

DESAFIOS PARA O PLANEJAMENTO FINANCEIRO DAS INTERVENÇÕES PÚBLICAS: O CASO DA ABERTURA DA AVENIDA PRESIDENTE VARGAS, NO RIO DE JANEIRO, DF.

Fernanda Furtado e Vera Rezende
PPGAU - Escola de Arquitetura e Urbanismo / Universidade Federal Fluminense
fer.furtado321@gmail.com, vrezende1234@gmail.com

RESUMO

Este artigo resgata as estratégias institucionais e legais adotadas para garantir os recursos necessários à implantação da Avenida Presidente Vargas, relacionados aos custos das desapropriações de imóveis e da realização das obras. Em 1937, na administração do Prefeito Henrique Dodsworth, a Comissão do Plano da Cidade preparou o Plano de Extensão e Transformação da Cidade, obedecendo a uma planta geral com as indicações dos projetos de melhoramentos e abertura de vias. Uma das radiais principais era a extensão da Avenida do Mangue até o Cais dos Mineiros, junto ao Arsenal de Marinha, nomeada Avenida 10 de Novembro, posteriormente Avenida Presidente Vargas. O projeto, apresentado na XIª Feira Internacional de Amostras em 1938, obteve a aprovação do Presidente Getúlio Vargas e, com isso, a definição do planejamento financeiro para o aporte de recursos antecipados para as desapropriações e obras tornou-se uma das principais questões. A solução encontrada pela administração consistiu na criação das Obrigações Urbanísticas, títulos vinculados aos lotes que resultariam da urbanização da área adjacente à obra, a serem adquiridos por particulares ou dados em caução de financiamentos bancários. O instrumento, concebido para despertar o interesse tanto dos proprietários de imóveis a serem desapropriados, bem como dos capitais interessados em investimentos imobiliários, acabou restrito a servir como garantia de financiamento junto ao Banco do Brasil. O artigo analisa o conjunto de medidas legais que facilitaram ou dificultaram a aplicação das Obrigações Urbanísticas, retomando os debates, à época, sobre instrumentos para a recuperação da valorização dos terrenos após as intervenções públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Obrigações Urbanísticas; planejamento financeiro; intervenções públicas; Avenida Presidente Vargas.

THE FINANCIAL PLANNING OF PUBLIC INTERVENTIONS AND ITS CHALLENGES: THE CASE OF AVENIDA PRESIDENTE VARGAS IN RIO DE JANEIRO, DF.

ABSTRACT

This article reviews the institutional and legal strategies adopted to ensure the necessary financial resources for the opening of the "Avenida President Vargas", related to lots and buildings expropriations and urban works. In 1937, during the Mayor Henrique Dodsworth term, the City Plan Commission devised the Extension and Transformation Plan for the City of Rio de Janeiro, comprising a general plan with the outline of improvement projects and the opening of roads. One of the main radial routes would be accomplished by the extension of the "Avenida do Mangue" to the "Cais dos Mineiros", close to "Arsenal de Marinha", named "Avenida 10 de Novembro", later "Avenida Presidente Vargas". The project, presented at the XIth International Samples Fair in 1938, was approved by President Getúlio Vargas and, therefore, the summary of financial procedures to provide anticipated resources for expropriations and works became a major issue. The local administration found its way out by creating the "Obrigações Urbanísticas", which meant financial bonds linked to lots resulting from the urbanization of adjacent area to the avenue, to be acquired or used as a warranty for bank loans. The instrument, designed to provoke the interest of both real estate owners, whose lots would be expropriated, and real estate investors, was finally limited to function as a guarantee for loans from Banco do Brazil. The article analyzes the set of legal measures that helped or frustrated the performance of the "Obrigações Urbanísticas", resuming the debate at that time about instruments for land value capture after public works.

KEY-WORDS: Obrigações Urbanísticas; financial planning; public interventions; Avenida Presidente Vargas.

INTRODUÇÃO

Este artigo busca resgatar, no processo de implantação da Avenida Presidente Vargas, no Rio de Janeiro, o aspecto do seu financiamento, em particular as estratégias institucionais e legais adotadas na década de 1940 no sentido de garantir os recursos necessários para a sua execução, relacionados aos gastos com desapropriações de lotes e com a realização das obras.

Os aportes de capital para a realização de projetos urbanísticos, especialmente os de média e grande escala, sempre se mostraram a parte mais frágil do planejamento e da execução de obras, na medida em que excediam o orçamento e as despesas ordinárias das administrações das cidades. Resultaram inúmeras vezes no comprometimento das finanças municipais e, não raro, penalizaram as administrações seguintes, que não por escolha teriam que sanear as suas finanças até chegar às condições possíveis para empreender novos projetos.

No campo do urbanismo, contudo, os ideais de recuperação dos recursos investidos para a continuidade do financiamento da urbanização circulavam há longa data. Cerdá, em meados do Século XIX, afirmara no seu Plano para Barcelona (1860), que a ampliação e a reforma de uma cidade para atender a uma necessidade social, quando bem estudadas, deveriam levar em conta que projetos de urbanização seriam uma fonte de riqueza e que os proprietários de lotes beneficiados deveriam arcar com os custos de implantação das vias.

Os trabalhos de urbanização pagos pelo poder público causariam um aumento automático dos preços das terras adjacentes. E, alertava: "ao mesmo tempo em que se levantam contra as desapropriações, os proprietários fundiários lucram com estas operações, com perdas incalculáveis para a comunidade." (Cerdá, 1979, p. 236).

Em 1912, Lewis, autor de "Paying the bills for city planning"¹, reproduzido em "Planning the modern city" (1912, 1922), foi citado por Anhaia Melo (1929, p. 164), como um dos melhores tratados do problema geral do urbanismo e influenciou outros urbanistas brasileiros. Lewis afirmava princípios para a distribuição dos custos dos melhoramentos urbanos e reiterava: "Onde existe benefício local deve sempre haver taxação local". (Lewis, 1922, p.372). A cobrança não deveria ficar restrita ao custo da abertura ou melhoramentos de ruas, mas a qualquer melhoria que aumentasse o valor da propriedade vizinha e deveria ser distribuída de acordo com o benefício provável.

O exemplo de outros países, em especial Estados Unidos da América, França e Inglaterra, era do conhecimento de urbanistas brasileiros (Anhaia Mello, 1929, Saboya Ribeiro, 1936) e acenavam com a possibilidade de que os custos da urbanização fossem financiados pelo próprio resultado da urbanização, a partir da venda de novos terrenos criados por efeito das obras ou mediante a recuperação da valorização gerada nos terrenos existentes.

