifícios e constituía-se em um contrato perpétuo. O arrendamento, um contrato temporário de concessão da posse nas terras cultivadas ou nos contratos de locação de casas.

As Ordenações, o conjunto de leis que regulavam a vida na colônia e na metrópole, estabeleciam que no momento da fundação da cidade, o termo e o rossio seriam demarcados. O termo era doado a quem o requeresse com a finalidade de construção de residências e de estabelecimento das instituições, públicas e religiosas. As maiores sesmarias foram distribuídas às ordens religiosas, aos *amigos do rei* e à Câmara. O rossio, terra pública administrada pela Câmara, constituía-se em reserva de expansão onde a população plantava e extraía lenha, e que também era utilizado para pasto do gado. O rossio era o campo aberto, feudal. A fixação dos limites administrativos através do termo e do rossio, interferia nas formas de organização do espaço e revelava os conflitos das relações econômicas e políticas. Cabe acrescentar que àquela época as *idades* eram também os seus arrabaldes, onde se plantava açúcar para a exportação, alimen-

tos e artigos necessários à sobrevivência da população. Neste caso podemos nos referir à cidade como apêndice econômico do campo e local de representação política.²

À conformação urbana contribuíram as leis eclesiásticas que, por falta de normas civis específicas, definiam o estabelecimento das atividades e os caminhos da expansão territorial. A preocupação da coroa estava voltada para a segurança e o Alvará promulgado em 1681 o demonstra, quando construções ou lavoura foram proibidas nos terrenos adjacentes às linhas de defesa da cidade. A distribuição de *datas* e sesmarias, que não obedecia às regras impostas pela metrópole, era arbitrária quanto à localização. As terras eram abundantes, havia falta de rigor na sua divisão que, além de desordenada, não levava em conta as imprecisões do terreno, o que ocasionava a sobreposição de umas às outras. Para estes casos, predominava o direito para a mais antiga.³ Para Haddock Lobo⁴ com o crescimento da cidade as terras melhor localizadas tornaram-se mais valorizadas e houve grilagem de boa parte da propriedade da Câmara por falta de demarcação.

Uma questão importante refere-se às melhorias urbanas, condição imposta para o recebimento de sesmarias, como a abertura de ruas e caminhos, a construção de valas e chafarizes, entre outros, cuja produção a coroa não se responsabilizava. Esses serviços constituíam-se em importante fator de fixação da população e das atividades econômicas, além de valorização do solo, como apresentado em Fridman.⁵ Esta situação de troca de favores vai se modificar no século XIX quando o Estado deixa, aparentemente, de doar terras e assume o papel de produtor ou gestor dos serviços públicos.

A primeira sesmaria do Rio de Janeiro foi doada por Estácio de Sá aos jesuítas e, dias depois, uma outra sesmaria de uma légua e meia de testada por duas de fundo, foi concedida à cidade. Esta sesmaria foi ampliada, dois anos depois, para seis léguas em quadra por Mem de Sá.⁶ Em 1642 o Senado da Câmara enviou seu procurador à corte para solicitar o tombamento de suas propriedades e na petição encaminhada dizia que “todos os bens do Conselho, terras e datas da dita Câmara estão usurpadas por pessoas poderosas...”⁷ O Alvará expedido em 7 de janeiro de

² M. Weber, *La ville*, Editions Aubier Montaigne, Paris, 1982.

³ J. C. Ferreira, *A cidade do Rio de Janeiro e seu termo*, Prefeitura do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1976 (Coleção Memória do Rio).

⁴ R. J. Haddock Lobo, *Tombo das terras municipais que constituem parte do patrimonio da Ilustrissima Câmara Municipal da cidade do Rio de Janeiro*, Typographia Paula Brito, Rio de Janeiro, 1863, t. I.

⁵ Fridman, “Os donos”, *op. cit.*

⁶ J. S. V. Medeiros, *As antigas sesmarias da cidade do Rio de Janeiro, legitimidade de seus titulos, a suposta inconstitucionalidade do artigo 18 do decreto lei núm. 96, de 22 de dezembro de 1938*, s.n.t., Rio de Janeiro, 1938.

⁷ Ferreira, *op. cit.*, p. 18.

1643 autorizou a medição, que foi embargada pelo provedor da Fazenda Real do Rio de Janeiro e pelo procurador geral da Companhia de Jesus. Depois de anos de luta, o início da primeira demarcação deu-se em maio de 1667, cujos Autos foram sustados pelos jesuítas e pelos funcionários da Câmara, interessados na apropriação irregular e no aforamento de *chãos* além da Vala.⁸ Esta demarcação, que acompanhava a marinha da cidade, acabou referindo-se ao espaço localizado entre a Praia do Sapateiro, depois Flamengo e o Morro da Conceição, que ficou conhecido pelo nome de sesmaria de Sobejos. Esta sesmaria foi doada ao Senado da Câmara pelo governador Pedro Mascarenhas.

A estratégia de valorização fundiária suscitou ainda, em 1713, protestos por parte da Municipalidade com relação ao projeto de muralha, do francês Massé. Em 1731 os oficiais enviaram carta ao rei para solicitar permissão para construir além-muro, proposta contrária às expectativas do governador, que proibia casas depois da vala. Nesta carta afirmavam, entre outros argumentos, que a medição era cara. A demanda obteve aprovação e, em 1748, foi iniciada a derrubada do muro e a construção da nova Sé. Cabe dizer que foi na direção daquela localidade que a cidade se expandiu, quando o ciclo do ouro engendrou o aumento da população. Somente em 1753, portanto anos após a grilagem de terras públicas, foi feita sua demarcação.⁹ Neste sentido é importante salientar que em 1713 a metrópole expediu uma ordem régia pela qual a Câmara dos Homens Bons tornava-se responsável pela distribuição de datas de terras *urbanas* e os governadores da Capitania do Rio de Janeiro só poderiam conceder sesmarias nos sertões.

Os jesuítas foram os maiores proprietários de terra no Rio colonial até sua expulsão em 1759. Estácio de Sá doou aos *loyolistas* em julho de 1565 terras que, meses depois, foram doadas à Câmara, isto é, a sesmaria dos jesuítas se confundia com aquela pertencente à cidade. Além disso os jesuítas demarcavam e mediam suas terras a partir “do melhor terreno, e os menos alagadiços causando assim à Câmara um grande prejuízo”.¹⁰ Podemos verificar no mapa 1 como a sesmaria da Câmara, que era menor que a dos jesuítas, se sobrepunha àquela. As terras na colônia eram aforadas perpetuamente, mas os religiosos, com a perspectiva de lucro, arrendavam-nas por três anos com a intenção de negociar permanentemente o valor, além de não permitir aos arrendatários possuir gado sem licença do colégio e proibi-los de cortar madeira.¹¹

Cabe dizer que os jesuítas, beneditinos, carmelitas e as irmandades mais prósperas possuíam casas de aluguel na cidade, uma atividade urbana que

⁸ Somente os nobres e religiosos, chamados de *homens bons*, poderiam fazer parte do Colégio Eleitoral e do corpo de funcionários da Câmara do Senado.

⁹ Outra forma de *acumulação primitiva* era propiciada pelos governadores que autorizavam as cartas de sesmarias, muitas vezes em áreas que pertenciam à Câmara. Este processo durou até 1713 quando a atribuição de sesmeiro ficou restrita à Câmara.

¹⁰ Lobo, *op. cit.*, p. 12.

¹¹ Ferreira, *op. cit.*

proporcionava significativa fonte de recursos, uma renda. Tanto é assim, que a Fazenda Real, alegando poucos recursos, solicitou às ordens religiosas uma contribuição de quatrocentos mil cruzados, obtidos através de tributos sobre as casas, para o pagamento do resgate exigido no momento da invasão francesa. Em troca, novas datas foram concedidas nos limites da sesmaria da Câmara.

Percebemos que o processo de *acumulação primitiva* na colônia baseava-se na apropriação privada das terras públicas e constituía-se na principal razão dos conflitos políticos no Rio de Janeiro. Enquanto a terra pertenceu ao rei ou à Igreja, através da Ordem de Cristo, e neste sentido não se caracterizava em uma mercadoria, não possuía preço mas valor e a capacidade de gerar uma renda, paga em dinheiro. Por uma herança medieval, feudal, a terra era o bem mais valorizado. Outros elementos podem ser ressaltados, como a estratégia de especulação do solo por parte dos funcionários da Câmara e dos religiosos, que vimos logo acima, e a institucionalização dos *tributos fundiários urbanos* como fonte de recursos. Podemos indicar, assim, que a história da cidade foi aquela da formação e da partilha de grandes patrimônios públicos territoriais. Neste sentido, o espaço *do povo* naquela ocasião foi o elemento *modernizador*.

