

## PLANOS, REGULAÇÃO URBANÍSTICA E INTERVENÇÕES URBANAS NO RIO DE JANEIRO: DIFERENÇAS ENTRE PENSAR E PRODUZIR A CIDADE

1º AUTOR

REZENDE, Vera Lucia Ferreira Motta. Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Docente do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (PPGAU-UFF), Niterói, RJ, Brasil; e-mail: vrezende1234@gmail.com

## RESUMO

O artigo focaliza as diferentes formas de pensar a cidade do Rio de Janeiro, relacionadas aos planos, legislação urbanística e intervenções sob a forma de obras, de meados da década de 1920 a finais da década de 1960. Dentro desse período, o Rio de Janeiro foi objeto dos planos urbanísticos Agache (1930) e Doxiadis (1965), orientados para todo o espaço da cidade, que tentaram estabelecer uma lógica de planejamento que integre as demais intervenções. D. A. Agache de 1927 a 1930 preparou o Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento. Em 1960, o Governo Federal foi transferido do Rio de Janeiro para Brasília e o Distrito Federal torna-se o Estado da Guanabara e é concluído o Plano Doxiadis em 1965. Outras iniciativas são consideradas: o Decreto no. 6000 de 1937 que consolidou o zoneamento como a forma de regulação do uso do solo em substituição ao planejamento, assim como, o Plano de Extensão e Transformação da Cidade, que incluiu um conjunto de projetos viários.

Palavras-chave: Planos; legislação urbana; intervenções; Rio de Janeiro; Estado da Guanabara.

## ABSTRACT

The article focuses on the different ways of thinking the city of Rio de Janeiro relating to plans, town planning norms and urban projects, from the mid-1920s to the late 1960s. During that period, Rio de Janeiro was the object of the urban plans Agache (1930) and Doxiadis (1965), oriented to the entire space of the city, which attempted to establish a logical planning that might integrate other interventions. D. A. Agache from 1927 to 1930 prepared the Renewal, Extension and Beautification Plan. In 1960, the Capital was transferred from Rio de Janeiro to Brasília and the Federal District became the State of Guanabara and the Doxiadis Plan was concluded in 1965. Other initiatives are considered: The Decree. 6000/ 1937, that consolidated the zoning as the form of regulation of land use as a substitute for planning and, in the same form, the Extension and Transformation of the City Plan in 1937, that included a series of road project.

Key-words: Plans; urban legislation; interventions; Rio de Janeiro; State of Guanabara.

## RESUMEN

El artículo se centra en las distintas formas de pensar la ciudad de Rio de Janeiro en relación con los planes, la legislación urbanística y las intervenciones urbanas, de mediados de 1920 a finales de 1960. Durante ese período, Rio de Janeiro fue el tema de los planes de Agache (1930) y Doxiadis (1965), para el espacio de la ciudad, que trataban de establecer una planificación lógica que integraran otras intervenciones. D. A. Agache de

1927 hasta 1930 elaboró el Plan de Remodelación, Ampliación y Embellecimiento. En 1960, el Gobierno Federal fue trasladado desde Río de Janeiro a Brasilia, el Distrito Federal se transformó en el Estado de Guanabara y se completó el Plan Doxiadis en 1965. Se consideran otras iniciativas: el Decreto. 6000 de 1937, que consolidó la división en zonas para regulación del uso de la tierra, que substituyó la planificación y, del mismo modo, el Plan de Extensión y Transformación de la ciudad en 1937, que incluyó una serie de proyectos viários.

Palabras clave: Planes; legislación urbana; intervenciones; Rio de Janeiro; Estado de Guanabara.

## PLANOS, REGULAÇÃO URBANÍSTICA E INTERVENÇÕES URBANAS NO RIO DE JANEIRO: DIFERENÇAS ENTRE PENSAR E PRODUZIR A CIDADE

### Introdução

O artigo focaliza as diferentes formas de pensar a cidade do Rio de Janeiro relacionadas aos planos, legislação urbanística e intervenções sob a forma de obras, num recorte temporal de meados da década de 1920 a finais da década de 1960. Dentro desse período, o Rio de Janeiro foi objeto dos planos urbanísticos Agache (1930) e Doxiadis (1965), orientados para todo o espaço da cidade, que em maior ou menor grau tentaram estabelecer uma lógica de planejamento que integrasse as demais intervenções sob a forma de obras ou, dentro da dimensão normativa, sob a forma de projetos de alinhamento, decretos e leis de uso e ocupação do solo. Tal objetivo, entretanto, foi tarefa de extrema dificuldade que pareceu escapar ao alcance desses planos, permitindo-nos ao contrário divisar três vertentes que produziram a cidade: os planos, a legislação de uso e ocupação do solo e as obras. Cada plano representou um projeto de cidade, traduzindo o estágio em que se encontrava o campo do conhecimento urbanístico e a sua forma de apropriação no Brasil.

O Rio de Janeiro, no início do século, possuía uma população de 500 000 habitantes. Centro comercial de produção do açúcar e do café, porto com boas condições naturais, era também sede do Governo federal. Na década de 1920, era, então, uma cidade com vários problemas de crescimento. Massas populares migraram do campo para a cidade a uma taxa de crescimento tal, que a população do Rio passou de 1 158 000 habitantes em 1920 para 2 380 000 em 1930.

D. A. Agache visitou o Rio de Janeiro em 1926, quando a convite do Prefeito Prado Júnior fez palestras sobre urbanismo e de 1927 a 1930 elaborou o seu Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento. Os motivos para a sua preparação residiam na necessidade de se adequar a cidade à existência de um setor industrial, que se tornara realidade a partir da Primeira Guerra Mundial e que reclamava por infra-estrutura, além de realizar obras de remodelação em resposta às expectativas de uma burguesia urbana inspiradas em um modelo europeu de cidade.

Como plano diretor possuía alguns elementos típicos, como a busca da cidade ideal, sem problemas físicos ou sociais, apresentada como uma possibilidade real desde que fossem

seguidas as proposições de caráter físico. Foi produzido um retrato da cidade, que foi comparada com a cidade a ser obtida através de suas proposições. O plano foi entregue em 1930, após a Revolução, nos últimos meses da administração que o havia encomendado, ano em que são depostos o Presidente da República e o Prefeito nomeado.

O zoneamento, por sua vez, se mostrou como a forma de regulação do uso do solo em substituição ao planejamento, complementado pelos projetos de alinhamento. O Decreto no. 6000 de 1937 é um exemplo disso. As intervenções também substituíam o planejamento. Em 1937, na administração de Henrique Dodsworth aprovou-se a execução do Plano de Extensão e Transformação da Cidade, denominado de forma equivocada plano da cidade, com as indicações dos projetos de melhoramentos e abertura de vias.