Dentro dessa perspectiva, nesses países, nas primeiras décadas do Século XX, discutia-se a melhor forma de atuar sobre essa questão. A literatura internacional relatava experiências com instrumentos como a expropriação marginal ou "excess condemnation" (E.U.A.), em que as desapropriações para a execução de uma obra viária se davam em uma área maior que o próprio leito da via a ser criada, implicando em redesenho e reloteamento a partir do remembramento de todos os lotes dentro da sua área de influência. A venda posterior dos lotes criados e valorizados pela urbanização remuneraria os cofres públicos pelos custos efetuados. (Rezende, 2011)

Outra possibilidade em discussão e aplicação era a contribuição de melhoria ou "special assessment" que, na medida em que críticas eram levantadas quanto à expropriação marginal e tendo em vista as dificuldades geradas pelos processos de desapropriação em grande volume, se mostravam como um instrumento mais facilmente aplicável, embora não proporcionasse o redesenho da área, e apesar da imprecisão do perímetro a ser considerado para efeito dos terrenos beneficiados por determinada obra. Ao longo do tempo, essa foi a forma mais aceita, segundo a literatura especializada, ao menos nos E.U.A. (Anhaia Mello, 1929)

No Brasil, no Distrito Federal, no Século XIX, vigoraram as tentativas de realização de obras através do regime de concessões por um período determinado, as quais eram justificadas por substituir a aplicação de recursos públicos². Muitas dessas concessões, porém, passado o período previsto, retornavam para a responsabilidade do poder público sem a realização pretendida. Dificuldades na obtenção de financiamentos externos, o encarecimento das obras e a má gestão por parte dos detentores da concessão eram as usuais causas da devolução da concessão. Essa modalidade deixou de ser usada ao final do século.

No início do Século XX, no Distrito Federal, a execução integrada de um conjunto de intervenções, principalmente as de cunho viário e portuário, foi compartilhada entre a Prefeitura na administração de Pereira Passos e o Governo do Presidente Rodrigues Alves, ficando este último responsável por aquelas de maior porte, como o Porto do Rio de Janeiro e a Avenida Central.

¹ "Paying the bills for city planning" foi um artigo de autoria de N.P. Lewis, apresentado na *Fourth National Conference on City Planning*, Boston, 1912.

² Como, por exemplo: as obras no Porto do Rio de Janeiro, objeto de algumas dessas concessões, entre as quais, uma concedida ao engenheiro Vieira Souto (1876) e outra à Empresa Industrial de Melhoramentos no Brasil (1890); assim como, o desmonte do Morro do Senado, concedido também ao engenheiro Vieira Souto (1879).

Em regime de urgência, recorreu-se para a sua viabilização ao aumento de impostos e a empréstimos bancários, que possuíam como garantia as receitas futuras do imposto predial (BENCHIMOL, 1992, p.255). A convergência de interesses entre os dois níveis de governo, resultante da gestão acordada entre o Prefeito nomeado e o Presidente da República, favoreceu o aporte de recursos para a realização de obras. Uma das primeiras medidas foi o Decreto nº. 1.101 de 19 de novembro de 1903, que autorizava Pereira Passos a contrair empréstimos externos no valor de quatro milhões de libras.

As intenções de financiamento de obras através da venda de terrenos ou edificações, após a sua realização, foram divulgadas em algumas ocasiões no sentido de justificar os gastos com os financiamentos externos, como foi o caso de Carlos Sampaio em sua gestão (1920-1922) em relação ao desmonte do Morro do Castelo, necessário na ocasião para o aterramento da área destinada à Exposição Comemorativa do Centenário da Independência do Brasil em 1922.

Em sua administração, empreendeu-se o arrasamento de grande parcela do morro com o apoio de empréstimos em bancos nacionais e estrangeiros, dando-se como garantia o conjunto dos terrenos a serem obtidos após a urbanização. O volume dos financiamentos, porém, acarretou uma situação de grave endividamento da Prefeitura com reflexos na administração seguinte (KESSEL, 2001, p. 101). Além disso, apesar da urgência das obras para efetuar o aterro, porções remanescentes do morro restavam por serem desmontadas ao final de sua gestão.

Anos mais tarde, D. Alfred Agache, chamado em parte pela necessidade de se definir a ocupação da Esplanada resultante do desmonte do Morro do Castelo, iniciou em 1927 o Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento da Cidade, concluído em 1930. Paralelamente às propostas de urbanização de áreas e criação de vias, Agache enfatizou a necessidade da recuperação dos custos das obras, colocando a questão como uma proteção essencial para a realização do plano, sendo indispensável reprimir qualquer possibilidade de elevar artificialmente o valor dos terrenos localizados no traçado de futuras vias ou espaços livres previstos e destinados à expropriação. Em suas palavras:

Quase sempre após os trabalhos de urbanismo, o valor da parte conservada pelo proprietário aumenta de tal maneira, que é de toda justiça obrigá-lo a ceder, à cidade, a metade da valorização obtida. (AGACHE, 1930, p. IX)

O plano, entregue oficialmente após a Revolução de 1930, não foi adotado pela nova administração, mas suas propostas circularam e podem ser identificadas em atos posteriores, como o Decreto nº. 6.000 de 1937, a criação de uma Comissão do Plano da Cidade e, é possível presumir que tenham também inspirado os técnicos da administração Dodsworth no planejamento financeiro da extensão da Avenida do Mangue até o mar.

Após a Revolução de 1930, no Governo do Presidente Getúlio Vargas, a Prefeitura do Distrito Federal viveu uma fase de instabilidade política com a administração de três prefeitos em menos de sete anos. A descontinuidade administrativa resultou na inconsistência das ações no campo urbanístico, o qual só teria maior atenção a partir da administração do Prefeito Henrique Dodsworth, que assumiu o cargo pouco antes da instituição do Estado Novo (1937).

Em 1937, na sua administração, foi recriada a Comissão do Plano da Cidade - CPC³ e apresentado o Plano de Extensão e Transformação da Cidade⁴, obedecendo a uma planta geral elaborada pela Secretaria Geral de Obras e Viação, com as indicações dos projetos de melhoramentos e abertura de vias que conectavam o Centro da cidade a outras áreas. Uma das radiais principais aprovadas pela CPC era a extensão da existente Avenida do Mangue até o Cais dos Mineiros junto ao Arsenal de Marinha, nomeada Avenida 10 de Novembro.

A intenção de prolongamento do antigo Caminho do Aterrado até o mar datava de meados do século XIX, quando foi executada a canalização do primeiro trecho da Ponte dos Marinheiros à Praça 11, a Avenida do Mangue⁵. O projeto inicial previa esse eixo de ligação leste-oeste da cidade, com o canal do meio em toda a sua extensão, detalhe que foi modificado pelo Plano Agache ao retomar a ideia da abertura.