Do ponto de vista legal devemos citar a ordem régia de 4/12/1678 que atribuiu aos mangues a propriedade real, reafirmada pela carta régia de 12/11/1698 que disciplinou as terras de marinha e dos mangues e as definiu “onde chega o mar com a enchente”. A questão da usurpação das terras de marinha ocasionou uma representação do provedor da Fazenda Real da Capitania do Rio de Janeiro junto ao governo de Lisboa em maio de 1710 contra as edificações feitas nas praias. Anos depois a ordem régia de 10/12/1726 obrigou a deixar livres as praias para uso público e defesa da cidade.

O PATRIMÔNIO PÚBLICO NO SÉCULO XIX

A política centralizadora e anti-clerical do marquês de Pombal na metade do século XIX repercutiu no patrimônio dos religiosos que foram obrigados a enviar listas completas de suas propriedades e proibidos de qualquer transação imobiliária sem a autorização do rei. Tal controle culminou com a expulsão e sequestro dos bens dos jesuítas, cujas terras agrícolas e urbanas, entre elas a de Santa Cruz, foram transferidas à Fazenda Real ou vendidas em leilão. Parte do patrimônio urbano, localizado no morro do Castelo foi doado à Santa Casa da Misericórdia.

Em 1790 houve um incêndio no Arquivo do Senado da Câmara, que perdeu o processo de medição e registro de suas sesmarias e dos aforamentos. Podemos imaginar as consequências para seu patrimônio. Outro acontecimento de grande impacto territorial foi a chegada da corte portuguesa, isto é, de milhares de pessoas com D. João VI. A *vida urbana* se intensificou e a terra valorizou-se, o que deu

origem à resolução de 1 de outubro de 1814 que fixou o valor do foro, para novas concessões, em 5% do valor do terreno. Segundo Haddock Lobo¹² naqueles anos um fato *pitresco* envolveu enfiteutas ao Senado da Câmara, que passaram a subdividir suas posses, sem prévia autorização, e extrair pagamentos de foros e laudêmios sem repassá-los ao Senado. Criou-se um novo agente urbano, o *dono das terras do Senado* que extraía rendas, inclusive de melhorias, pelas quais pagavam apenas a quarta ou sexta parte ao arrendatário. Em 1812 uma sentença foi proferida no sentido de invalidar todos os aforamentos em terras da Câmara, medida que foi anulada pelo rei. A Câmara tentou reverter a situação em 1816 ao demandar a todos os foreiros que procedessem à regularização.

Até o final do século XVIII a apropriação útil do solo limitava-se, no perímetro urbano, entre os quatro morros: Santo Antônio, Castelo, São Bento e Conceição. Quando a população cresceu, novas localidades foram incorporadas. “A valorização da terra provinha assim da atividade coletiva aplicada a uma região determinada. São sempre os dois fatores urbanológicos agindo e reagindo um sobre o outro: a população e o território. Suas resultantes caracterizando o fenômeno urbano”.¹³ Neste sentido, a terra melhor localizada tornou-se um bem valorizado. Neste sentido, a terra não possuía um valor em si, afinal não era um *produto*. Mas sua localização e seu *modo de usar* atribuíram uma *recompensa*.

Decorrente desta vida urbana, foi estabelecida a décima predial, um imposto de 10% sobre todas as transações de imóveis urbanos. Foi deste período o retalhamento de chácaras e fazendas nas localidades mais próximas à *cidade*, como Botafogo, Laranjeiras, Cidade Nova e São Cristovão e o adensamento na Lapa, Glória e Catete. Anos depois, em 1832, o governo cria, apenas para as instituições religiosas, uma segunda décima urbana de 22%,¹⁴ o que denota seu patrimônio fundiário acumulado. Pelas Instruções de 14 de novembro, que marcaram o início do serviço oficial de cadastro de marinhas, o foro foi fixado em 2.5% do seu valor e as benfeitorias e os aterros passaram a ser levados em consideração.

Na primeira metade do século as autoridades preocuparam-se em distinguir a terra pública e privada. O aviso régio de 18/11/1818 definiu as terras de marinha e as reservou para o uso público. A resolução de 12/4/1824 e o aviso de 7/7/1829 afirmaram que a única proprietária das marinhas era a nação. A Constituição de 1824 estabeleceu que os palácios, terrenos e bens pertencentes ao imperador passariam a compor o patrimônio da nação. A lei de 15/11/1831 colocou as terras de marinha à disposição das câmaras municipais para concessão em aforamento perpétuo e sua utilização como logradouro público. Neste momento foram definidas como terras de marinha aquelas banhadas por mar ou rio navegável até 15

¹² Haddock Lobo, *op. cit.*

¹³ Ferreira, *op. cit.*, p. 149.

¹⁴ Fridman, “A história” *op. cit.*

braças craveiras (33 metros) desde o ponto do preamar médio. Uma observação: anos depois, com o intenso desenvolvimento da cidade e a perspectiva de aterros sucessivos, o decreto 4105 de 22/2/1868 definiu que as 15 braças craveiras estariam definidas a partir do estado do lugar ao tempo da lei de 1831.

A questão das terras de marinha para as Câmaras foi reafirmada pelas leis 38 de 3/10/1834, 1040 de 14/9/1859 e 1507 de 26/9/1876 que, com a intenção de auxiliar financeiramente a cidade do Rio de Janeiro, fixaram trechos para o aforamento de marinhas e mangues.¹⁵ As circulares de 20/8/1835 e 30/1/1836 e o decreto 4105 de 22/2/1868 deram preferência para aforamento aos que possuíssem nas suas testadas estabelecimentos dependentes de embarque e desembarque e aos posseiros de terras contíguas que não fossem logradouros públicos.

A promulgação da Lei de Terras em 1850 e o seu regulamento, de 1854, consolidaram legalmente a propriedade fundiária privada, formaram um mercado capitalista de terras e permitiram o surgimento de inúmeros latifúndios privados porque não havia mais a restrição, imposta para as sesmarias, de tamanho de área. As doações foram proibidas e as terras devolutas, vendidas. Desta forma, quando o solo se tornou uma mercadoria, modificaram-se o uso, o desenho e a estética do espaço urbano.¹⁶ A partir de então surgiram os loteamentos de grandes parcelas de terras, tanto na cidade quanto nos *subúrbios*. Surgem novos agentes e novos vetores de expansão na cena urbana e se redefiniu o papel do Estado.

A primeira Constituição Republicana de 1892 conferiu aos estados o domínio das terras devolutas. Houve posteriormente muita discussão porque os estados compreendiam que as terras de marinha eram devolutas. A lei de 24/11/1892 concedeu a remissão dos foros aos foreiros e a instrução de 26/7/1893 regulou o preço da remissão e permitiu a transformação dos arrendatários em foreiros. Foram, por esta lei, revalidados os contratos de aforamentos concedidos após 1830.

AS PROPRIEDADES PÚBLICAS NO SÉCULO XX

Segundo o Relatório da Comissão de Tombamento dos Próprios Nacionais,¹⁷ as terras públicas nacionais foram ocupadas no período colonial pelas concessões do governo português feitas a particulares ou ao Senado da Câmara. No império terras devolutas foram doadas para patrimônio das Câmaras Municipais que

¹⁵ A lei n. 5548 de 20/10/1887 concedeu à Câmara Municipal da Província o direito de aforar acrescidos. A lei 25 de 30/12/1891 revogou esta concessão com exceção para o Distrito Federal.

¹⁶ F. Fridman, Geopolítica e produção da vida cotidiana no Rio de Janeiro Colonial, texto apresentado no Seminário Cidade e Imaginação promovido pelo Programa de Urbanismo PROURB/UFRJ em novembro de 1994 (os anais do Seminário estão no prelo e a data provável de publicação é junho de 1995).

¹⁷ Ministério da Fazenda, *Relatório da Comissão de tombamento dos próprios nacionais apresentado ao Sr. ministro da Fazenda pelo chefe Theodosio Silveira da Mota no ano de 1900*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1901.

deveriam aforá-las, como explicitado anteriormente. Por este documento verificamos que no início do século XX eram consideradas terras devolutas as que não se achavam em domínio particular, nem havidas em sesmarias ou outras concessões do governo geral ou provincial, não incursas em comisso por falta de cumprimento das condições de medições, demarcações de cultura ou aquelas que se achassem em uso público nacional, provincial ou municipal, nem, finalmente, as ocupadas por posses.

Neste Relatório levantamos milhares de propriedades da união localizadas no Distrito Federal, que incluíam prédios, casas, edifícios, terrenos, inclusive o da Quinta da Boa Vista, chácaras em Cachambi, Andaraí, Lagoa, Copacabana, Taquara, Pavuna, Tijuca, Campinho, Realengo, além de sobrados e trapiches, fazendas e grande parte das freguesias de São José e Candelária. O Morro de Santo Antonio fazia parte deste patrimônio. Como podemos verificar no mapa 2, o limite das terras de marinha já estava recuado em virtude de extensos acréscimos artificiais e, neste sentido o ministro da Fazenda por uma decisão de 14/9/1903 fixou-o na linha do preamar de 1831.