Ainda na década de 1930, as ideias do movimento moderno também iriam se contrapor às ideias de Agache. Le Corbusier visitou a cidade em duas ocasiões no espaço de sete anos, divulgando os princípios dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna - CIAM. Propôs a negação das propostas de Agache, por entender que representavam aquilo com o que se deveria romper, pois o urbanismo deveria dar as costas ao passado e voltar-se para o futuro.

Em 1960, o Governo Federal foi transferido do Rio de Janeiro para Brasília e o antigo Distrito Federal tornou-se o Estado da Guanabara. Com a sua criação foi eleito para primeiro governador Carlos F. W. de Lacerda, que empreendeu a realização do Plano Doxiadis. Tratava-se, de comparar a cidade com um modelo, nesse caso estruturado em comunidades integradas hierarquicamente e a seguir definir os meios para alcançá-lo. Como todo plano diretor o modelo da cidade estava previamente determinado e o autor, a exemplo do plano Agache, tentou vestir a cidade. O Plano é entregue em 1965 no final da gestão do governador Carlos Lacerda, mas não foi oficializado.

Argumentamos neste artigo que, apesar dos planos traduzirem intenções de ordenamento e modelos de cidade, é através da legislação urbanística que o crescimento horizontal e vertical se concretiza, assim como, através das obras, são efetuadas as transformações e criadas as condições de acesso entre partes da cidade.

## 1. PLANO AGACHE

O Plano “Cidade do Rio de Janeiro, Remodelação, extensão e embelezamento”, Plano Agache, de autoria do arquiteto francês Donat-Alfred Agache foi preparado para a cidade do Rio de Janeiro, no período de 1927 a 1930, durante a administração do Prefeito Antônio Prado Júnior.

Donat-Alfred Agache, originalmente Alfred Hubert Donat Agache (1875-1959), nascido em Tours, na França, formou-se em arquitetura na “École de Beaux-Arts de Paris” e foi um dos fundadores (1912) e Secretário Geral da “Société Française des Urbanistes”. Foi, ainda, membro do “Musée Social” desde 1904 e da “Société Internationale de Science Sociale” desde 1905, filiações que se rebateram na metodologia adotada para o plano. O urbanismo para Agache se aproximaria de uma sociologia experimental.

O autor expressou no plano a sua visão de urbanismo:

“É uma ciência, e uma arte e sobretudo uma filosofia social. Entende-se por urbanismo, o conjunto de regras aplicadas ao melhoramento das edificações, do arruamento, da circulação e do descongestionamento das artérias públicas. É a remodelação, a extensão e o embelezamento de uma cidade, levados a efeito, mediante um estudo metódico da geografia humana e da topografia urbana sem descurar as soluções financeiras” (Agache, p.4).

Essa conceituação, que combinava fatores físicos e sociais o acompanhou no desenvolvimento do documento. Adotou a metodologia típica dos planos diretores, aproximando-o de um plano físico-territorial apesar da abordagem social. A situação da cidade, para uma população prevista de 1.729.700 habitantes, foi analisada, foram identificados problemas em relação a um modelo ideal e feitas proposições a respeito de como esse poderia ser atingido.

Contudo, em face da complexidade e diversidade dos aspectos abordados, não é possível vinculá-lo a um modelo de cidade único. Se o plano contemplou propostas ligadas à estética da “École de Beaux-Arts”, com ênfase no academicismo e na monumentalidade, estas não limitaram a opção do autor pelo urbanismo como sociologia aplicada.

Traços do Movimento “City Beautiful”, a suntuosidade arquitetônica, os refinados parques públicos e a atenção principal ao centro da cidade também afloraram no plano, incluindo-se a menção do autor à D. Burnham, um dos autores do Plano de Chicago (1909) e expoente desse movimento (figura 1). Mas, encontrava-se presente a ênfase na eficiência da cidade a ser alcançada através dos avanços na engenharia aplicados no conhecimento do objeto de estudo (aerofotogrametria) e nas propostas relacionadas à infraestrutura urbana.

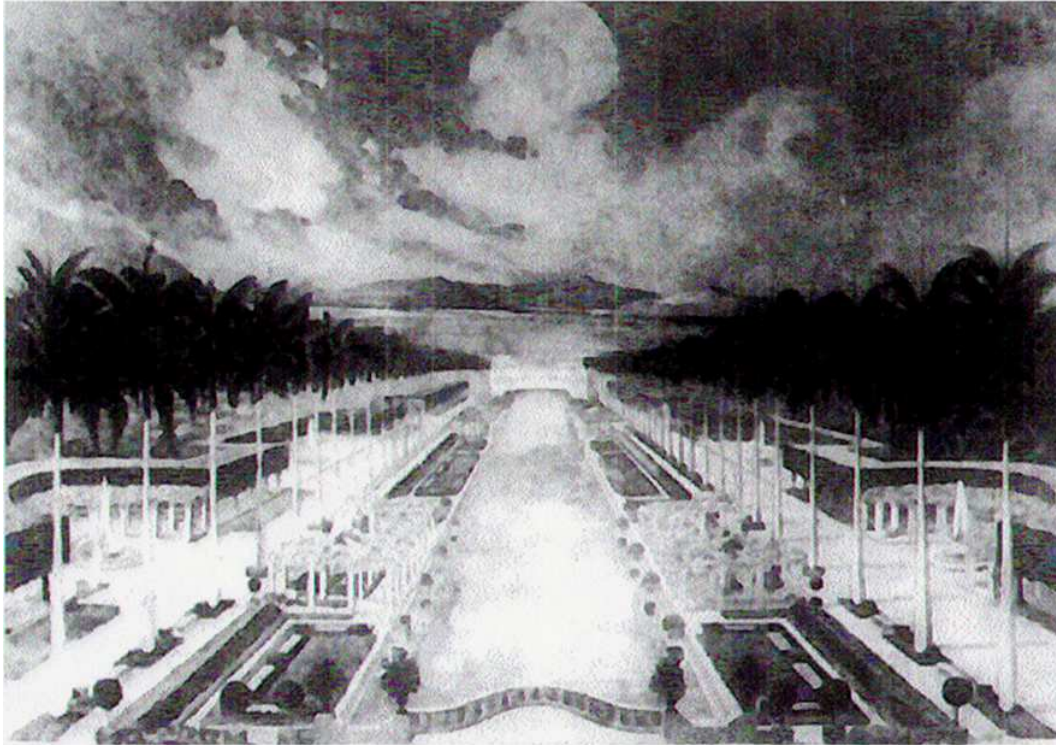


Figura 1: Plano Agache, entrada monumental da cidade. Fonte: Agache, 1930.