Na administração Dodsworth o projeto foi reavaliado e apresentado na XI^a Feira Internacional de Amostras em 1938, como parte importante do conjunto de obras viárias propostas, momento em que o Presidente Getúlio Vargas se comprometeu com a sua execução. O prolongamento da Avenida complementava a Avenida do Mangue, atingindo as ruas laterais⁶. A escala do projeto⁷ expunha a complexidade de sua execução: mais de quatro quilômetros de via ao final, com largura de 60 a 90 metros dependendo do trecho, com a previsão da demolição de 525 edificações.

3 A Comissão já havia existido em 1931, tendo sido criada no primeiro governo após a Revolução de 1930, o de Adolpho Bergamini (1930-1931), porém foi extinta por seu sucessor, o Prefeito Pedro Ernesto. Para maiores detalhes, ver REZENDE, 2011, p.41-70.

4 Não se tratava de um plano nos moldes do Plano Agache, cuja implementação era cobrada por urbanistas, em especial, o engenheiro Armando de Godoy. Consistia, outrossim, na reunião de projetos de obras pela Comissão do Plano da Cidade, com diferentes denominações: plano de extensão, plano de conjunto, ou plano de melhoramentos.

5 Sua execução se deu em 1857 pelo Barão de Mauá.

6 O trecho novo (prolongamento) a ser aberto tinha a extensão de 2040 metros. Nas partes laterais, para comporem os lotes urbanizados, 96 prédios foram marcados para demolição. (Reis, 1994, p.8)

7 Conforme Projetos de Alinhamento: PA no. 3841 e PA no. 3653.

O QUADRO LEGAL COM VISTAS AO FINANCIAMENTO DE OBRAS

Após a intervenção federal no Distrito Federal, decretada em 15 de março de 1937, antes de iniciado o Estado Novo⁸, uma das primeiras preocupações do governo no campo das transformações urbanísticas da capital foi a instituição de uma Caixa para o financiamento das obras, antes da existência do Plano⁹ e mesmo da designação de uma Comissão para a sua elaboração. De fato, essa Caixa de Financiamento foi instituída pelo Decreto nº. 5.934 de 31 de março de 1937, enquanto a Comissão de Elaboração do Plano da Cidade somente foi criada sete meses depois, pelo Decreto nº. 6.092, em 8 de novembro do mesmo ano.

O decreto que criou a Caixa de Financiamento listava seus fundos alimentadores: empréstimos municipais externos e internos; emissões de obrigações; o produto de investidas, vendas de terrenos municipais e de sobras de terrenos resultantes de melhoramentos públicos; o produto de taxas de valorização legalmente definidas e lançadas em virtude de melhoramentos públicos; o produto de quaisquer outros impostos, taxas ou contribuições que viessem a ser especialmente criados e a ela destinados. O decreto também determinava que tais fundos devessem ser exclusivamente empregados no pagamento das desapropriações e recuos necessários à execução do referido Plano e nos serviços de amortizações e juros das operações de créditos vinculadas à Caixa de Financiamento.

No caso das taxas de valorização, eram expressamente citadas no decreto algumas leis municipais que se constituíam em antecedentes legais de cobrança da valorização imobiliária decorrente da atuação pública. A primeira referência era o Decreto nº. 1.537 de 07 de abril de 1921, o qual, conforme sua Ementa, “Regula a contribuição por valorização imobiliária em consequência de melhoramento público de qualquer natureza que tenha de ser executado pela prefeitura, por utilidade ou necessidade pública, a partir de 1921”. O texto do decreto, assinado pelo Prefeito Carlos Sampaio¹⁰, especificava que o melhoramento público a que se referia era o que importava em desapropriação, estabelecendo o pagamento, pelos proprietários beneficiados, das despesas com as necessárias desapropriações e de todas as obras executadas no local¹¹ (RIO DE JANEIRO, 1921).

Outros decretos citados no ato de criação da Caixa de Financiamento eram de 1934, na administração do Prefeito Pedro Ernesto: o Decreto nº. 4.801 de 24 de maio de 1934 (RIO DE JANEIRO, 1934a) que estabelecia uma taxa anual de valorização sobre as terras da Ilha do Governador para o financiamento da construção da ponte de ligação ao continente, e o Decreto nº. 5.017 de 13 de julho de 1934 (RIO DE JANEIRO, 1934b) que recorria ao mesmo tributo – também chamado de taxa de benefício naquele ato – para que os proprietários beneficiados pudessem cobrir os custos com desapropriações e obras de saneamento, viação e colonização em áreas pantanosas e alagadiças.

No plano nacional, a Contribuição de Melhoria já havia sido incluída na Constituição de 1934, em seu artigo 124: “Provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a administração que as tiver efetuado, poderá cobrar aos beneficiados contribuição de melhoria”. Porém, o instrumento sempre foi objeto de grandes discussões, sobretudo na forma em que foi instituído: como uma recuperação posterior da valorização efetivada e não como meio de financiamento das obras públicas. Como resultado, a aplicação desse instrumento de início não foi considerada¹² para a execução dos planos de urbanização propostos pela PDF na gestão de Dodsworth (1937-1945). O caminho encontrado pela sua administração foi o da criação de um novo método de financiamento.

O FINANCIAMENTO DO PROGRAMA GERAL DE REALIZAÇÕES DE DODSWORTH

Como argumentado no Programa Geral de Realizações da PDF apresentado em 1940, o aspecto econômico-financeiro dos planos de urbanização propostos requeria tanta “ou maior atenção que o urbanístico propriamente dito” (RIO DE JANEIRO, 1940, p.28). O Programa propõe, para o triênio 1941-1943, três grandes obras: o arrasamento do Morro de Santo Antônio, a conclusão da Esplanada do Castelo e a abertura da Avenida 10 de Novembro (depois Av. Presidente Vargas). Argumentando que se tratava de um plano de remodelação da cidade equiparável ao realizado pelo Governo Rodrigues Alves no início do século (ibidem, p. 26), o Programa apresentava de modo detalhado a elaboração e execução financeira desses projetos.

Na análise das condições econômico-financeiras, após estimar os custos de cada uma das três iniciativas¹³, ressaltava que, na composição dos custos, mais de 75% da importância total se referia aos gastos previstos com desapropriações.

8 O Estado Novo se iniciou em 10 de novembro de 1937, com o período ditatorial de Getúlio Vargas, resultando no fechamento do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas, das Câmaras Municipais. Uma nova Constituição (1937), entre outras medidas, determinou a suspensão de direitos individuais e a supressão de partidos e organizações civis.