Os Anuários Estatísticos de 1910-1911 e de 1912-1916 consideravam os bens de uso comum —praças, estradas, caminhos, parques e jardins— existentes dentro do perímetro do Distrito Federal como espaço público de domínio municipal e inalienáveis. Os terrenos, livres ou ocupados pelos edifícios dos departamentos municipais, atingiam 12.5 km² sendo 9.8 km² em Guaratiba, de domínio pleno. O município possuía o domínio direto da sesmaria doada em 1565/1567 por Estácio de Sá, com 58.4 km², da Barra da Tijuca, Copacabana, praia do Flamengo, Catete, Arcos da Carioca, Morro da Conceição, Saúde, Gamboa, Morro de São Diogo, nascente do Rio Comprido até a barra, pelo uso da qual era recebido um foro. Era próprio do município a sesmaria de Sobejos, definida em 1667, com 2.2 km², que ia desde a praia do Flamengo, incluindo o Morro da Viúva, até o beco João Ignácio na Saúde, além do Realengo de Campo Grande, com 4.1 km², utilizado anteriormente para pasto de gado e que em 1874 a Câmara o dividiu em ruas, praças e lotes para serem aforados. Citamos ainda os terrenos foreiros em Irajá, para pasto de gado e, finalmente, a antiga marinha da cidade com 0.32 km², entre o Arsenal da Marinha e o Arsenal de Guerra, terrenos limitados pelas ruas Primeiro de Março e Misericórdia onde localizavam-se próprios federais. Como domínio útil a Municipalidade possuía o Matadouro de Santa Cruz cujo arrendamento transformou-se em aforamento em 1900.

Depois de 1915 as terras da União passaram a cobrar um foro de 4% para as terras agrícolas e de 6% para os terrenos urbanos, além do pagamento dos impostos territoriais. A lei 3070 A de 31/12/1915 aumentou de 2.5% para 5% o valor do laudêmio nas terras de marinha, e a circular 38 de 13/6/1916 recomendou que a taxa fosse generalizada a todos os terrenos nacionais. Entretanto nesta lei, segundo Werneck, “o próprio governo inventou uma novidade curiossíssima o valor

dos terrenos para efeito do cálculo do foro...”¹⁸ Isto é, o funcionário, através de critério pessoal, havia de calculá-lo. Além disso, “quando o governo da União procurou transformar a renda dos foros em uma espécie de aluguel [...] a desvalorização da moeda e o crescente valor das terras fizeram com que os foros calculados em partes proporcionais, se tornassem verdadeiramente ínfimos. Como modificá-los, porém, se o contrato de aforamento era perpétuo?”¹⁹

O Código Civil Brasileiro, de 1917, apesar da perda da arrecadação deste tributo, fixou o *laudêmio* de 2.5% sobre o valor das terras com as benfeitorias. Os aforamentos, até então perpétuos, tornaram-se resgatáveis em dez anos, inclusive aqueles anteriores à lei, mediante o pagamento do *laudêmio*. Segundo Werneck o *laudêmio* é a principal renda porque os foros são quantias insignificantes e, neste sentido, a *enfiteuse* não contribui para a desvalorização das terras. Senão vejamos: em 1920 os terrenos foreiros à União estavam isentos de impostos territoriais e o foro, que era de 4% para as áreas rurais, caiu para 2.5%. A circular 14 de 13/4/1922 recuperou o comisso para as propriedades sem pagar o foro à Fazenda Nacional depois de três anos e a circular 37 de 8/9/1921, procurando acompanhar o processo intenso de partilha do território urbano, passou a considerar todo prazo desmembrado como aforamento novo. Com relação à industrialização no Distrito Federal o decreto 14596 de 31/12/1920 definiu que os mangues para utilização industrial deveriam ser arrendados.

Outras medidas do Ministério da Fazenda que procuraram recuperar a renda das terras foram, em 1926, a permissão aos estados de cobrança dos impostos territoriais e a criação da taxa de ocupação em 1920 para as terras de marinha, depois ampliada para todos os terrenos nacionais. Entre 1921 e 1930 o valor da taxa correspondia ao valor do terreno. Entretanto a partir da circular 3 de 1933 a taxa de ocupação foi fixada pelo valor do foro e em 1938, retornou ao valor do terreno. Desde a instrução de 1889 os foros e *acrescidos* de marinha e os *laudêmios* das marinhas eram cobrados pelas municipalidades, e os *laudêmios* dos *acrescidos* pelo Ministério da Fazenda. Em 1932 os de *servidão pública* e *aluvião* passaram para o domínio dos estados. Os demais eram do senhorio da União. O decreto lei 710 de 17/9/1938 cassou todas as concessões transferindo à União os terrenos de marinha e *acrescidos*. Entretanto aqueles *acrescidos* formados pela Lagoa Rodrigo de Freitas teriam uma legislação especial. Cabe lembrar que em 1921 a Prefeitura do Distrito Federal empreendeu grandes obras destinadas a embelezar e sanear os mangues da Lagoa.

Em 1938 a União exigiu que o foro fosse fixado em 6% do valor dos terrenos e os *laudêmios*, em 5% sobre o terreno e benfeitorias. O decreto 710 de 17/9/1938 obrigou que as benfeitorias nos terrenos foreiros à União respondessem pelas dívidas dos foros, *laudêmios* e quaisquer outros que interessassem à Fazenda Nacional. No

¹⁸ F. J. S. Werneck, “A *Infiteuse* ou aforamento”, in *Arquitetura e Urbanismo*, 1939, p. 484.

¹⁹ *Ibid.*, p. 486.

Estado Novo a União, contrariamente às Prefeituras, cobrava o comisso, o que significou o laudêmio duplo. Contrariamente aos primeiros tempos de colonização quando o domínio útil das terras era cedido gratuitamente, o domínio útil passou a ser vendido além do pagamento de outras taxas. Nesta época os terrenos foreiros à municipalidade eram muitos mas irregulares. A União possuía lotes valiosíssimos no Cais do Porto e área extensa no Curato de Santa Cruz.

Na cidade do Rio de Janeiro os terrenos de responsabilidade do Ministério da Marinha em 1941 somavam 4.23 km². Neste caso estavam incluídas as ilhas, os faróis, os estabelecimentos da Marinha voltadas à defesa nacional e às atividades do Ministério como os depósitos, diretorias de navegação e armamentos, escola naval, estação radiotelegráfica, capitania dos portos e instalações navais. Os maiores terrenos encontravam-se na Ilha do Governador —1.3 km² na Fazenda São Sebastião; 0.7 km² na praia do Quilombo com marinha e mangues; 0.3 km² na Praia Jequiá; 0.23 km² no Quilombo de marinha e mangue, e 0.16 km² nas Praias Grande e das Pelônias— e em Parada de Lucas com 0.26 km² terrenos acrescidos de marinha.

Os próprios nacionais nesta época somavam 238 km² e podemos visualizar as maiores áreas no mapa 3. As grandes propriedades territoriais localizavam-se na Ilha de Cotunduba (150 km²); nas Fazendas Gericinó (35 km²); Engenho de Jacarepaguá (7.9 km²) e Santa Cruz (2.2 km²); e nas localidades de Sapopemba (16 km²); Ilha do Governador (1.2 km²); Campo dos Afonsos (1.9 km²); Manguinhos (0.8 km²); Ilha de Bom Jesus (0.95 km²), e na Av. Suburbana (0.9 km²). Grandes propriedades foram verificadas nos entornos das estações ferroviárias de Deodoro, Olaria, Realengo, Ricardo de Albuquerque e São Francisco Xavier. Cabe assinalarmos 300 000 m² em São Cristovão, 240 000 m² na Tijuca e 30 000 m² na Avenida Rio Branco.

A partir do decreto lei de 5 de setembro de 1946 foram proibidos novos ocupantes dos terrenos de marinha de propriedade da União. Criou-se uma situação na qual os terrenos de marinha e seus acrescidos foram aos poucos sendo ocupados por construções não autorizadas e a União sem auferir nenhuma renda.²⁰ Esta situação só foi revertida pelo decreto-lei 1561 de 13 de julho de 1977 quando foi reavivada a taxa de ocupação e a possibilidade de serem regularizados muitos terrenos de marinha. A taxa de ocupação foi fixada em 1% para os contratos antigos, anteriores à lei, e em 2% do valor do terreno e benfeitorias para os novos aforamentos.

De acordo com o Anuário Estatístico da Cidade do Rio de Janeiro de 1993, a cidade possui a superfície de 1 255.28 km², inclusive ilhas e espelhos de lagoa. Deste total, 225 km² correspondem a área de cobertura vegetal florestas (a maioria localizadas em áreas acima da cota 100) e 255.66 km² a áreas acima da cota 100,

²⁰ Além disso na seção II do decreto estipulava-se ter preferência ao aforamento os que tivessem título de propriedade devidamente transcrito no Registro de Imóveis.

totalizando 20.4% não disponíveis, *non aedificandi* para a ocupação legal. Segundo nossos levantamentos, 178.4 km² pertencem à União, ao Estado e ao Município, o que corresponde a 14.2% da superfície da cidade, valor bastante significativo. A área disponível para a atividade de construção capitalista, isto é, ao uso do solo fica (aparentemente) restringido. O Anuário de 1991 estimou em 570 km² a área comprometida com o processo de urbanização, isto é, 45% da área total do território.