O plano, ilustrado com fotografias, gráficos e tabelas, foi dividido em três partes, a partir de uma introdução em que foram apresentados os extratos das conferências que o autor realizou em 1927, abordando os temas urbanismo, plano, cidades-jardins e favelas, fotografia aérea e planta da cidade e o ensino e a divulgação do urbanismo na França. A primeira parte os “Componentes Antropogeográficos do Distrito Federal e a Análise Geral da Situação Urbana”, se orientou para os aspectos econômicos e demográficos da cidade. Na segunda parte “O Rio de Janeiro Maior” foram formuladas as propostas para zoneamento, habitação, ossatura do plano, ou seja, a circulação e os modos de transporte e elementos funcionais. A terceira parte tratou somente dos “Grandes Problemas Sanitários”, tendo em vista a grave situação da cidade à época.

A comparação da aglomeração urbana a um organismo vivo foi utilizada, sendo necessário, portanto, que seus órgãos estivessem em estado de exercer funções como a circulação, a digestão e a respiração, e a musculatura, que se expressaria através da estética. Como um organismo, os elementos funcionais interligados pela “ossatura do plano”, o sistema viário, iriam integrar um modelo centralizado de cidade transformado em realidade através do zoneamento.

O sistema de transportes foi enfocado como um sistema integrado e sua reformulação explicada pela necessidade de encontrar artérias principais que penetrassem até a área central, de criar vias de comunicação entre bairros e de construir uma rede de metropolitana. Ao considerar que as distâncias não são importantes, mas a duração dos deslocamentos, o autor, apresentou a sua proposta do Metropolitano, previsto em várias linhas, além da navegação rápida na baía por meio de lanchas e a utilização de hidroplanos com o objetivo de ligar a cidade do Rio de Janeiro à Niterói.

A Avenida do Mangue, posteriormente Avenida Presidente Vargas em 1940 foi contemplada no plano. Embora a intenção de prolongamento do antigo Caminho do Aterrado até o mar datasse de meados do século XIX<sup>1</sup>, o projeto inicial previa esse importante eixo de ligação leste-oeste da cidade, com o canal do meio em toda a sua extensão, detalhe que foi modificado parcialmente pelo Plano Agache, dando-lhe uma maior amplitude.

Uma das motivações para a realização do plano era a definição do uso e ocupação do solo na área do então recentemente arrasado Morro do Castelo (figura 2).

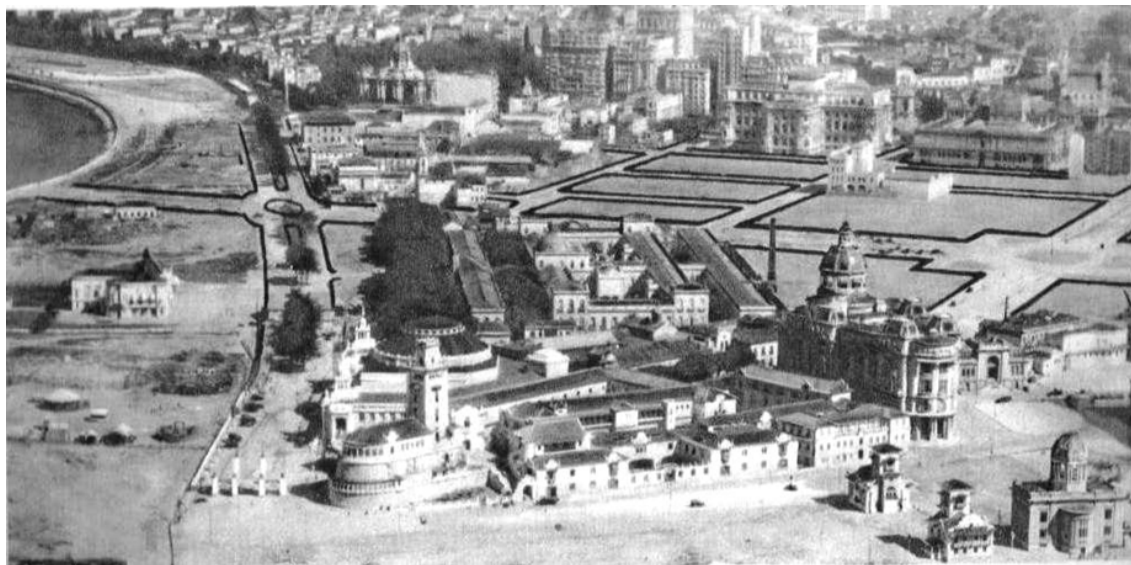


Figura 2: Terrenos a serem ocupados na área do desmonte do Morro do Castelo. Fonte: Agache, 1930.

Em relação a habitação e favelas, as propostas do autor se centraram na preparação dos subúrbios a serem transformados em bairros operários integrados à cidade pelo sistema ferroviário e a conseqüente remoção da população favelada. Por outro lado, em relação à questão do saneamento, a precariedade das condições existentes à época, com diversas áreas fora da rede de atendimento, além dos problemas causados pelas inundações,

---

<sup>1</sup> REIS, 1987.



acarretaram a necessidade de profundidade técnica na abordagem, com engenhosas soluções como as barragens-reservatórios nas fraldas das vertentes dos morros para conter as águas das chuvas.

Os meios para a sua implementação<sup>2</sup> foram incluídos nas conclusões, compreendendo a criação de um setor permanente na Prefeitura para garantir a sua continuidade e, ainda, uma comissão composta por membros ou não da administração pública com conhecimento de matéria urbana com o objetivo de conservar e divulgar as ideias do plano.

O anexo ao plano contemplou os projetos de legislação para o território nacional ou para o Distrito Federal, com o objetivo de regulamentar as proposições. Merecem destaque, as recomendações a serem incluídas em projeto de lei federal, relativas à obrigatoriedade de planos para cidades com mais de 10 000 habitantes ou que crescessem mais que 4% ao ano, os instrumentos de controle e recuperação da valorização da terra que deveriam ser adotados como proteção dos efeitos da urbanização e da realização dos projetos propostos, a recomposição e a redistribuição de terrenos em projetos urbanísticos, assim como, as recomendações para projetos de leis no âmbito do Distrito Federal, como a criação de uma reserva de terras.

## 2. PLANO DOXIADIS

O Plano “Guanabara, um plano para o desenvolvimento urbano” (Plano Doxiadis) foi preparado pelo escritório “Doxiadis Associates, Consultants on Development and Ekistics”, chefiado pelo engenheiro-arquiteto Constantinos A. Doxiadis (1913-1975) durante o governo de Carlos Werneck de Lacerda (1960-1965) para o Estado da Guanabara, no período de 1964 a 1965.