9 Previsto na Lei Orgânica do Distrito Federal, Lei nº 196 de 18 de janeiro de 1936.

10 A contribuição por valorização decretada por Carlos Sampaio, em uma administração marcada por obras de vulto, demonstrava que a consciência da valorização a partir de projetos e intervenções urbanísticas existia na PDF, pelo menos desde o início da década de 1920 (REZENDE E FURTADO, 2009).

11 Com a exceção do calçamento, já contemplada por lei especial. Sobre a taxa de calçamento e seus problemas, ver GADRET, H., 1956, p.75-76.

12 Posteriormente, como veremos, a utilização da contribuição de melhoria volta a ser considerada pela PDF (DODSWORTH, 1955).

13 Morro de Santo Antônio, Esplanada do Castelo e Av. 10 de Novembro - em, respectivamente, 240, 114 e 213 mil contos de réis.

No caso da Av. 10 de Novembro, o custo com as necessárias desapropriações foi calculado em 96% do total das despesas. (ibidem, p.27)

Por outro lado, o Programa afirmava que esses três planos seriam autofinanciáveis, sendo que "... cada um deles, isoladamente, produz resultados financeiros superiores ao custo total" (ibidem, p. 28). Explicava, então, que os resultados previstos tinham como fonte a venda futura dos lotes nas áreas urbanizadas, ainda que não se levasse em conta a valorização futura desses terrenos, ou seja, levando-se em conta apenas preços contemporâneos aos das obras.

Aqui, fica claro que o método de financiamento elaborado era o da desapropriação de uma área maior que a necessária para a execução estrita dos citados planos. No caso da Av. Presidente Vargas, tratava-se da obtenção de uma faixa mais larga que a largura prevista para a execução da obra, de modo a gerar, nas laterais, lotes urbanizados a serem alienados para o financiamento da nova avenida. Tal método se inspirava no instrumento americano *excess condemnation* (expropriação marginal). Era necessário, porém, desenvolver uma forma de realizar esses recursos financeiros de forma antecipada.



Figura 1– Avenida Presidente Vargas, trecho complementar. Fonte: RIO DE JANEIRO. 1944. p. 71.

AS OBRIGAÇÕES URBANÍSTICAS, A SOLUÇÃO?

O Programa Geral de Realizações da PDF de 1940, após discorrer sobre as vantagens de uma execução rápida das obras e, por outro lado, da necessidade de recursos extraordinários, propôs como solução a criação da Obrigação Urbanística (ibidem, p.29). Esta foi definida como um título de crédito público instituído pela prefeitura, que oferecia ao capital vantagens semelhantes às dos investimentos imobiliários (ibidem, p.31). Assim, apesar da previsão da possibilidade de que esses títulos fossem dados em caução para a garantia de empréstimos contraídos pela Prefeitura para custear a execução dos planos de urbanização, as características do título foram desenhadas de modo a torná-lo atrativo, tanto para o capital privado, como para proprietários cujos imóveis tivessem sido atingidos pelo projeto.

Para conferir garantia real a esses títulos, a proposta era a de que cada título estivesse relacionado a um lote de terreno alienável resultante da execução do plano, vinculando o domínio pleno do lote. Para equiparar o título a um investimento imobiliário eram propostos, além do valor nominal igual ao valor venal atual do lote, juros equiparados aos do mercado financeiro, prêmio de valorização no primeiro decênio (equivalente a 50% do valor excedente ao nominal) e preferência do possuidor de terrenos desapropriados na aquisição dos lotes urbanizados, com isenção de tributos nas transferências inter-vivos ou causa-mortis da propriedade do título (ibidem, p.31-34).

Assim, a previsão do Programa elaborado pela PDF considerava que com o produto das Obrigações Urbanísticas – seja por sua colocação ou como caução de empréstimos – seria viável financiar a execução dos planos. Sobre esse aspecto, salientava que pelo menos 50% das despesas com desapropriações poderia ser paga com os próprios títulos, "porque muitos dos proprietários terão razões suficientes para preferi-las a dinheiro" (ibidem, p. 35).

A Obrigação Urbanística (OU) foi instituída pela Presidência da República, pelo Decreto-Lei nº. 2.722 de 30 de outubro de 1940, expressamente para a execução de planos de urbanização da Cidade do Rio de Janeiro, sendo regulamentada pelo Prefeito pelo Decreto nº. 6.896 de 28 de dezembro de 1940. Na mesma data, foram aprovados os decretos específicos,

que aprovaram o plano de urbanização da Av. Presidente Vargas (Dec. nº. 6.897) e o plano da Esplanada do Castelo (Dec. nº. 6.898).¹⁴



Figura 2 – Obrigação Urbanística da Cidade do Rio de Janeiro. Fonte: DODSWORTH. Rio de Janeiro: [s.n.], 1955.

Cada um desses decretos definiu, além do plano de urbanização da área atingida (incluindo reloteamentos) e da relação dos imóveis desapropriados, as regras para a emissão das OU e a demonstração financeira dos resultados esperados. No caso do Decreto da Av. Presidente Vargas, foram previstos gastos de cerca de 247.500 contos de réis relativos às despesas com desapropriações e de 16.400 contos de réis com obras, perfazendo um total de gastos da ordem de 263.900 contos de réis.

Por outro lado, estava prevista uma arrecadação com os lotes urbanizados de cerca de 338.600 contos de réis¹⁵, perfazendo um saldo positivo da ordem de 28% sobre a despesa realizada. Por fim, com a contabilização dos juros que seriam pagos pelas OU no decênio, chegava-se a um resultado financeiro líquido provável de 20.700 contos de réis, confirmando a viabilidade da operação de lançamento das obrigações.

O otimismo da PDF advinha também, além da valorização esperada, do diagnóstico da situação econômica da época, expresso no Programa de Realizações, de que quanto maior a crise e a incerteza econômicas, maior a atratividade exercida pelo bem imóvel sobre o capital, o que “se traduz em inversões imobiliárias feitas de preferência em áreas restritas da cidade, que oferecem condições excepcionais de rentabilidade”. (ibidem, p.29)

Em suma, as OU emitidas pela PDF eram tidas como uma solução para uma ação ágil e rentável, além de despertar o interesse tanto dos proprietários de imóveis a serem desapropriados, bem como dos capitais interessados em investimentos imobiliários.

Contudo, essa expectativa não se confirmou. O exame das contas da gestão financeira de 1941 apresentado por Dodsworth à Presidência da República (RIO DE JANEIRO, 1942) dava conta de que embora o Orçamento previsto para 1941 estimasse uma receita extraordinária da ordem de 317.500 contos de réis, a receita relativa ao Plano de Realizações não havia se verificado, tendo sido realizados apenas 26.500 mil contos de réis (ibidem, p.30).