A União é a maior proprietária institucional na cidade. São 159 km² de terras localizadas na XIX R.A. —40 km², 29 km² na XVIII R.A., 24 km² na XX R.A., 19 km² na XIV R.A., 15 km² na XXVI R.A., 12 km² na XVII R.A., 7.5 km² na X R.A., 3.8 km² na VII R.A., 1.6 km² na V R.A. e 1.2 km² na II R.A. Além disso as áreas de marinha somam 9.8 km², das quais 3.5 km² estão na XI R.A., 1.8 km² na X R.A., 1.2 km² na XXIV R.A., 1.0 km² na XVI R.A. e 0.7 km² na XVIII R.A. Estão incluídas as ilhas — Comprida, Itapacis, Jurubaíba e do Sol—, que totalizam 0.08 km². O regime de aforamento é predominante, que totaliza 7.08 km², sendo a metade na XI R.A., depois na X R.A., XVI R.A., VI R.A., XXIV R.A. e VII R.A. As invasões ocupam 2.8 km², sobretudo nas XXIV, XVIII, XVI e XX R.A.'s.

As maiores propriedades pertencem ao Ministério da Fazenda (44 km²); ao Ministério do Exército (43 km², o Centro Tecnológico do Exército em Guaratiba com 24.9 km² e o Campo de Provas do Exército na restinga da Marambaia de 14.6 km²); Ministério da Aeronáutica (32 km², os aeroportos totalizam 18 km²); Ministério da Agricultura, que inclui o IBDF (12 km² e a Fazenda do Mendanha em Campo Grande totaliza 11.01 km²); Ministério da Marinha (10 km², o Núcleo Batalhão Tonelero com 4.5 km² na Av. Brasil); Ministério da Saúde (9 km²); Ministério da Educação (6 km², sendo a Cidade Universitária na Ilha do Fundão com 4.6 km²), e os Ministérios da Justiça e dos Transportes (1 km² e o Depósito da Administração dos Portos, na Av. Brasil com 0.51 km²).

Há 6.3 km² em florestas urbanas em terrenos do Ministério da Fazenda e do Ministério da Agricultura localizadas nas zonas sul e norte, incluindo-se o Parque Nacional da Tijuca. Muitas favelas ocupam terrenos do Ministério da Fazenda e uma parcela do Ministério do Exército em bairros da zona norte (algumas bem próximas ao centro como Catumbi, São Cristovão e zona portuária).²¹ É importante lembrar o decreto lei 1850 de 15/1/1981 que permitiu que as transferências de domínio útil de terrenos de marinha e seus acrescidos, destinados à construção de conjuntos habitacionais de interesse social com financiamento do SFH, ficassem isentas de pagamento de laudêmio.

Com o objetivo de aumentar as rendas da União o decreto lei 2398 de 21/12/87 fixou em 2% a taxa de ocupação de terrenos da União já inscritos e 5% para

²¹ Cabem duas informações: a primeira, com respeito a 2 km² de terras que foram adquiridas de particulares pela Empresa de Melhoramentos da Baixada Fluminense que, com a rescisão do contrato em 1932 passaram ao Ministério da Fazenda. A segunda refere-se às terras de marinha localizadas nas orlas marítimas e fluviais.

aqueles aforados a partir de abril de 1988. O Serviço de Patrimônio da União, que calcula a taxa de ocupação de terrenos sobre o valor do domínio pleno do terreno, possui duas propostas: a primeira, de vender, através de leilão, os imóveis que não são estratégicos para a segurança nacional, para a preservação ambiental e para a conservação da memória histórica. A segunda, de aumentar a arrecadação de impostos cobrados. Como vimos, o foro corresponde a 6% do valor do mercado e o laudêmio, transferência do direito de uso, a 5%. Acompanhemos pelo quadro 1 a evolução das propriedades da União localizadas na cidade.

QUADRO 1. PATRIMÔNIO DA UNIÃO (em km²)

	1941	1990
Próprios nacionais	238	159
Terras de marinha ^a	4.2	9.8
Total	242.2	168.8

^a Próprios pertencentes à Marinha ou terrenos de frente para o mar, rios e mananciais.

FONTE: Relação dos próprios nacionais a cargo do Ministério da Marinha (1947) e Serviço de Patrimônio da União.

O quadro mostra que de 1941 a 1990 houve uma perda de 30.3% das propriedades da União no Rio de Janeiro. Para as terras de marinha, houve um aparente acréscimo quando de fato se trata, por causa da mudança da legislação, apenas de transferência de jurisdição.

O estado do Rio de Janeiro é proprietário de aproximadamente 8.2 km² na cidade. Do total, 1.6 km² foram desapropriados — metade na VIII R.A. e metade na XVI R.A. — 0.8 km² adquiridos por compra e grande parte localizada na VI R.A., 0.7 km² o estado recebeu de doação e praticamente todos os terrenos estão localizados na XXIV R.A. Finalmente 0.3 km² foram adquiridos por permuta. Cabe acrescentar que a CODIN, órgão de incentivo industrial ligado à Secretaria de Indústria e Comércio possuía, até pelo menos 1990, terrenos de 4.3 km², um deles em Santa Cruz com 2.7 km² e outro em Campo Grande com 1.5 km². Não temos informação se foram vendidos ou não. Dos 198 terrenos cadastrados no Departamento de Patrimônio Imobiliário do Estado 100 pertencem a autarquias, sociedades de economia mista, fundações e empresas públicas. As florestas e reservatórios com 2.5 km² encontram-se principalmente na Gávea, na Quinta da Boa Vista, na Tijuca e Jacarepaguá.²²

²² Um dos últimos atos do governador Nilo Batista teria sido o de ceder um terreno do Estado a um *shopping center* localizado à rua Afrânio de Mello Franco, no sofisticado bairro do Leblon. Tal cessão foi embargada pelo atual governador Marcello Alencar.

A Prefeitura do Rio de Janeiro possui na cidade propriedades que somam 5.7 km²; 2.4 km² encontram-se na XXIV R.A., 1.08 km² localizados na XVI R.A. e 0.7 km² na VI R.A. Este dado ressalta porque a XXIV R.A., que abrange a Barra da Tijuca, além de ser a maior em superfície, constitui-se em área de expansão cuja partilha foi recente do ponto de vista histórico.²³ O decreto lei 6000 de 1938 obrigou aos loteadores e construtores reservarem áreas para ruas, praças e escolas e é em função do qual a Prefeitura ser responsável por 4.5 km², cujas maiores glebas estão localizadas na XXIV R.A. e XVI R.A. O caso da VI R.A., da Lagoa, na área nobre e valorizada da cidade, é interessante porque terras foram doadas à prefeitura do então Distrito Federal quando foi ocupada nas décadas de 30 e 40. Acrescentemos 2.9 km² que foram recebidos pela Prefeitura como doação, sendo a maior parte de 1.7 km² na XXIV R.A. e 0.7 km² na VI R.A. As reservas florestais que ocupam área de 1.3 km², situam-se na zona sul valorizada —Leblon, Jardim Botânico e Barra— e na zona norte, Engenho da Rainha. Dos terrenos sem uso definido existe um na Lagoa, de 308 000 m².²⁴

Há instituições públicas cujo patrimônio é digno de nota. Citemos o INSS, criado no governo Collor com a unificação do INPS —Instituto Nacional de Previdência Social— e sua parte fiscalizadora e repassadora dos recursos, o IAPAS —Instituto de Administração Financeira da Previdência e da Assistência Social—, cuja origem de ambas encontra-se no governo de Getúlio Vargas, que além de bancar os benefícios construía e financiava moradias populares. Segundo o Relatório de imóveis do INSS, de agosto de 1994, o IAPAS possui 1873 imóveis na cidade do Rio de Janeiro. São 1 235 propriedades como salas, apartamentos, pavimentos, lojas,²⁵ galpões, prédios, casas, andares comerciais. O tipo de regime jurídico predominante é a locação e há apenas um caso de aforamento. Muitas casas, apartamentos e lojas estão invadidos. Alguns imóveis de catorze conjuntos habitacionais, de mutuários da Cehab, ainda permanecem de propriedade do IAPAS porque, por problemas jurídicos, ainda não puderam legalizar a transferência.