Doxiadis graduou-se em engenharia e arquitetura na “Athens Technical University” em 1935, e obteve seu doutorado na “Charlottenburg University” em Berlim, Alemanha. Em 1937, tornou-se responsável pelo setor de planejamento da Região da Grande Atenas e a partir de 1940 responsabilizou-se por órgãos ligados ao planejamento urbano e habitacional na Grécia. Em 1951, Doxiadis fundou o escritório “Doxiadis Associates” e, em 1963, o “Athens Center of Ekistics”, em que aprofundou a sua teoria Equística, termo cunhado desde 1942.

---

<sup>2</sup> Trata-se de proposta de Comissão do Plano da Cidade, nos moldes das criadas à época em várias municipalidades dos EUA, divulgadas pelo “city planning”.

A Equística orientava-se para os grupamentos humanos e estudava "seus aspectos físicos, sociais, econômicos e demográficos, ou seja, o habitat natural dos grupamentos, populações, nível econômico, estrutura social e comercial, padrões de uso da terra, distribuição de edifícios de uso comum e instalações, rede de transportes e de serviços de utilidade pública". (DOXIADIS ASSOCIATES, 1967, p.39)

O contrato do escritório com o Governo do Estado da Guanabara se deu em função de fatores políticos e econômicos. Em 1960, com a transferência da capital federal do Rio de Janeiro para Brasília, o antigo Distrito Federal havia se tornado o Estado da Guanabara, perdendo funções de centro administrativo. Por outro lado, o primeiro governador eleito, Carlos F. W. de Lacerda, buscava na realização do plano, a ser entregue até o final de seu governo em 1965, afirmar a sua imagem de administrador eficiente, através da utilização de instrumental científico e neutro.

O Plano Doxiadis, altamente técnico, baseou-se em dados estatísticos com a definição das necessidades do novo estado num limite temporal de 35 anos, com o objetivo de prepará-lo para uma população prevista de 8,4 milhões de habitantes no ano 2000. Para tanto, em março de 1964, foi criada a Comissão Executiva de Desenvolvimento Urbano do Estado da Guanabara- CEDUG, integrada por técnicos brasileiros responsáveis pela coleta e interpretação do material estatístico, para assessorar o escritório de consultores em Atenas.

A ênfase nos dados e na análise, pressupondo uma atitude científica diante do espaço urbano o caracteriza como um plano "compreensivo". A racionalidade técnica presente definiu em termos metodológicos a opção pela determinação das insuficiências e pela quantificação das necessidades de áreas para as funções centrais, de terras para a indústria, de habitações, de transportes e sistema viário, de edifícios públicos, de áreas para recreação e lazer, e de serviços públicos, saneamento básico, energia e telefonia.

Embora tenha usado na sua elaboração instrumentos sofisticados para análise e projeções, encontrava-se dentro da categoria plano diretor. Dentro dessa linha, examinou a situação da cidade, as condições equísticas, e a comparou a um modelo ideal neste caso um conjunto de comunidades hierarquizadas, visando a descentralização de funções. Dessa vez o modelo ideal não era o belo, como no Plano Agache, mas o eficiente. Essa visão partia e avançava nas discussões dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna- CIAM na década de 1950.

Apesar de contemplar aspectos econômicos e sociais, considerava confiáveis as intervenções físicas, resultando num plano físico-territorial. A justificativa expressou-se na afirmação de que alguns dos problemas de desenvolvimento econômico do Estado da Guanabara seriam devidos à obsolescência de sua estrutura física.

O planejamento físico teria, então, como objetivo regular os vários tipos de espaços para morar, trabalho, edifícios comunitários e atividades sociais e de recreação, a partir da criação de comunidades, que funcionassem na escala humana, e se aglutinassem para alcançar as mais favoráveis condições de desenvolvimento. A Ekística seria a ciência dos agrupamentos humanos. (DOXIADIS, 1965, p.4)<sup>3</sup>

Dentro de uma hierarquia, com base na teoria Ekística, foram consideradas comunidades classe I, com 10 a 15 famílias, até comunidades classe IX, a megalópole. No ano 2000, o Estado da Guanabara formaria duas comunidades classe VII, cada uma com 2.000.000 a 4.000.000 de habitantes, divididas em comunidades classe VI (figuras 3 e 4). A área metropolitana do Rio de Janeiro seria uma aglomeração semelhante à comunidade classe VIII, com uma população por volta de 14.000.000 de pessoas.

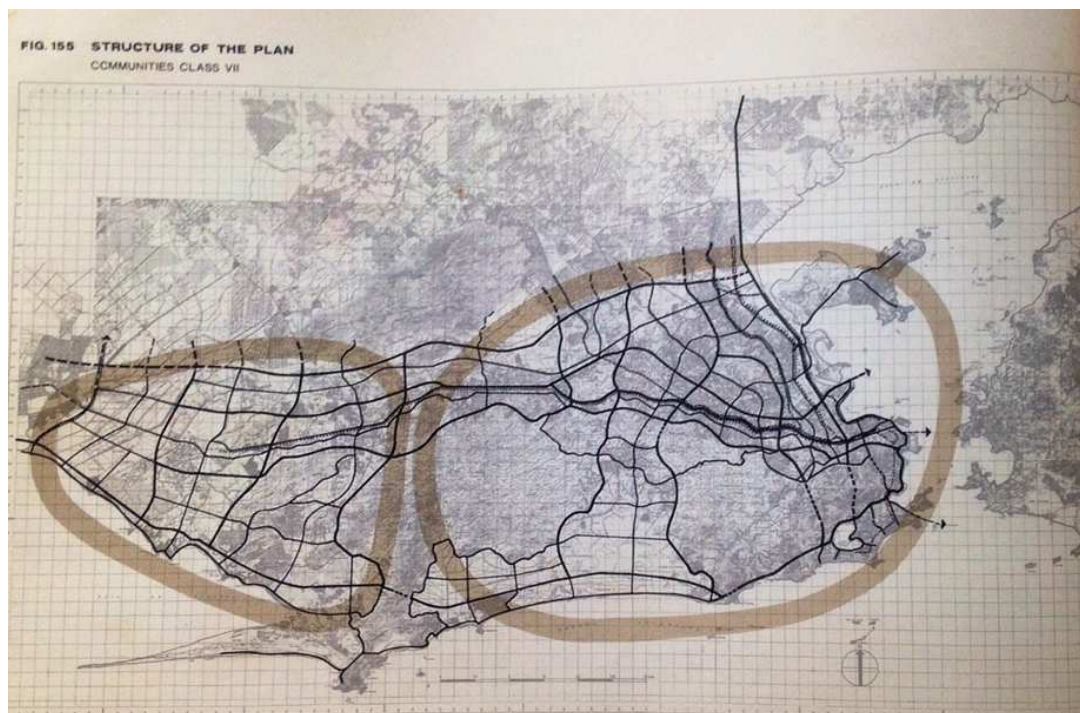


Figura 3: O Estado da Guanabara, duas comunidades classe VII. Fonte: Doxiadis, 1965.