O Relatório abordou este ponto:

Explica-se essa diferença para menos pela mudança na execução do Plano, pois a administração preferiu contratar com o Banco do Brasil uma operação de crédito, a vender, desde logo, os terrenos urbanizados representados no orçamento pela cifra de 250 mil contos (ibidem, p.32).

Para viabilizar esta decisão, foi necessário alterar o decreto-lei original que instituiu as OU (2.722/1940), mediante o Decreto-Lei nº. 3.532 de 21 de agosto de 1941. A principal alteração trazida pela nova legislação das OU foi expressa em seu Art.1º, que determinou que as OU não mais pudessem ser transferidas a terceiros. Com isto, tais títulos passaram a ter apenas a função de serem dados em caução para garantir os empréstimos contraídos pela prefeitura com o objetivo de custear os planos de urbanização.

A legislação, então, autorizou o Banco do Brasil a contratar com a Prefeitura do Distrito Federal empréstimos em moeda corrente e em apólices da dívida pública federal, sob garantia das OU emitidas pela PDF (Art. 2º). E, para dar maiores

¹⁴ O projeto do arrasamento do Morro de Santo Antônio, cujas obras eram muito mais caras e dependiam de maquinaria a ser importada, foi postergado devido às condições adversas ditadas pela Segunda Guerra.

¹⁵ A título de comparação da ordem de grandeza deste valor, a estimativa de receita ordinária da PDF para o ano de 1940 era de cerca de 450 mil contos de réis (RIO DE JANEIRO, 1942, p.26).

garantias ao Banco do Brasil, a alienação dos terrenos vinculados às OU caucionadas passou a ser feita pelo Banco do Brasil, em concorrência pública, não mais sendo atribuição da Prefeitura (Art. 3º).

Complementarmente, foi revogado o parágrafo 3º do Art.3º, que limitava o total dos empréstimos em 200 mil contos de réis. Com isto, a PDF pôde contratar com o Banco do Brasil, em 1941, um crédito de 450.500 contos de réis para o financiamento das obras de urbanização, garantindo o andamento das obras da Av. Presidente Vargas e da Esplanada do Castelo e, como salientava o citado Relatório, sem que fosse essa operação garantida pela União, como acontecia anteriormente.

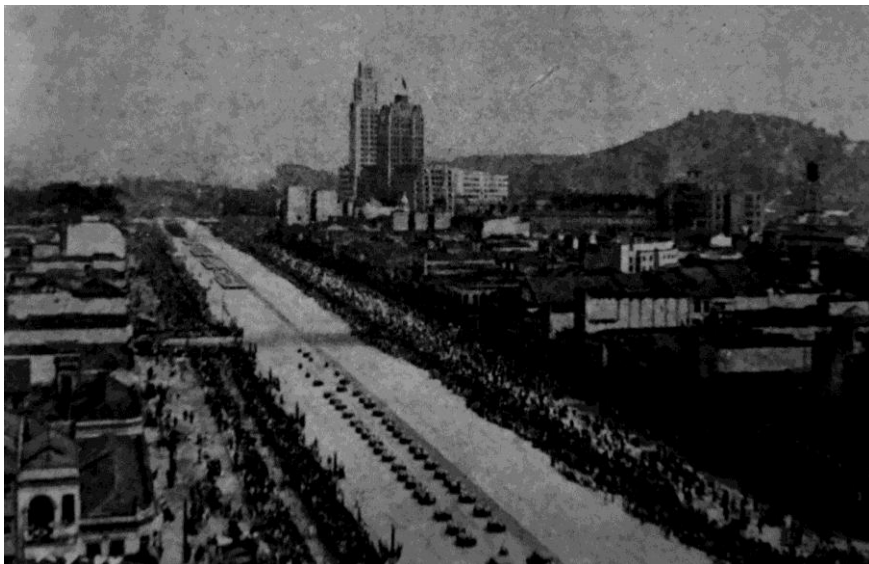


Figura 3 – Avenida Presidente Vargas, desfile em 7 de setembro de 1944. Fonte: RIO DE JANEIRO. 1945. Capa.

Não ficam muito claras as razões da alegada preferência da prefeitura por esta aplicação mais restrita das OU. Nyvon Campos (1955), em artigo jurídico relacionado ao advento da nova legislação, argumentou:

A solução insinua perfeitamente um estado de desinteresse do capital particular em subscrever, com o vulto e pressa necessários, a aquisição das "obrigações". Vê-se que o poder público, se quer atrair o interesse privado para seus empreendimentos, tem que se colocar no negócio de igual para igual e não legislar sem a objetividade necessária para a atração desse interesse e, mais ainda, agir burocraticamente em termos da reserva da "parte do leão", para si. E como grandes eram os trabalhos e obras do empreendimento e, outrossim, os compromissos assumidos, perigoso seria a demora e a incerteza na realização dos recursos financeiros capazes. O caminho foi o recurso ao poder financeiro do Banco do Brasil (p.163).

Além da maior agilidade permitida pela utilização das OU apenas como garantia de empréstimos públicos, a interpretação do autor parece estar associada a dispositivos do decreto-lei inicial das OU que não seriam do interesse privado, tais como o condicionamento da isenção do imposto predial dos lotes urbanizados por até dois anos desde que a edificação fosse iniciada no período (Art. 5º), ou a fixação do prêmio de valorização em metade do excedente do preço da alienação sobre o valor nominal do título (Art.4º, par.3º), ou seja, “apenas” 50% da valorização do terreno.

Dodsworth, apesar de defender a recuperação coletiva de valorizações “que somente existem porque a comunidade existe” (1955, p.20) e de acusar os proprietários contrários a esta ideia de “inimigos da sociedade” (idem), atribuiu o insucesso das OU, em seu primeiro formato, mais que tudo a uma falta de compreensão geral:

A grandiosidade do empreendimento, cuja integral realização importará na completa remodelação da cidade do Rio de Janeiro, exigindo extraordinária energia administrativa para sua efetivação, e ainda a circunstância de ser a 'Obrigação Urbanística' título de dívida novo, fora do comum, tornaram ambos, o Plano e seu complemento, a 'Obrigação', sujeitos à incompreensão, não só dos leigos mas até dos técnicos (ibidem., p.22).

Entretanto, uma revisão dos debates e pareceres da época sobre a realização da Av. Presidente Vargas reunidos por Dodsworth (1955) expõe um fato que teve uma repercussão profunda sobre os planos de urbanização e, em consequência, sobre o papel concebido para as OU como instrumento de financiamento dos custos do projeto: a alteração da legislação nacional sobre a desapropriação.

De fato, toda a estrutura econômico-financeira do projeto, incluindo desde o próprio método de financiamento – a desapropriação de áreas contíguas para a redivisão de lotes e sua alienação a privados – até o detalhamento das OU, tinha como referência os preços estimados dos imóveis segundo parâmetros estabelecidos pela legislação nacional sobre desapropriação então vigente, datada de 1903.