Há também 638 terrenos e lotes, dos quais 381, isto é, 68%, estão invadidos.²⁶ O total da área dos terrenos é de 4.22 km². Os terrenos localizam-se na Ilha do Governador, Engenho Novo, Del Castilho, Marechal Hermes, Vila da Penha, Vila Isabel, Jacarepaguá, Barra da Tijuca e Botafogo. O bairro com mais terrenos é o de Bangu com 1.25 km². Depois vem Jacarepaguá com 0.6 km² e Santíssimo

²³ Fridman, "Os donos", *op. cit.*

²⁴ Segundo o *Jornal do Brasil*, em 1984 a Prefeitura do Rio que já era proprietária de 8 500 imóveis fez um recadastramento de apenas 2 917 imóveis, onde 669 localizavam-se no centro, 1 137 na Cidade Nova, 150 na Tijuca, 288 na Barra da Tijuca, 421 em Jacarepaguá, 71 no Itanhangá, sete no Joá, sete em Vargem Pequena e 16 em Vargem Grande (JB 4/9/84).

²⁵ Há seis salas no edifício Avenida Central na Avenida Rio Branco e quase todas as lojas da Galeria Menescal na Avenida Copacabana (JB 16/11/93).

²⁶ É proprietário de 51 terrenos que se transformaram nas favelas Morro do Alemão, Beiramar, Dois de Maio, Marlene, Cavalo de Aço e Vintém.

com 0.55 km² e Campo Grande com 0.5 km². O bairro com maior número de invasões é a Ilha do Governador com 253 lotes, seguido pela Penha com 20 invasões, Realengo e Jacarepaguá com doze, Bangu com onze e Marechal Hermes com dez. Chama a atenção a existência de 85 terrenos na Barra da Tijuca, com 0,05 km² e todos vagos, não invadidos. No centro da cidade a instituição é proprietária de 17 terrenos, todos ocupados, que correspondem à área de 0.02 km². Outra informação importante refere-se ao regime jurídico utilizado: são alugados, cedidos ou em comodato ou utilizados pelo INSS.²⁷

Outra instituição que deve ser apontada é a CEHAB. A Companhia de Habitação da Guanabara, fundada em 1962, se transformou, em 1975, na CEHAB —Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro—; tinha como objetivos construir conjuntos habitacionais para favelados e executar obras provisórias nas favelas existentes. Em texto anterior²⁸ apresentamos que a década de 70 foi marcante na compra de terras para a construção de habitações populares para a execução das obras do Plano Sete de Setembro do INPS. Entretanto, os terrenos adquiridos pela CEHAB a partir do final da década e início dos anos 80 encontram-se sem uso até hoje e totalizam uma superfície de 3.8 km² —3.4 km² localizados em Santa Cruz, 0.17 km² em Campo Grande e 0.27 km² na área da Maré. Um detalhe é o terreno de 9 000 m² no morro do Pasmado, em Botafogo. Segundo os técnicos, a Companhia parou de comprar terras em 1986. Vários terrenos da CEHAB estão invadidos ou foram adquiridos por escritura de compra e venda para dar posse aos moradores.

A Caixa Econômica Federal, fundada em 1861, teve, até o final do Sistema Financeiro Habitacional, uma política de financiamento de casas populares e de prédios. Na cidade do Rio de Janeiro grande parte de seu patrimônio territorial e imobiliário atual é uma herança do BNH, extinto em 1985. Isto se deve ao fato de que o Banco Central baixou uma resolução em 1985 que proibiu a Caixa alocar seus imóveis e terrenos, inclusive os adjudicados, o que a obrigou a se desfazer de seus bens que incluem casas, apartamentos, lojas e terrenos, mantendo apenas as suas agências, os serviços de manutenção, o edifício-sede com o teatro e a doação ao Batalhão Suez. Os imóveis antigos onde vivem empregados da CEF, também estão sendo vendidos.

Os bens fundiários da CEF/BNH na cidade do Rio de Janeiro totalizam a área de 3.82 km². São 232 terrenos, frações e lotes. Estão incluídos o patrimônio herdado dos programas habitacionais para baixa renda, do antigo SERFHAU, sobretudo relativo ao Projeto Rio e um aforamento de terreno de marinha. Os

²⁷ Muitos imóveis do INPS foram vendidos em leilões. A compra deveria ser à vista, com depósito de uma caução na CEF no valor do lance mínimo. Outra questão concerne à reivindicação do INSS de um terreno de 18 000 m² no bairro nobre do Leblon, na Av. Borges de Medeiros, nas costas do Teatro Casa Grande também construído em terreno público (JB 10/2/95).

²⁸ Fridman, "Os donos", *op. cit.*

maiores terrenos encontram-se em Campo Grande, Bonsucesso, Jacarepaguá e Itanhangá.²⁹ O quadro 2, a seguir, resume os dados apresentados.

QUADRO 2. TERRAS PÚBLICAS POR INSTITUIÇÕES (em km²)

<i>Instituição</i>	<i>Área total dos terrenos</i>
União	159
T. de Marinha	9.8
Estado	3.9
Prefeitura	5.7
INSS/IAPAS	4.2
CEF/BNH	3.8
CEHAB	3.8
Total	190.2

FONTE: Patrimônio Imobiliário da União/Ministério da Fazenda, Departamento de Patrimônio Imobiliário do Estado do Rio de Janeiro e Cadastro de Terras Públicas/FUNDREM, Patrimônio Imobiliário do Município do Rio de Janeiro, Secretaria Regional de Engenharia e Administração do Patrimônio do INSS, Divisão de Patrimônio da CEF, Sub-Procuradoria de Patrimônio da CEHAB.

As propriedades públicas cujos patrimônios foram levantados por nós representam portanto 15.5% da superfície da cidade do Rio de Janeiro (ver mapa 4). Devemos levar em conta que, segundo a Secretaria de Assuntos Fundiários e Assentamentos Humanos há 7.5 km² de terras públicas ociosas na cidade do Rio de Janeiro; 3.2 km² em Nova Sepetiba, de propriedade da CEHAB que foi repassado pelo BNH/CEF, terrenos vagos em Jacarepaguá, Favela da Maré, Campo Grande, Bangu, e 2.2 km² em diversas áreas remanescentes do Projeto Rio, além de uma área da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

²⁹ A Morada de Itanhangá foi uma dação de pagamento, de 1982, do Grupo Delfin Rio ao ex-BNH em função de uma dívida que atingia a cifra, astronômica para a época, de CR\$ 77 bilhões. Segundo auditores, contratados recentemente para trabalharem nesta questão, esta dação foi superavaliada naquela ocasião. Trata-se de vários lotes cujo lote 14 já conta com os apartamentos prontos, em dois blocos, não ocupados por encontrarem-se em terreno alagadiço e sem infra-estrutura. O projeto previa a construção de 15 768 unidades habitacionais de um, dois ou três quartos em dez blocos, que fariam parte de quatro condomínios. Nesta propriedade há dois lotes comerciais, estando um invadido, e o outro foi utilizado pelo DER para a construção de uma variante. A área total é de 950 715.28 m², dos quais foram doados à Prefeitura 30 770 m². *O Jornal do Brasil* (9/9/1994) denunciou um escândalo, talvez ainda maior, de que o grupo Delfin recebeu de volta, em 1991, 23 000 imóveis que valiam US\$ 1 bilhão.

AS INVASÕES EM TERRAS PÚBLICAS

Segundo dados do IPLANRIO existem atualmente no Rio 433 favelas. Em nossa pesquisa nenhum dado foi encontrado sobre os proprietários de 92 invasões. O total da área favelada no Rio é de 21.6 km² aproximadamente. Desconhecemos a origem de 7.6 km². Dos 14.0 km² restantes, 4.0 estão localizadas em áreas públicas; 2.0 em áreas pertencentes aos moradores e/ou associações de moradores; 3.0 em propriedades mistas; 3.4 em propriedades privadas (pessoas físicas ou jurídicas), e 1.6 em áreas de religiosos. Do ponto de vista locacional, a maior parte das 136 favelas surgidas entre 1981 e 1990 encontra-se na zona oeste, principalmente em Jacarepaguá.

Podemos citar as seguintes favelas do Rio localizadas em áreas públicas, cuja listagem é mais extensa: Cantagalo, Pavão e Pavãozinho, Chapéu Mangueira, Morro Babilônia, Vila Canoa, Parque da Cidade, Ocidental, Morro de São Carlos/Favela Chácara do Céu, Rio das Pedras, Jardim Beiramar, Vale do Sangue, favela do Rio Piraquê, Boa Esperança, Vila Turismo, Morro do Timbau, Retiro Saudoso, Favela Ceu Azul, Morro da Cruz ou Feliz Lembrança, Fernão Cardim, Joaquim Meier, Morro Quietto, Morro do Céu, Barro Vermelho, Morro da Lagartixa, Morro da Pedreira, Parque São José, Morro do Dendê, Falange, Brás de Pina, Morro da União, Parque João Goulart, Vila Janaína, Dois de Maio, Núcleo Ferroviário, CMP Ramos, Vila Jurema, Barreira do Vasco, Morro do Alemão, Beiramar, Dois de Maio, Marlene, Cavalo de Aço, Vintém. Em áreas transferidas para o estado: Guarabu, São José Operário, Assoc. C. R. Municipais, Parque Aroeiras e Cordovil. Em áreas particulares e públicas estão o Morro da Baiana, Nova Aliança, Morro da Coroa ou do Navarro e Vidigal. Em áreas desapropriadas: Andaraí, Morro de São Cosme e Damião, Rua Pereira Alves. Em áreas transferidas pelo antigo Distrito Federal: Estrada do Portinho e Vila da Penha.³⁰