---

<sup>3</sup> Ekistic Conditions: this term is used to designate existing conditions related to all the demographic, social, economic and physical aspects of Human Settlements. These concern the natural setting, their population, their economy, their social and community structure, their land-use pattern, the distribution of community buildings and facilities, the transportation network, the existing networks of public utilities, etc. EKISTICS is the science of Human Settlements as developed by Dr. C.A. Doxiadis. (Doxiadis, 1965, p.4)

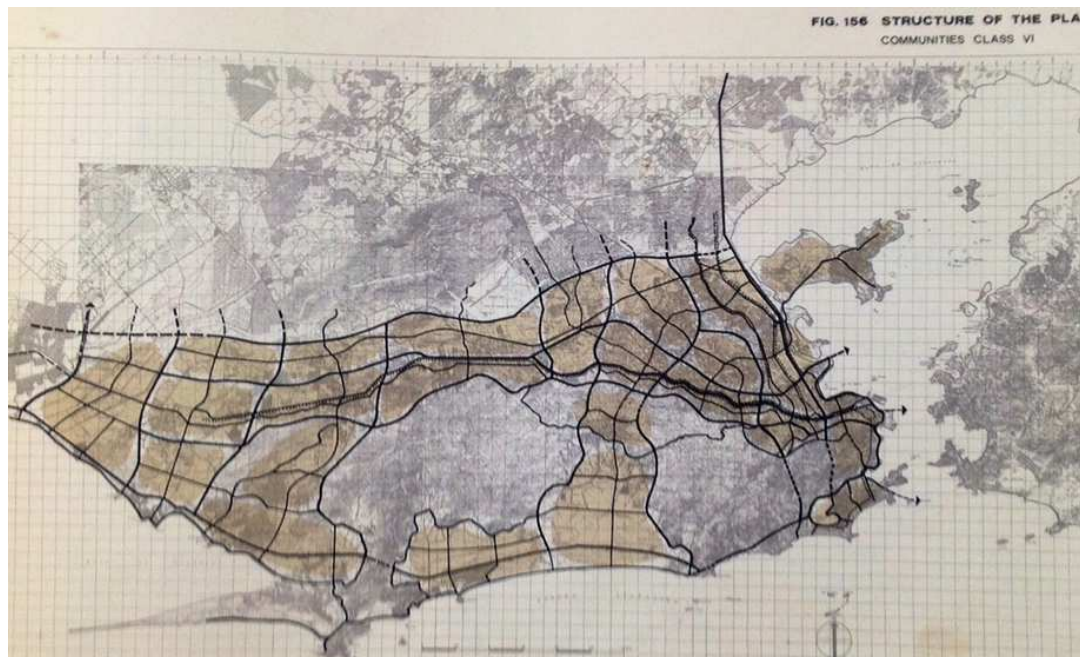


Figura 4: O Estado da Guanabara dividido em comunidades classe VI. Fonte: Doxiadis, 1965.

A análise dos dados e do material pesquisado foi enfocada transversalmente em três escalas, incluindo a escala regional: em macroescala, relativa à função da cidade no país; em mesoescala, a escala principal, em que a cidade foi analisada internamente e em relação à área metropolitana; e em microescala, em que foram tratados de forma detalhada dois bairros da cidade: Copacabana e Mangue.

A questão habitacional foi tratada de maneira racional, mas distante das reais dimensões sociais da questão. A definição principal foi a quantificação das necessidades em termos habitacionais até o ano 2000 e o custo dessas necessidades para os grupos de mais baixa renda, que deveriam ser objeto de atenção do poder público. Como política para favelas, o Plano propunha a reurbanização de algumas nos próprios locais que ocupavam, desde que não acarretassem incompatibilidades com as formulações espaciais do plano. Quanto ao saneamento, o Plano encontrou a situação encaminhada, com obras importantes em execução pelo Governo do Estado, como a Adutora do Guandu. Assim, quantificou as necessidades e custos em função da população prevista.

A parte mais técnica do plano relacionou-se ao sistema viário e transportes. Além de levantar problemas e quantificar necessidades e custos, preparou-se um estudo com base em modelos matemáticos, com o objetivo de determinar o comportamento futuro do sistema. O sistema radial que convergia para o centro seria transformado num sistema reticular para afastar da Área Central um considerável volume de tráfego. Este sistema vinculava-se às comunidades, conectando-as, limitando-as ou constituindo ligações internas. O plano propunha, ainda, quatro conexões sobre a Baía de Guanabara, ligando o Estado da Guanabara ao Estado do Rio, uma delas sob a forma de túnel sobre a baía.

A proposta de implementação repousava na criação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, devendo ficar a seu cargo a continuidade dos trabalhos. A formulação da política, a coordenação com outras instituições, a revisão e o controle da implementação seriam funções desse órgão.

### 3. REGULAÇÃO URBANÍSTICA E OBRAS

Neste ponto, torna-se essencial reconhecer como o poder público atuou na produção do espaço da cidade. Além da não implementação, do intencional abandono dos planos acima, a ausência de um processo de planejamento como atividade contínua constituiu a forma escolhida de gestão pelas diversas administrações locais. Em seu lugar, foram produzidas normas e intervenções físicas.

Uma forma de ação desde meados da década de 1920 deu-se pela via da legislação. Para viabilizar a intensificação da ocupação de áreas da cidade foi editado o Regulamento para Construções, Reconstruções, Acréscimos e Modificações de prédios no Distrito Federal, Decreto nº 2087/1925, no qual, pela primeira vez, adotou-se o instrumento do zoneamento. Este, ao longo do tempo, iria se constituir no principal instrumento de regulação do uso do solo.

De forma complementar, em 1928 aprovou-se o Decreto Legislativo nº 5481/1928, responsável em grande parte pela verticalização da cidade. Por esse decreto ficava permitido o fracionamento da propriedade em unidades de diferentes proprietários em uma mesma edificação, desde que esta possuísse no mínimo 5 pavimentos. Coincidindo com a ampliação do uso do concreto armado na década de 1920 ficaram, pois, criados os instrumentos de suporte ao aproveitamento das áreas mais nobres Centro e Zona Sul de forma rentável, dentro da lógica de produção do espaço em uma cidade em processo de modernização.