Porém, uma nova legislação sobre a matéria estava sendo elaborada no Ministério da Justiça e, em 07 de agosto de 1940, foi publicado no Diário Oficial o Anteprojeto de Lei sobre Desapropriação de Bens por Necessidade ou Utilidade Pública, com o objetivo de receber sugestões para a consolidação da nova lei. Este fato, como descreveu Dodsworth, gerou uma “Batalha administrativa – para levar a termo a obra iniciada” (DODSWORTH, 1955, p.3).

Além dos pareceres oficiais emitidos pela Comissão do Plano da Cidade e pelo Procurador- Geral da PDF, Dodsworth se referia à apreciação do Anteprojeto por diversas entidades dos Estados, associações culturais e juristas ilustres.

O VALOR E A VALORIZAÇÃO DOS TERRENOS: DE VOLTA AO PROBLEMA

A principal questão abordada em todos os pareceres e sugestões mencionados por Dodsworth dizia respeito às alterações trazidas pelo Anteprojeto de Desapropriação sobre o critério de avaliação dos imóveis. Cabe-nos então, contrapor as bases da legislação anterior sobre esta questão com as alterações previstas, para entender os argumentos e sugestões propostos¹⁶.

A legislação vigente sobre desapropriação estava definida pelo Decreto nº. 1.021 de 26 de agosto de 1903, decretado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo então Presidente da República, Rodrigues Alves. Em seu Art. 1º, dispunha: “Os árbitros incumbidos de fixar o valor da indenização serão em número de três, sendo nomeados, um pelo respectivo Governo, outro pelo proprietário ou seus representantes legais, e o terceiro pelo Juiz.” Assim, ao Juiz cabia apenas regular o processo, conforme o procedimento consolidado no Art. 27 do Decreto nº. 4.956 de 1903 (regulamentador): “O que os arbitradores resolverem por maioria de votos será entregue ao juiz que homologará o laudo por sentença”.

O novo Anteprojeto vinha alterar profundamente este dispositivo, ao adotar o método das perícias técnicas. Pelo novo critério, como explica o parecer do Procurador- Geral do DF (citado em DODSWORTH, 1955, p.15):

Os elementos trazidos por estes técnicos e os colhidos das discussões entre as partes são os que dispõem o Juiz, para na sentença que proferir, fixar livremente e segundo a sua íntima convicção a indenização a pagar pelo expropriante. (grifo nosso)

Somando-se a esta crítica, a Comissão do Plano da Cidade (citada em DODSWORTH, 1955, p. 5) salientava que o método das perícias, além de impedir o poder público de ter um orçamento prévio consistente para seus planos de urbanização, acarretaria em delongas judiciais que retardariam a execução das desapropriações.

Além dessa preocupação, outro ponto essencial relacionado ao critério de avaliação dos imóveis estava no abandono das regras contidas na legislação de 1903 para a fixação do valor da indenização. Tal legislação, em seu Art. 2º, dispunha: “O quantum de indenização ao proprietário não poderá ser inferior a 10, nem superior a 15 vezes o valor locativo, deduzida previamente a importância do imposto predial, tendo como base este imposto lançado no ano anterior”.

Vários pareceres coincidiam em considerar a possibilidade de alteração desse “quantum”, porém sem perder a sua essência. A Comissão do Plano da Cidade propôs como limites inferior e superior, respectivamente, 12 e 18 vezes o valor locativo do ano anterior ao decreto de desapropriação, sem deduzir a importância do imposto, reconhecendo uma certa defasagem na legislação. O Professor Philadelpho de Azevedo¹⁷, por sua vez, considerou que “se os atuais limites de 10 a 15 vezes o valor locativo são estreitos, poderiam ser ampliados para 5 a 25, mas sempre permitindo-se ao Poder Público a estimativa de um máximo de despesa, indispensável à realização de um plano” (citado em DODSWORTH, 1955, p. 8).

Em resumo, os pareceres convergiam nas críticas à proposta do método baseado em perícias e decidido pelo Juiz, assim como sugeriam ser necessário o regresso ao valor locativo como base para a avaliação dos imóveis, ainda que revistos seus limites inferior e superior.

O forte impacto que esse conjunto de alterações traria para os projetos em andamento no Rio de Janeiro expressou-se nos comentários de Dodsworth e nos pareceres a que se refere. O parecer do Procurador-Geral da Prefeitura do DF, Dr. José Saboia Viriato de Medeiros (citado em DODSWORTH, 1955, p.12-18) contemplou uma série de sugestões para, segundo o autor, aperfeiçoar o instituto e, “se possível, evitar que se crie uma situação que para o Distrito Federal seria calamitosa” (ibidem, p.13). O Prof. Philadelpho de Azevedo recomendava que, “em favor da exequibilidade do plano de obras elaborado pela Prefeitura, iniciado em vários pontos da cidade, que se pelo menos isentem as desapropriações já decretadas pela Prefeitura, da aplicação da nova lei...” (citado em DODSWORTH, 1955, p.9).

Em 21 de junho de 1941 foi sancionada a nova Lei de Desapropriação (Decreto-Lei nº. 3.365), tendo sido publicada no Diário Oficial em 18 de julho de 1941, e com vigência no Distrito Federal em 10 dias após a sua publicação (Art. 43). Além disso, conforme seu Art. 41: “As disposições desta lei aplicam-se aos processos de desapropriação em curso, não se permitindo depois de sua vigência outros termos e atos além dos por ela admitidos, nem o seu processamento por forma

¹⁶ Outros pontos são também discutidos, como o prazo de validade dos decretos de desapropriação, a competência nos casos de urgência da desapropriação e a publicação prévia de planos de urbanização contendo a lista dos imóveis a desapropriar, porém por não estarem diretamente vinculados à questão essencial aqui proposta, não serão abordados neste artigo.

¹⁷ Procurador-Geral do Distrito Federal no período 1934-1936, publicou artigo no Jornal do Comércio com várias sugestões ao anteprojeto.

diversa da que por ela é regulada.” Assim, conforme Dodsworth (1955, p.3), os valores anteriormente calculados para as desapropriações foram elevados para cumprir a condição de aplicação imediata e retroativa da nova legislação.

Examinando-se o Decreto-Lei nº. 3.365, em sua versão de 1941¹⁸, pode-se observar que alguns dos pareceres e sugestões ao anteprojeto foram acolhidos, total ou parcialmente, enquanto outros, como a isenção das desapropriações já iniciadas e o método das perícias, não o foram. Assim, apesar da autonomia do Juiz disposta na nova legislação, foram mantidos os limites inferior e superior para a indenização, embora o limite superior - base para a imissão imediata na posse em caso de urgência - tenha sido aumentado de 15 para 20 (Art. 27, par.Único¹⁹).