CONCLUSÕES

O processo de acumulação primitiva ocorreu no período colonial através do instituto da sesmaria, herança feudal que ocasionou a perda gradativa de território

³⁰ A Rocinha, com área superior a 800 000 m² pertencia à Imobiliária Castro Guidon, falida em 1938, e hoje tem como proprietários, entre outros, o Banco do Brasil, a Prefeitura do Rio de Janeiro, o DER e o IBDF. A favela Joaquim Meier já tem titulação. As demais estão com pedido para titulação desde 1984/85: Fazenda Brasília (Cesário de Melo), Guarda (Del Castilho), Céu Azul, Vila Maria, Rio das Pedras (Jacarepaguá), Pavão-Pavãozinho, Cantagalo (Copacabana), Fazenda Santa Maria (Jacarepaguá), Morro do Borel (Tijuca), CMP (Andaraí), Vila Parque da Cidade (Gávea). Cabe dizer que a Constituição de 1988 reduziu de 20 para cinco anos o tempo que dá direito de posse (usucapião) aos ocupantes de terrenos de até 250 m² desde que para moradia, e que não sejam proprietários de outro imóvel.

público. Entretanto este território pertencia ao rei com a jurisdição espiritual da Igreja, e portanto nunca foi do *povo*. Com o surgimento do mercado de terras capitalistas, a partir da Lei de Terras de 1850, o patrimônio público foi absorvido privadamente no processo de expansão urbana, através de aluguel, aforamento ou cessão, por tomadas de decisões dos governos municipal, estadual ou federal que detinham a responsabilidade de optar pelos usos das localidades de acordo com legislação em cada momento histórico. A tese que procuramos desenvolver referiu-se à herança histórica aliada aos usos do solo. Neste sentido, as terras públicas estão relacionadas à história da urbanização do Rio de Janeiro.

Uma das conclusões que este trabalho sugere refere-se à propriedade pública como uma ficção pois, na realidade, o *chão* no Rio de Janeiro sempre foi apropriado privadamente. Esta reflexão pode ser ampliada para as demais cidades brasileiras. No passado e atualmente, muitas destas terras foram invadidas. A grilagem faz parte da história da evolução urbana carioca e no texto verificamos que no Rio colonial as ordens religiosas e funcionários da Câmara já falsificavam escrituras e documentos. Vimos também que as terras nunca valem *em si* porque não são produzidas, mas tem seu preço fixado pelo *uso futuro*. As terras públicas municipais foram e são utilizadas para habitação popular, lazer, jardins, escolas, hospitais e as ruas, enfim os usos que tornam a cidade mais humana. Além disso, as demais propriedades públicas, da União, do Estado e das instituições públicas, entram nos diversos mercados imobiliários existentes no Rio de Janeiro, o capitalista e o informal. Como o arrendamento e o aforamento sempre tiveram um valor abaixo do mercado, já que não são objeto de transações comerciais, não acompanharam a valorização da terra, não tiveram a velocidade do comércio e da troca. Tal situação é sinônimo de baixo rendimento. As terras deixaram de ser públicas para serem privadas, porque com a posse e apesar do imposto ela é privatizada pelo uso. Trata-se de um fato e de um imposto *histórico*.

Outra questão que pode ser apontada é a de que o uso público deixará de ser uma falsa questão quando este solo, do povo, for utilizado para a melhoria das condições de subsistência dos habitantes da cidade, seja pela construção de moradias sociais, seja pela utilização através dos movimentos culturais, seja pela preservação histórica ou ambiental. Neste caso a proposta de venda definitiva destes patrimônios, caso não venha acompanhada por uma legislação rigorosa, pode tornar-se uma ameaça à qualidade de vida da população.

AGRADECIMENTOS

Este texto contou com o trabalho dos bolsistas Adriana Amendola e Valter Luis de Macedo, e dos pesquisadores Eliane Gomes Braz, Laurentina Menezes Valentim, Maria Alice Magalhães, Maria Isabel de Jesus Chrysóstomo, Mário

Sergio Natal Ferreira e Maristela Turl Medeiros. Ao Mário e ao Valter agradeço também pela dedicada elaboração dos mapas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARVALHO, C., *O patrimonio territorial da Municipalidade do Rio de Janeiro e o direito emphyteutico*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1893.
- CORREIA FILHO, V., "Evolução dos processos de aquisição de terras no Brasil", in *Separata da Revista Geográfica*, n. 49, jul-dez., 1958.
- DIRECTORIA DE ESTATÍSTICA E ARCHIVO, *Anuario de estatística municipal do Rio de Janeiro/Districto Federal 1912/1916*, Rio de Janeiro, 1916.
- DIRECTORIA GERAL DE POLÍTICA ADMINISTRATIVA DO RIO DE JANEIRO, *Anuario de estatística municipal do Rio de Janeiro/Districto Federal 1910/1911*, Rio de Janeiro, 1911.
- FERREIRA, J. C., *A cidade do Rio de Janeiro e seu termo*, Prefeitura do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1976, Coleção Memória do Rio n. 1.
- FRIDMAN, F., "A história da propriedade da terra no Brasil", *Cadernos IPPUR/UFRJ*, n. 1, dez. 1991.
- , "Propriedade fundiária, parcelamento da terra e processo de urbanização no município do Rio de Janeiro", texto apresentado no XVI Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais, 1992.
- , "Os donos da terra carioca", *Espaço e Debates*, n. 37, São Paulo 1994.
- , "Geopolítica e produção da vida cotidiana no Rio de Janeiro Colonial", texto apresentado no Seminário Cidade e Imaginação promovido pelo Programa de Urbanismo PROURB/UFRJ em novembro de 1994 (os anais do Seminário estão no prelo e a data provável de publicação é junho de 1995).
- HADDOCK LOBO, R. J. (org.), *Tombo das terras municipais que constituem parte do patrimonio da Ilustríssima Camara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro*, tomo primeiro, Typographia Paula Brito, Rio de Janeiro, 1863.
- MEDEIROS, J. S. V., *As antigas sesmarias da cidade do Rio de Janeiro, legitimidade de seus títulos, a suposta inconstitucionalidade do artigo 18 do decreto lei nº 96, de 22 de dezembro de 1938*, s.n.t., Rio de Janeiro, 1938.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA, *Legislação patrimonial, Bens da União*, Serviço de Patrimônio da União, Brasília, 1988.
- , *Relação geral dos bens da União registrados até 1941 pela Divisão de Cadastro e Registro organizada por ordem do engenheiro Ulpiano de Barros*, Tesouro Nacional, Diretoria do Domínio da União, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1942.
- , *Relatório da Comissão de tombamento dos próprios nacionaes apresentado ao sr. ministro da Fazenda pelo chefe Theodosio Silveira da Mota no ano de 1900*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1901.
- MINISTÉRIO DA MARINHA, *Relação dos próprios nacionais a cargo do Ministério da Marinha*, Imprensa Naval, Rio de Janeiro, 1947.
- PREFEITURA DO DISTRICTO FEDERAL, *Livro de Tombo das terras da cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro. Traslado da medição, em 1753, pelo ouvidor geral Dr. Manorel*

Monteiro de Vasconcellos, Oficinas Graphics do *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 1930.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, *Anuário estatístico da cidade do Rio de Janeiro (1992/1993)*, IPLANRIO, Rio de Janeiro, 1993.