O zoneamento, por sua vez, se consolidava como a forma de regulação do uso do solo em substituição ao planejamento, complementado pelos projetos de alinhamento.<sup>4</sup> O processo de adensamento e de verticalização das construções, iniciado na década de 1920, gerou a necessidade de normas detalhadas em 1935, o que se deu pelo Decreto nº 5595/1935, com a redefinição das zonas da cidade preliminarmente estabelecidas pelo Decreto nº 2087/1925. Anos mais tarde, o Decreto nº 6000/1937, denominado Código de Obras do

---

4 Os projetos de alinhamento (PA) de numeração sequencial foram criados na administração do Prefeito Pereira Passos em 1904. Com eles definia-se a separação entre espaços públicos e privados, assim como projetava-se a abertura e ampliação de ruas.

Distrito Federal, em parte inspirado no Plano Agache, criou novo zoneamento de forma mais detalhada, principalmente nos bairros centrais, estabelecendo inclusive alturas mínimas em áreas nobres.

Vários decretos e leis modificaram o Código posteriormente sob a forma de legislação complementar e acabaram por tratar de casos pontuais desvinculados das questões gerais da cidade<sup>5</sup>. A contradição entre a tentativa de controlar a cidade através do zoneamento ou regras gerais e a necessidade de atender a casos específicos iria, ao longo das décadas, caracterizar a legislação editada. As normas gerais sofriam também as dificuldades de concretização das intenções de planejamento.

---

5 A ausência de integração entre a legislação existente e a obsolescência do Decreto nº 6000/37 resultaram, em 1952, na tentativa de unificação da legislação através de um código denominado informalmente de Decreto 6 milhões, que não chegou a ser aprovado.







visita São Paulo e o Rio de Janeiro, quando contribuiu com o croquis de seu edifício-viaduto (figura 7) e em 1936, deu-se a segunda visita, por solicitação de arquitetos brasileiros ao Ministro Capanema com vistas a consultá-lo sobre o projeto de construção do Ministério da Educação e Saúde.

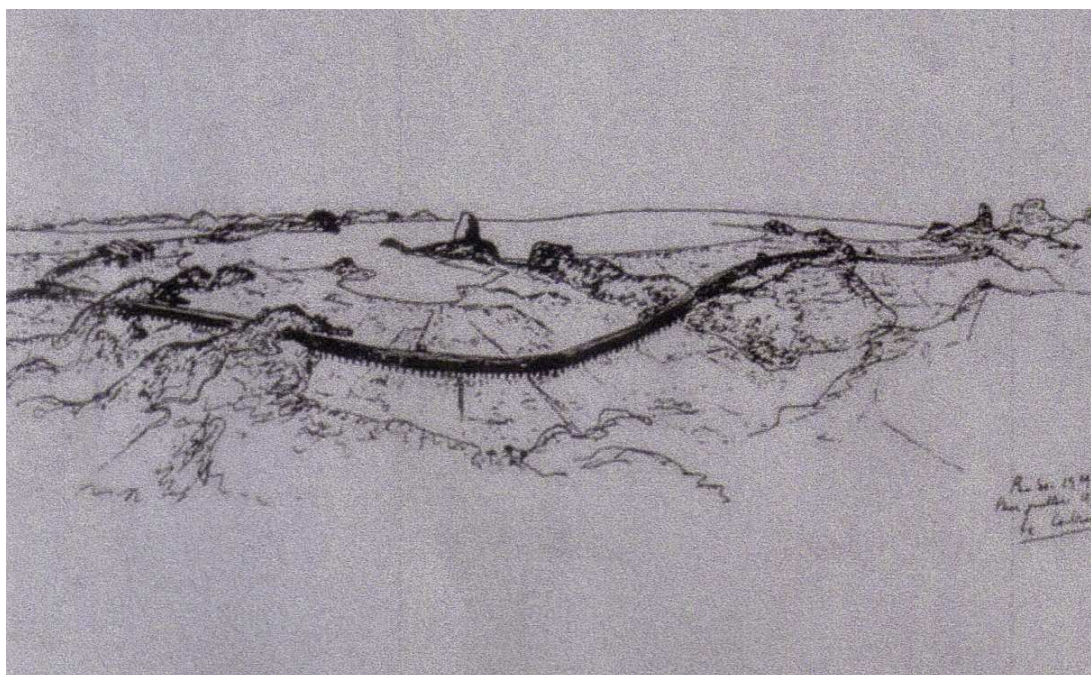


Figura 7: Proposta de Le Corbusier para o Rio de Janeiro, 1929. Fonte: Mello Junior, 1988.

Le Corbusier propôs a negação das ideias e propostas de Agache<sup>8</sup>, por entender que representavam aquilo com o que se deveria romper: o urbanismo deveria dar as costas ao passado e voltar-se para o futuro. Em 1936, assumiu uma posição diversa daquela adotada por ocasião da visita de 1929, quando não se opôs à Agache, que se encontrava em vias de elaborar o seu plano para a Cidade<sup>9</sup>. As divergências mais tarde não se deram somente pelo fato de Agache olhar para o passado e Le Corbusier para o futuro, mas de diferentes visões de cidade e dos meios para obtê-la. O modernismo prometia a solução dos problemas, a partir da criação de uma nova cidade, negando-se a existente, enquanto Agache propunha a sua remodelação. Ao longo da década de 1930, enquanto eram

---

8 Em carta a Oswaldo Costa de 22/04/1930 lamenta o fato do plano ter sido conferido a um arquiteto à margem da era maquinista. A correspondência está transcrita em Santos et al, 1987.

9 Na ocasião (1929) Le Corbusier afirma que não mostraria um plano para o Rio, pela razão que não estudara a questão. Encontrava-se interessado em planejar a nova capital do Brasil. Sobre o tema ver Martins, 1994.

assimilados os novos princípios, foram postos de lado o Plano Agache e suas propostas e outros embates travados entre o academicismo e o modernismo.

O contorno da cidade e de sua área já se encontravam razoavelmente definidos no final da década de 1940 e início dos anos 1950, quando se intensificou o processo de adensamento de espaços já ocupados. Ao conjunto da legislação cabia referendar tendências já expressas no espaço construído, enquanto para o planejamento como projeto de mudança pouco restava. A cada mudança econômica ou tecnológica, ou simplesmente para acomodar uma tendência de crescimento constatada, restava alterar a legislação.

Em 1948 foi editada a Lei n° 285/1948, que permitiu a divisão da propriedade em parcelas autônomas em edificações de dois ou mais pavimentos em um mesmo lote. Antes disso, a divisão da propriedade em parcelas só podia se dar em edificações com 5 ou mais pavimentos, ou seja, nas áreas centrais e mais nobres, conforme o Decreto Legislativo n° 5481/1928. Com essa lei tornou-se possível a existência de duas casas em um mesmo lote, criando-se a possibilidade de duplicação da população residente nos subúrbios da cidade.

