

Proc. 4.705/77

Desenvolvimento Urbano da Cidade do Rio de Janeiro

Uma visão através da legislação reguladora da época - 1925/1975

Ligia Gomes de Oliveira



Tese submetida ao corpo docente da Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, no Curso de Planejamento Urbano e Regional, do Programa de Projetos Industriais e Transportes, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Ciências (M.Sc.)

Aprovada por

E. Lindgren  
Prof. Ernesto Lindgren

C. A. Cosenza  
Prof. Carlos Alberto Cosenza

Mauricio Nogueira Baptista  
Prof. Mauricio Nogueira Baptista

Rio, abril de 1978.

## Sinopse

Em meio século o território que hoje constitui o Município do Rio de Janeiro recebeu a contribuição de dois planos de desenvolvimento urbano, com intervalo de trinta e cinco anos, não adotando nenhum como um efetivo instrumento de planejamento; hoje se inicia a elaboração do terceiro, já denominado Plano Urbanístico Básico.

Nestes cinquenta anos muito se legislou sobre o zoneamento local, e cinco codificações foram adotadas para a regulamentação do uso do solo, das direções prioritárias de expansão urbana, de condições para construção e edificação, etc.

Durante este tempo o território foi transformado, como unidade institucional, de Distrito Federal em Estado da Federação, e deste em Município de Região Metropolitana.

Órgãos foram criados e órgãos foram extintos: Diretoria, Comissões, Conselhos, Superintendências, Departamentos, todos com os objetivos iniciais de elaborar e/ou implementar planos e projetos de desenvolvimento urbano local.

Esta dissertação se propõe a uma breve análise evolutiva do Planejamento Urbano para o atual Município do Rio de Janeiro, buscando, quando possível, o estabelecimento de interrelações capazes de explicar o desenvolvimento do processo descrito.

## · INDICE

- I Apresentação e formulação de hipóteses
- II 1925/1937 - A cidade do Rio de Janeiro e o Urbanismo Europeu  
O Plano Agache
- III 1937/1945 - O Distrito Federal durante o Estado Novo:  
um plano de realizações apoiado pela ditadura de Vargas.
- IV 1945/1960 - A crescente complexidade do ambiente urbano e oito administrações em quinze anos.  
A legislação complementar e as obras do período.
- V 1960/1975 - Uma "Cidade-Estado": as estruturas permanentes e a marcha para oeste.  
Análise do Plano Doxiadis.
- VI 1975/1976 - O Município decorrente da fusão: em busca de um sistema de planejamento.  
O Plano Urbanístico Básico.
- VII Considerações finais. Planejamento e implementação

## SUMMARY

In the last fifty years the territory which today forms the basis for the Municipality of Rio de Janeiro was the object of two urban development plans, thirty five years apart from each other. None of them was adopted as an effective planning instrument. Now, a third plan is being prepared, under the name of Basic Urbanistic Plan.

In these fifty years, many pieces of legislation were enacted on local zoning, and five codifications were approved referring to regulation of land utilization, to priority orientations for urban expansion, to conditions for building and constructing, etc.

Meanwhile, the institutional status of that territory in the Brazilian Federation changed from a Federal District (the national Capital), to that of a member state which recently became a Municipality, the center of a Metropolitan Region.

Several agencies were established during the same period, and a few other were abolished (Divisions, Commissions, Councils, Bureaus, Superintendencies), all of them having as their initial purpose the preparation and/or implementation of plans and projects on local urban development.

This dissertation aims at a brief analysis of the evolution of Urban Planning for the present Municipality of Rio de Janeiro. It will try to establish, whenever possible, the interrelations which should explain the development of the process focused on this dissertation.

## I - Apresentação e formulação de hipótese

A dimensão do universo espacial da pesquisa é a área que hoje conforma o Município do Rio de Janeiro, e a tentativa de caracterizar o desenvolvimento urbano ali ocorrido foi realizada através a observação da legislação reguladora da época.

Supõe-se que as direções da expansão urbana local possam ser observadas pela variável básica em estudo, a legislação urbanística, e que o conjunto de leis aqui estudadas no espaço de cinquenta anos configure um quadro nítido das tendências e pressões que, a cada tempo, se fizeram sentir sobre determinadas áreas: leis indutoras e leis restritivas, modificadoras de uso e preservadoras da paisagem; artifícios legais para aprovação de leis, e jogos de interesse a pressionarem os legisladores.