Com a nova lei, portanto, a desapropriação tornou-se mais custosa e mais morosa. Além disso, incidiu negativamente sobre algumas das vantagens previstas nas OU, ao diminuir o intervalo entre o valor da indenização e o da posterior alienação, reduzindo o prêmio de valorização previsto no Decreto nº. 2.722/1940. Enfim, diversos complicadores surgiram entre a elaboração e a autorização legal para a emissão das OU. Nyvon Campos (1955, p.164) resume a questão:

Verificamos, pois, que as Obrigações Urbanísticas não resultaram em uma fórmula de fôlego para o êxito financeiro da urbanização projetada [...] Talvez, como ideia básica, fossem as Obrigações excelentes e perfeitamente passíveis de êxito; entretanto, em torno de sua criação e aplicação, houve condições acessórias e fatos supervenientes... cujo conteúdo, de restrições e imponderáveis, as tornaram desinteressantes para o seu objetivo inicial, de atração do capital particular.

Diante do enorme problema em mãos, Dodsworth apelou para o Banco do Brasil como entidade financiadora, mediante a alteração do conteúdo e objetivo das OU, conforme o Decreto-lei nº. 3.532 de 21 de agosto de 1941, que como já visto restringe as OU a mecanismo de caução em contratos de empréstimo. Vale notar que a nova legislação surge menos de um mês após o início da vigência da nova lei de desapropriação.

Mas, a alteração legal também tratava de adequar condições anteriores, como por exemplo a forma de pagamento das desapropriações. A nova legislação sobre as OU determinava que as desapropriações seriam pagas à razão de 50% em dinheiro e 50% em títulos da dívida pública federal²⁰. Neste sentido, se aproveitava do disposto no Art. 32 da nova legislação sobre desapropriação, que dispunha: “O pagamento do preço será feito em moeda corrente. Mas, havendo autorização prévia do Poder Legislativo em cada caso, poderá efetuar-se em títulos da dívida pública federal, admitidos em bolsa, de acordo com a cotação do dia anterior ao do depósito”.²¹

As providências descritas garantiram as bases para o financiamento da obra da Av. Presidente Vargas, ao menos no que se refere aos elementos essenciais para a sua inauguração, em 1944. Entretanto, permanecia a questão de como recuperar a forte valorização dos imóveis que não estavam sujeitos à desapropriação na fase inicial do projeto, mas que eram em parte necessários para complementar o plano de urbanização, ou mesmo aqueles que não estavam incluídos no projeto, mas cuja proximidade lhes garantia os benefícios da valorização.

Dodsworth, anos mais tarde, demonstrou estar convencido da necessidade e da legitimidade de recuperar, ao menos parcialmente, essas valorizações:

Sem nos estendemos excessivamente sobre a legitimidade da recuperação para a comunidade da valorização do solo – o que nos levaria muito longe – convém enfrentar o falaz argumento do esforço do proprietário no intento de justificar, entre nós, sua excelente absorção das valorizações, já atuando como loteador, já como edificador. Se é inegável que sua ação ajuda o progresso geral, sua contribuição, entretanto, não é maior que a das pessoas que constroem sobre os lotes vendidos, ou os comerciantes e famílias que alugam os locais. E convém não esquecer também que essas manifestações de vida não poderiam existir sem a imensa obra que, direta ou indiretamente, realiza a administração pública. (1955, p.19)

18 Esta lei, apesar de vigente até a atualidade, sofreu diversas alterações.

19 Este Parágrafo foi suprimido pela Lei 2.786/1956.

20 Podendo ser pagas inteiramente em títulos nos casos de urgência da desapropriação, ou quando o preço fosse fixado por sentença.

21 Artigo também alterado pela Lei 2.786/1956, passando a ter a seguinte redação: “O pagamento do preço será prévio e em dinheiro”.



Figura 4– Avenida Presidente Vargas – Inauguração do trecho entre a antiga Praça 11 e a Praça da República. Fonte: RIO DE JANEIRO. 1942. p. 139.

Como relatou Dodsworth, esta passou a ser uma preocupação da sua administração, confrontada com a necessidade de recursos para as obras complementares, o que levou à consulta de especialistas sobre as possibilidades a serem adotadas pela Prefeitura em relação a sua política fiscal, a serem então sugeridas ao Ministério da Justiça. Consultado sobre o tema, o Professor Bilac Pinto²² realizou um amplo estudo internacional da matéria, ao final do qual sugeriu a criação, mediante Decreto-Lei, de uma Taxa de Valorização, a ser aplicada aos imóveis beneficiados pela obra da Av. Presidente Vargas. Segundo o autor, o tributo resultaria em receita apreciável para a Prefeitura do DF, além de lançar as bases para uma política fiscal permanente de alcance nacional, mediante a Contribuição de Melhoria (citado em DODSWORTH, 1955, p. 33-34).

Entretanto, a iniciativa sugerida não foi adotada. Um anteprojeto de lei para a Contribuição de Melhoria foi elaborado, porém este instrumento somente viria a ser reincorporado à legislação nacional em 1946, com a promulgação da nova Constituição Federal (Art.30). O final dessa história, quem nos conta é o já ex-prefeito Henrique Dodsworth:

As principais providências para as obras complementares da Avenida Presidente Vargas estão paralisadas. Recordo com reconhecimento e aplauso, a atitude desassombrada, persistente e capaz do excelente corpo de colaboradores que tive na administração da Prefeitura do Distrito Federal. (DODSWORTH, 1955, p. 43).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise aqui realizada demonstra que nem a Expropriação Marginal, nem a Contribuição de Melhoria, atenderiam ao que constituía a necessidade concreta da PDF para a realização da abertura da Av. Presidente Vargas: recursos antecipados para serem utilizados nas desapropriações e nas obras. A solução encontrada, assim, consistiu na criação do instrumento das Obrigações Urbanísticas, a serem adquiridas por particulares ou dadas como caução para efeito de financiamentos.

A realidade, como vimos, afastou o primeiro desenho da OU aprovado em outubro de 1940, ficando a sua utilização, conforme a alteração realizada em agosto de 1941, restrita à garantia bancária, utilizando-se o Banco do Brasil como único agente financiador e futuro alienador dos lotes vinculados às obrigações. Essa reviravolta em menos de um ano, como argumentamos, se deu em boa medida em função da homologação da nova Lei de Desapropriação, Decreto-Lei nº. 3.365 de 21 de junho de 1941, que alterou os critérios de desapropriação, não isentando os casos já previstos como era a intenção da PDF.