Na administração do Prefeito Negrão de Lima, em 1957 criou-se a Superintendência de Urbanização e Saneamento - Sursan, definindo-se um plano de realizações no qual foram projetadas e executadas obras de túneis, vias e elevados como a Avenida Perimetral. Mais uma vez, uniram-se o poder de decisão e os recursos, gerando a necessidade da preparação de um plano de conjunto a exemplo da administração H. Dodsworth.

Ao final da década de 1960, após 31 anos, tornou-se inegável a necessidade de revisão do Decreto n° 6000/1937, sendo elaborada a Lei n° 1574/1967 que estabeleceu normas para o desenvolvimento urbano e regional do Estado da Guanabara com regulamentações a serem efetuadas por atos do Poder Executivo. O detalhamento de Lei n° 1574/1967 resultou no Decreto “E” n° 3800/1970, que estabeleceu condições para o uso e ocupação da terra<sup>10</sup>.

Entretanto, tanto o Decreto n° 3800/1970 quanto os decretos posteriores padeciam do excessivo detalhamento. Com o objetivo de tudo regular, acabavam por omitir situações, o que era considerado um caso sujeito à interpretação da administração municipal. Ao contrário dos planos diretores, que procuravam elaborar soluções para grandes problemas como falta de habitações e congestionamento de vias, todas as propostas para a cidade consistiam na simples definição de usos, na utilização de zoneamento e de parâmetros edilícios.

---

10 Com o Decreto “E” 3800/70 criou-se um Grupo Técnico Executivo para decidir sobre casos omissos na legislação, as exceções e a revisão dos decretos complementares a cada cinco anos. Instituiu-se a possibilidade de desobediência à legislação vigente.

#### 4. PENSAR A CIDADE, PLANEJAR, LEGISLAR OU EXECUTAR OBRAS?

Todas as modalidades de atuação no espaço da cidade, que focamos (planejamento, normas e obras) a priori surgiram apartadas da sociedade, instituídas dentro de uma racionalidade instrumental, ao reconhecer desvios e propor soluções para a cidade, e de uma ideologia urbanística a serviço de um determinado projeto de cidade, o espaço de planejadores, tecnocratas e engenheiros sociais (Lefebvre, 1974,).<sup>11</sup> Nesse espaço, nem todos os moradores, usuários ou conflitos foram reconhecidos e considerados. A alteração das relações sociais e a melhoria das condições de acesso aos bens sociais pelos grupos de diferentes níveis de renda, em especial, os de menor renda, não se encontravam entre os objetivos principais dos planos e muito menos das normas, do zoneamento e das intervenções físicas.

O Plano Agache foi entregue nos últimos meses da administração do Prefeito Prado Júnior (1926-1930). Com a Revolução de 1930, todas as medidas da administração anterior sofreram descontinuidade. O plano foi, então, examinado, pela Comissão do Plano da Cidade criada pelo Prefeito Adolpho Bergamini (1930-1931), que concluiu pela sua aceitação com modificações que deveriam ocorrer durante a execução das obras. Na administração do Prefeito Pedro Ernesto Baptista (1931-1936), o plano foi abandonado.

O Plano deixou sua marca na Área Central da Cidade, em especial na Esplanada do Castelo, onde se encontram executadas algumas de suas proposições, como parte das quadras dotadas de pátio central e o traçado viário das principais ruas. Além disso, parte de suas propostas, relacionadas à construção e ao aproveitamento de terrenos, fizeram parte de regulamentos posteriores como o mencionado Decreto nº 6000/1937.

Essas propostas eram as que mais facilmente poderiam ser absorvidas por se relacionarem fisicamente ao processo de adensamento e verticalização. Outras propostas inovadoras de Agache como a recuperação da valorização dos terrenos por efeito da urbanização nem chegaram a ponto de serem discutidas. Ainda assim, no rastro do plano e dele tomadas por empréstimo sem mencioná-lo ficaram iniciativas, tanto na legislação, quanto em intervenções viárias, como exemplo, a decisão de executar a Avenida do Mangue, atual Presidente Vargas cobrindo-se o canal e alargando-se as pistas.

O Plano Doxiadis foi entregue em 1965 no final do Governo Carlos Lacerda, após o Golpe Militar de 1964. No mês de dezembro de 1965, o Estado passou a ser administrado por Francisco Negrão de Lima (1965-1970) e a descontinuidade da máquina administrativa, a

---

11 Lefebvre contrapõe o espaço idealizado pelos planejadores, tecnocratas e engenheiros sociais, espaço concebido, ao espaço vivido, regido pela prática cotidiana (1974). Na crítica ao urbanismo ideológico alerta que esse, formula “todos os problemas da sociedade em questões de espaço e transpõe para termos espaciais tudo que provém da história, da consciência” (2001, p.49).

oposição política entre Lacerda e Negrão, acrescida a problemas econômicos fizeram com que o plano e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano proposta para implementá-lo, não fossem oficializados. Traduziu-se num acervo de dados sobre o Rio de Janeiro.

Com isso, o planejamento praticado na cidade não interferiu diretamente na produção do espaço, tendo constado de planos não implementados e substituídos pelo contínuo editar de leis e decretos sem integração entre si. O instrumento intensamente utilizado constante do repertório urbanístico foi o zoneamento<sup>12</sup>, adotado desde a década de 1920, através de decreto, com a preocupação de manter áreas da cidade protegidas de usos considerados inadequados e, por fim, garantir aos proprietários de imóveis em áreas de mais alta renda que seus imóveis não perderiam valor. Com o tempo, alterações no zoneamento serviriam, não para manter valores, mas gerar a valorização de terrenos. Ao instituir modificações nos limites das zonas e com isso permitir mudanças de uso para outros mais rentáveis, bem como, mudanças que viabilizassem a aplicação de índices maiores de edificação, o poder público atenderia aos interesses imobiliários, através do mesmo instrumento.

Se por um lado os planos demonstraram as intenções de ordenamento do espaço urbano, podemos afirmar, que foi através da legislação urbanística, dos projetos de alinhamento criados em 1904, além das obras viárias, que o crescimento horizontal e vertical da cidade ocorreu.

Ainda assim, os planos, mesmo não implementados, integraram o processo de pensar a cidade, com consequências para a produção do conhecimento do urbanismo, para o ensino e para a estruturação de órgãos públicos. Além da influência que exerceram na produção de estudos teóricos e analíticos em alguns casos os caminhos com as demais intervenções se tocaram, como aquele em que Agache foi chamado, em parte, para resolver o destino a ser dado à área do desmonte e do aterro proveniente do Morro do Castelo.

O usual apego aos regulamentos de uso e ocupação do solo por parte das administrações, decorre do fato de que eles se adaptam mais facilmente às tendências observadas no crescimento da cidade, refletindo as intenções de determinados grupos. Representa o poder do Executivo Municipal, atuando em geral com suas grandes armas, o zoneamento e a distribuição discricionária de índices construtivos. Na maior parte das vezes, a legislação agrupada nos códigos ou pulverizada em decretos limitou-se a referendar os caminhos espontâneos do crescimento da cidade e as tendências já existentes, além de concretizar as expectativas de grupos ligados ao setor imobiliário.