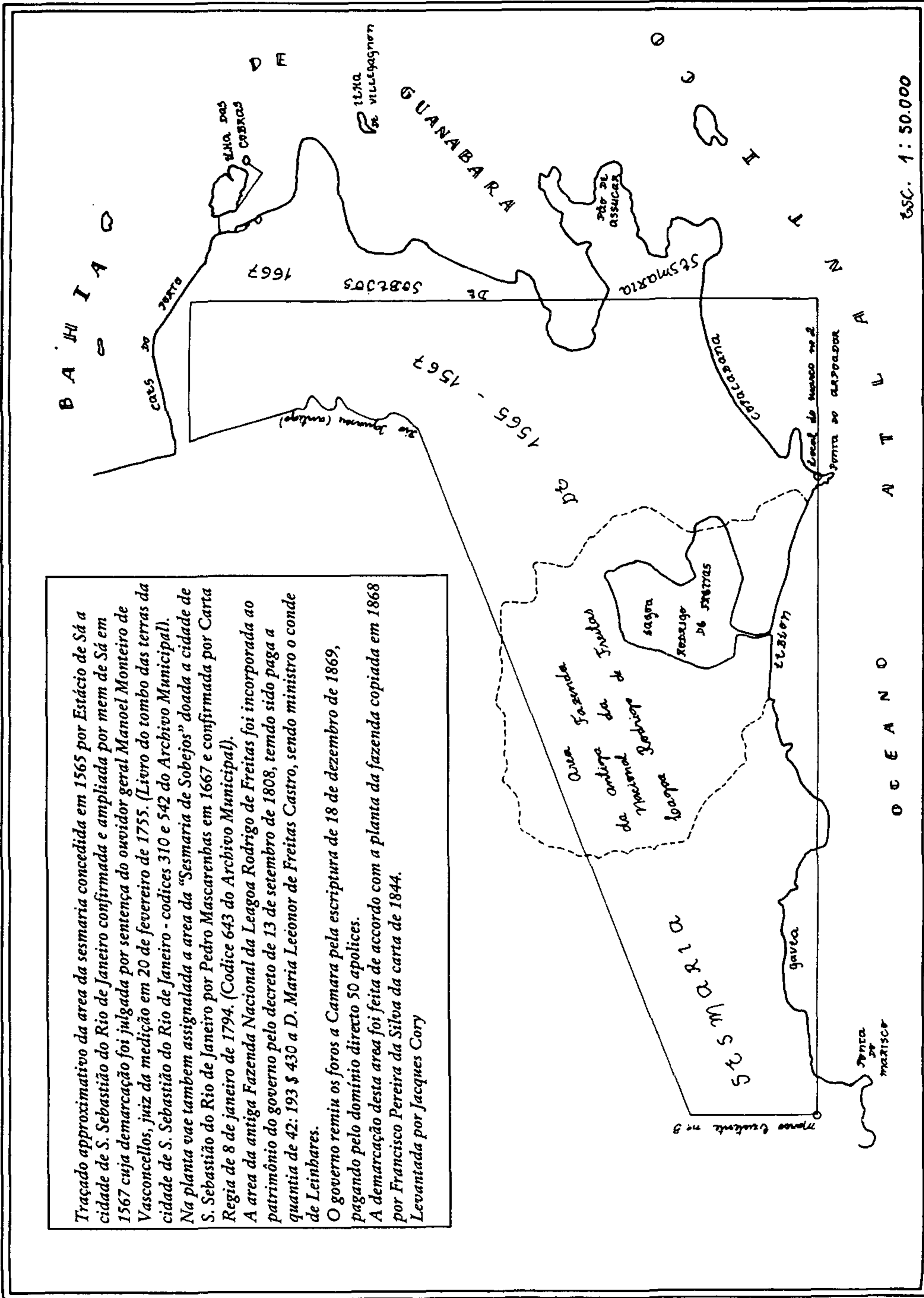
ROCHA, I., *Relatório do encarregado do tombamento das terras da Ilustríssima Câmara Municipal do Rio de Janeiro*, Laboratório Fotocartográfico da Diretoria de Obras Públicas, 1939.

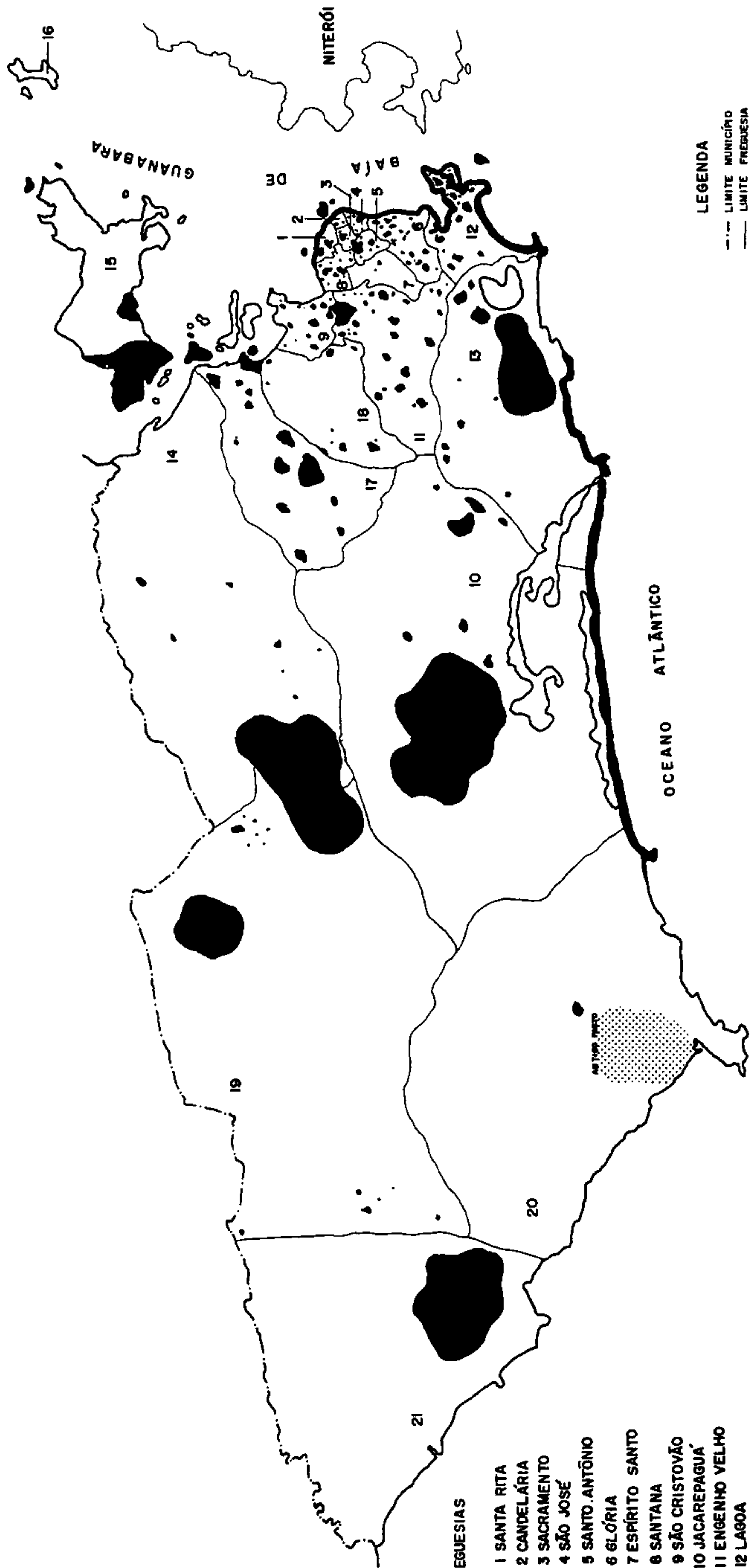
VEIGA, B., *Consolidação das leis, decretos, regulamentos, instruções e ordens do Tesouro Nacional relativos ao aforamento dos terrenos de marinha e seus accrescidos*, Typ. do *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 1917.

WEBER, M., *La ville*, Editions Aubier Montaigne, Paris, 1982.

WERNECK, F. J. S., "A enfiteuse ou aforamento", *Arquitetura e Urbanismo*, n. 235, 1938; n. 297, 1938; n. 417, 1939; n. 481, 1939.

Traçado aproximativo da área da sesmaria concedida em 1565 por Estácio de Sá a cidade de S. Sebastião do Rio de Janeiro confirmada e ampliada por mem de Sá em 1567 cuja demarcação foi julgada por sentença do ouvidor geral Manoel Monteiro de Vasconcellos, juiz da medição em 20 de fevereiro de 1755. (Livro do tomo das terras da cidade de S. Sebastião do Rio de Janeiro - codices 310 e 542 do Arquivo Municipal). Na planta vae também assignalada a área da "Sesmaria de Sobejos" doada a cidade de S. Sebastião do Rio de Janeiro por Pedro Mascarenhas em 1667 e confirmada por Carta Regia de 8 de janeiro de 1794. (Codice 643 do Arquivo Municipal). A área da antiga Fazenda Nacional da Leagoa Rodrigo de Freitas foi incorporada ao patrimônio do governo pelo decreto de 13 de setembro de 1808, tendo sido paga a quantia de 42: 193 \$ 430 a D. Maria Leonor de Freitas Castro, sendo ministro o conde de Leinbares. O governo remiu os foros a Camara pela escriptura de 18 de dezembro de 1869, pagando pelo domínio directo 50 apolices. A demarcação desta área foi feita de accordo com a planta da fazenda copiada em 1868 por Francisco Pereira da Silva da carta de 1844. Levantada por Jacques Cory