Não seria esse fato o resultado de embates de diferentes grupos e diferentes entendimentos de como executar projetos de urbanização, ou, mais ainda, do questionamento das ideias de recuperação da valorização acrescida aos terrenos? Ou melhor, a expectativa dos proprietários com a valorização de seus terrenos teria sido frustrada pela forma adotada pela PDF através das Obrigações Urbanísticas? E, assim sendo, a nova lei de 1941 traduziria a organização e a reação dos interesses atingidos?

Se o objetivo fosse dar as OU, que representavam terrenos a se valorizar com o final das obras de urbanização, como garantia ao Banco do Brasil, por que não foram dados os lotes sem intermediação de um título a ser emitido? Essa

22 Professor Catedrático de Ciência das Finanças da Universidade Federal de Minas Gerais e Professor Catedrático de Direito Administrativo da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

questão coloca em dúvida a própria manutenção do instrumento como meio de financiamento e nos leva a constatar que as mudanças nas estratégias adotadas para a realização das obras foram se dando ao longo do tempo, no sentido de ajustar as formas de prover os recursos necessários ao andamento das obras.

Apesar das dificuldades e da paralisação ou lentidão do processo de urbanização, a Av. Presidente Vargas foi parcialmente inaugurada em 1944. Segundo o Relatório da administração Dodsworth (1945, p. 160) após a reforma empreendida em sua administração e pela utilização das Obrigações Urbanísticas, o Prefeito deixava a Prefeitura do Distrito Federal, em 1945, em boa situação financeira.

A natureza do Estado Novo (1937-1945), sua característica centralizadora, a ausência de Câmaras Legislativas, contextualizou a atuação urbanística sobre a cidade do Rio de Janeiro, Distrito Federal, em que o Estado se pretendia não só o condutor das ações de urbanização, mas, ainda, beneficiário da valorização gerada pelas obras. Mas, não se pode afirmar que tenha obtido sucesso nesse aspecto, e sim apenas no aporte de recursos com os empréstimos junto ao Banco do Brasil.

REFERÊNCIAS

- 50 anos da Av. Presidente Vargas. Revista Municipal de Engenharia. Rio de Janeiro, dez./jan., 1994, p. 7-15.
- Administração Henrique Dodsworth. Revista Municipal de Engenharia. Rio de Janeiro, n.4, julho, 1940, p. 255.
- Agache, D. Alfred H. Cidade do Rio de Janeiro, Remodelação, extensão e embelezamento. Rio de Janeiro: Foyer Brésilien, 1930.
- Anhaia Mello, Luiz I. Problemas de urbanismo: bases para a resolução de problemas técnicos. São Paulo: Boletim do Instituto de Engenharia, 1929.
- Benchimol, J. L. Pereira Passos: um Haussmann tropical. Rio de Janeiro: Biblioteca Carioca, 1992.
- Brito, H. Alves de. "Obras da Avenida Presidente Vargas." Revista Municipal de Engenharia. Rio de Janeiro, v.11, n. 3/4, jul./out. 1944.
- Boletim da Prefeitura do Distrito Federal: abr/jun de 1934a. Rio de Janeiro, p.63.
- Boletim da Prefeitura do Distrito Federal: jul/set de 1934b. Rio de Janeiro, p.77-78.
- Campos, N. "O financiamento da urbanização da cidade". Revista da Procuradoria Geral do Distrito Federal. Rio de Janeiro, n.4, 1955, p.160-166.
- Cerdá, I. La theorie générale de l'urbanisation, présentée et adaptée par Antônio Lopez de Aberasturi. Paris: Éditions dum Seuil, 1979.
- Dodsworth, H. "A Avenida Presidente Vargas, aspectos urbanísticos, jurídicos, financeiros e administrativos de sua realização." Revista da Procuradoria Geral do Distrito Federal. Rio de Janeiro, n.5, 1955, p.1-43.
- Gadret, H. J. "A Contribuição de Melhoria e sua aplicação no Distrito Federal." Revista da Procuradoria Geral do Distrito Federal. Rio de Janeiro, n.7, 1956, p.65-126.
- Kessel, C. A Vitrine e o Espelho, o Rio de Janeiro de Carlos Sampaio. Rio de Janeiro: Memória Carioca. Arquivo Municipal, 2001.
- Lewis, N.P. *The planning of the modern city*. New York: John Wiley & Sons, 1922.
- Melhoramentos do Rio de Janeiro. Revista Municipal de Engenharia. Rio de Janeiro, n. 73, mai./jun., 1941, p. 3-22.
- Plano de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro. Revista Municipal de Engenharia. Rio de Janeiro, n. 6, nov., 1941. p. 314-334.
- Problemas da Cidade. Revista Municipal de Engenharia. Rio de Janeiro, n. 1, 1943, p.3-5.
- Reis, J. O. O Rio de Janeiro e seus Prefeitos. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1977.
- Rezende, V.L.F.M. "A Era Vargas, o planejamento de cidades e a circulação de ideias: um olhar a partir do Distrito Federal, a cidade do Rio de Janeiro." In REZENDE, V. (org.) Urbanismo na Era Vargas: a transformação da cidade brasileira. Rio de Janeiro: Intertexto, 2011, p.41-70.
- Rezende, V. L. F. M.; FURTADO, F. "Discursos e imagens acerca das intervenções urbanas no Rio de Janeiro (1920-1940)." Revista Risco. São Carlos, n.8, 2008, p.115-125.
- Ribeiro, J. O. Saboya. A cidade e o Estado, urbanismo, problema político, evolução urbana do Brasil. Rio de Janeiro: [s.n.], 1936. (mimeog.)
- Rio de Janeiro. Prefeitura do Distrito Federal. Relatório ao Exmo. Sr. Presidente da República pelo Pref. H. Dodsworth, 1937-1942. Rio de Janeiro: A Prefeitura, 1942.

Rio de Janeiro. Prefeitura do Distrito Federal. Programa Geral de Realizações 1940-1943. Rio de Janeiro: A Prefeitura, 1940.

Rio de Janeiro. Prefeitura do Distrito Federal. Relatório da Administração H. Dodsworth: julho de 1944. Rio de Janeiro: Departamento de Geografia e Estatística, 1944.

Rio de Janeiro. Prefeitura do Distrito Federal. Relatório da Administração H. Dodsworth: julho de 1945. Rio de Janeiro: Departamento de Geografia e Estatística, 1945.

Secretaria Geral de Viação, Trabalho e Obras Públicas na XIª Feira Internacional de Amostras. Revista Municipal de Engenharia. Rio de Janeiro, n. 6, nov., 1938, p. 670-693.

Secretaria do Gabinete do Prefeito. Boletim da Prefeitura do Distrito Federal: janeiro/julho de 1921. Rio de Janeiro, p.44-46.