Contudo, ainda que tenha claramente abdicado de outros objetivos, o aparato legal, também não atingiu o que parecia ser sua meta principal: o controle do espaço construído,

---

12 O zoneamento ( "zoning") foi intensamente divulgado pelos E.U.A. como um valioso instrumento nas primeiras décadas do Século XX. No Brasil, urbanistas como José I. da Anhaia Melo (1929) e Armando de Godoy (1935), entre outros, difundiram os exemplos da sua aplicação em outros países, em especial E.U.A. e Inglaterra.

ou seja, da dimensão físico-territorial da cidade. Curiosamente, o conjunto de normas legais não só foi elaborado de forma independente de tentativas de sua integração através de planos ou leis de desenvolvimento, mas construiu-se algumas vezes em oposição a eles próprios<sup>13</sup>.

As obras públicas, por outro lado, são muitas vezes resultado de pressões exercidas por setores da população, mas também de representantes do setor imobiliário, e para responder a essas pressões as secretarias de obras passam a atuar à margem do processo de planejamento. Quando muito, a tarefa de planejar passa a ser somente a compatibilização de obras já definidas ou executadas, gerando os planos de conjunto ou de melhoramentos, como o Plano de Intervenções da Administração Henrique Dodsworth.

Entretanto, se refletirmos que tanto Agache, quanto Doxiadis, incorporaram em seus planos ideias e propostas que circulavam no meio técnico a cada época, podemos concluir que houve interlocuções entre o campo das ideias, do planejamento, da legislação e das intervenções, que por serem frágeis reduziram os planos a uma síntese organizada de proposições a serem consultadas. No caso do Plano Agache, figuravam as normas a serem editadas e obras a serem empreendidas, para aplicação segundo a vontade da prefeitura, em especial da administração H. Dodsworth. No caso do Plano Doxiadis, restaram os dados a serem levados em conta nos programas setoriais e obras viárias a serem executadas para ligações rápidas entre partes da cidade, como foi o caso das linhas coloridas, posteriormente realizadas em diversas administrações.

Através do esquecimento intencional dos planos e da fraqueza institucional no estabelecimento da atividade de planejar de forma contínua, o planejamento foi substituído pela tarefa oficial de preparar regulamentos e projetos de obras. Entre razões de ordem prática, o planejamento tira dos administradores o poder de decidir de forma isolada do conjunto de diretrizes, o que os fazem preferir normas, ações ou obras segundo a conveniência de cada caso. Existe, ainda, de forma constante, uma tentativa de bloquear o planejamento, quando existe, antes da etapa de implementação.

A descontinuidade administrativa acarreta, também, o abandono esquecimento voluntário do plano elaborado pela gestão anterior. Isso se verificou, como vimos, nos Planos Agache e Doxiadis. Parece ser rara a situação em que a implementação do planejamento, efetuado em uma administração anterior, seja reivindicada pela população da cidade. Como o processo de planejamento conta com insuficiente participação popular, os moradores não se sentem responsáveis por suas conclusões.

---

13 Esse é o caso dos decretos relacionados com a cobrança de “mais valia”, que se traduz numa taxa resultante da desobediência à legislação urbanística baseada num antigo decreto para o Distrito Federal: Decreto Lei Federal nº 8720/1946.

**REFERÊNCIAS**

ABREU, Maurício. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Instituto de Planejamento Municipal, 1987.

AGACHE, D. Alfred H. **Cidade do Rio de Janeiro, Remodelação, extensão e embelezamento (Plano Agache)**. Paris: Foyer Brésilien, 1930.

ANHAIA MELLO, L. I. **Problemas de urbanismo: bases para a resolução do problema technico**. São Paulo: Escolas Profissionais Salesianas, 1929.

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

BRANDÃO, A. C. **Código de Obras e Legislação complementar, Decreto 6000/37**. Rio de Janeiro: Coelho Branco Editor, 1950.

BRITO, Hélio Alves de. Obras da Avenida Presidente Vargas. **Revista Municipal de Engenharia**, Rio de Janeiro, n. 3/4, jul./out. 1944, p. 100-111.

BRUANT, Catherine. Donat-Alfred Agache: l'architecte et le sociologue. **Les Études Sociales**. Paris, n. 122, 1994, p.23-65.

COMISSÃO DO PLANO DA CIDADE. Plano Diretor. **Revista Municipal de Engenharia**. PDF. Rio de Janeiro, n. 3, jul.1943.

DOXIADIS ASSOCIATES, Consultores para Desenvolvimento e Eqüística. **Guanabara, um plano para o desenvolvimento urbano (Plano Doxiadis)**, (tradução do inglês pela CEPEI, Secretaria do Governo). Guanabara,1967.

DOXIADIS ASSOCIATES, Consultants on Development and Ekistics. **Guanabara, a plan for urban Development**. Rio de Janeiro: CEDUG, 1965.

GODOY, Armando. O urbanismo nos Estados Unidos. **Revista da Diretoria de Engenharia**, Rio de Janeiro, ano III, nº 14, jan.1935, p. 205-213.

GODOY, Armando. As consequências sociais e econômicas dos princípios do urbanismo, **Revista do Clube de Engenharia**, Rio de Janeiro, ano III, n. 14, nov. 1935, p. 711-719.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace**. Paris: Éditions Anthropos, 1974.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**; Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MARTINS, Carlos A. Ferreira. Le Corbusier en la conquista de América, In: **As origens das políticas urbanas modernas na América Latina, 1900-1945**. Rio de Janeiro: IPPUR, 1994.

MOREIRA, Fernando Diniz. **Shaping Cities, Building a Nation: Alfred Agache and the Dream of Modern Urbanism in Brazil 1920-1950**. Ph.D. Dissertation. Philadelphia: University of Pennsylvania, 2004.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Sonia Maria Q. de Oliveira (Org.) **Planos urbanos do Rio de Janeiro: Plano Agache**. Rio de Janeiro: Centro de Arquitetura e Urbanismo, 2009.

REIS, José de Oliveira. Uma síntese sobre as principais vias do Plano Diretor. **Revista Municipal de Engenharia**.PDF. Rio de Janeiro, jul.1942.

REIS, José de Oliveira. **O Rio de Janeiro e seus prefeitos: evolução urbana da cidade**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1987.

REZENDE, Vera. **Planejamento e Ideologia: quatro planos para a Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

SANTOS, Cecília R. dos et al. **Le Corbusier e o Brasil**, São Paulo: Tessela/Projeto, 1987.