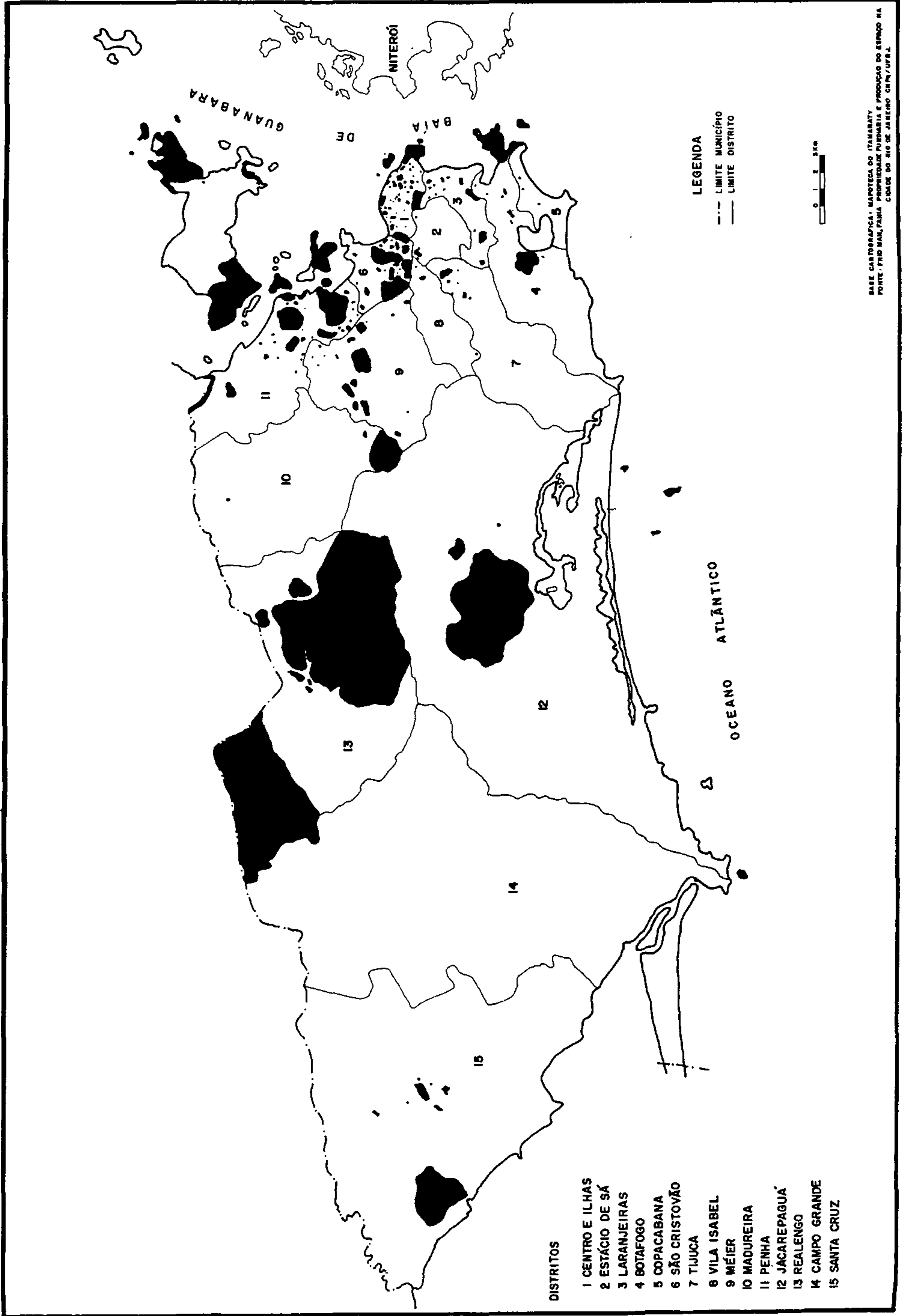


LEGENDA
 - - - LIMITE MUNICÍPIO
 --- LIMITE FREGUESIA

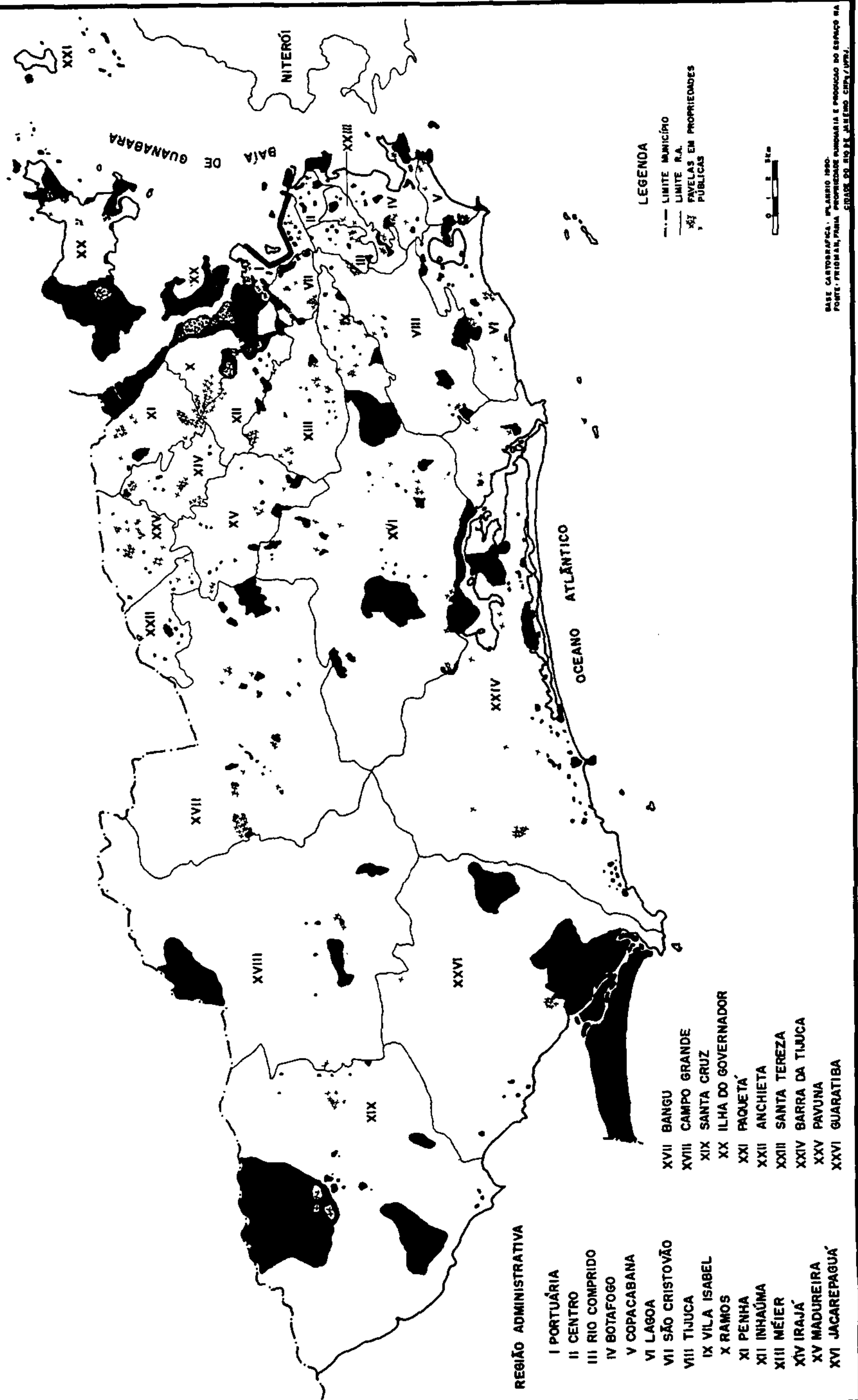


- FREGUESIAS**
- 1 SANTA RITA
 - 2 CANDELÁRIA
 - 3 SACRAMENTO
 - 4 SÃO JOSÉ
 - 5 SANTO ANTÔNIO
 - 6 GLÓRIA
 - 7 ESPÍRITO SANTO
 - 8 SANTANA
 - 9 SÃO CRISTOVÃO
 - 10 JACAREPAGUÁ
 - 11 ENGENHO VELHO
 - 12 LAGOA
 - 13 GÁVEA
 - 14 IRAJÁ
 - 15 ILHA DO GOVERNADOR
 - 16 PAQUETA
 - 17 INHAÚMA
 - 18 ENGENHO NOVO
 - 19 CAMPO GRANDE
 - 20 GUARATIBA
 - 21 SANTA CRUZ

BASE CARTOGRAFICA - RUBENHA SANTOS, F.A.S. FREGUESIAS DO RIO DE JANEIRO
 RIO DE JANEIRO, O CRUZEIRO, 1988.
 FONTE - FRIDMAN, MARIA. PROPRIEDADES PÚBLICAS E PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA
 CIDADE DO RIO DE JANEIRO. EHEC/UFRJ.



BASE CARTOGRAFICA: MAPOTECA DO ITAMARATI
PONTE PRINCEZAS, FAHIA PROPRIEDADE PUBLICA E PRODUCAO DO ESPANHO NA
CIDADE DO RIO DE JANEIRO CHM/UFRJ



VOTO ADICIONAL

QUE AL TIEMPO Y ANTES

DE PRINCIPIAR A DISCUTIRSE

EL DICTAMEN DE LA SEGUNDA COMISION DE

HACIENDA DEL

CONGRESO

DEL ESTADO

presentó y leyó ante el mismo el
primer nombrado de la primera
Comision en la sesion del dia 6
de Abril de 1831.



San Luis Potosí.

Imprenta del Estado en Palacio
á cargo de Infante.