No entanto outras dimensões se acrescentaram à fundamental: o exame dos instrumentos executivos responsáveis pela implementação do planejamento, as obras públicas relevantes em termos de estruturação urbana, e a análise dos dois planos diretores elaborados com a defasagem de trinta e cinco anos.

Como variáveis intervenientes foram considerados, pleno modo, a conjuntura político/institucional a nível federal e sua associação com o planejamento global; o ritmo do crescimento populacional e as condições sócio-económicas dos residentes na cidade; os agentes modificadores das condições do desenvolvimento urbano; e finalmente, as condições institucionais que definiram a área objeto de estudo sob três figuras diversas.

Um elenco tão vasto - e aí não esgotado - de aspectos a serem observados teria de ser delimitado "strictu sensu" para, ao compatibilizar a necessidade de visão global com o risco da perda de escala, ser capaz de oferecer um produto final útil e/ou consistente que justificasse esta dissertação.

Assim, foram elaboradas duas hipóteses básicas de trabalho, que se pretende sejam questionadas :

**H<sub>1</sub>**

A principal consideração no que se refere à legislação urbanística no caso em estudo do Rio de Janeiro é a de que foi e é sempre elaborada na ausência do devido suporte de um elenco de diretrizes para o desenvolvimento urbano, sem mencionar a inexistência de um plano de desenvolvimento urbano efetivamente organizado.

Assim, na maior parte das vezes, a legislação - quer grupada nos códigos aqui estudados, quer atomizada em leis complementares - limitou-se a referendar o "status quo", ou seja, os caminhos espontâneos da expansão urbana e as tendências de ocupação do solo já existentes.

**H<sub>2</sub>**

A causa da não implementação dos planos de desenvolvimento urbano analisados deve-se sobretudo à dicotomia existente entre os métodos de trabalho adotados pela entidade planejadora (elaboração) e a entidade executiva (implementação).

Tentou-se nas duas oportunidades aqui estudadas a elaboração de planos - sob a ótica racional/compreensiva, enquanto toda a organização do instrumental executivo atuava sob a forma incremental: os planos não foram adotados senão - em algumas proposições estratégicas.

A nível de hipóteses de trabalho "exploratórias" podem-se colocar ainda algumas questões - que este trabalho não pretende responder - senão formular para indagações futuras :

**H<sub>3</sub>**

Raramente existiu uma relação direta entre a elaboração da legislação urbanística e os objectivos desejados entre sua aplicação e o desenho urbano resultante.

Ocorre que os profissionais que elaboram as leis amiúde se aprofundam em estudos detalhados - o caso dos Códigos e Zoneamentos - com perda da visão

do impacto que a adoção do instrumental normativo ocasiona sobre ritmos e rumos do desenvolvimento urbano e, principalmente, dos resultados em termos de desenho da cidade.

#### H<sub>4</sub>

No inicio dos períodos administrativos, principalmente quando coincidentes com mudanças a nível político/institucional, existe uma predisposição maior dos principais atores da decisão em relação à necessidade de elaboração de um planejamento urbano.

Tais disposições estmorecem na razão direta do tempo decorrido da administração, do tempo decorrido na atividade de planejar e na variedade de obras públicas que até então foram executadas.

Espera-se, como Moles , que o "poder de um conceito, isto é, o seu aspecto sedutor para o espirito humano, tenha mais valor heurístico que sua exatidão. Reciprocamente, se ele tem valor racional, certamente se encontrará pesquisadores que suometerão os conceitos iniciais a todo um trabalho de apresentação dogmática, visando a dar-lhe o rigor requerido pelos mais exigentes dos lógicos".

Antecedentes: Pereira Passos

O primeiro plano de melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro foi realizado em 1872 pelo Engenheiro ferroviário Francisco Pereira Passos: mais tarde quando veio a ser prefeito da cidade (1902/1906), teve a oportunidade de realizar uma série de obras que modificaram radicalmente a estrutura urbana antiga, preparando o Rio para se tornar uma cidade moderna: alguns exemplos são a abertura da Avenida Beira-Mar e da Avenida Men de Sá.

## II - A Cidade do Rio de Janeiro e o Urbanismo Europeu.

### O primeiro regulamento de construções

Entre 1920 e 1930 teve inicio no Rio de Janeiro a era do concreto armado, antes utilizado raramente. Ao aprimoramento e domínio da nova técnica correspondeu o aumento das construções verticais: - a cidade que possuia grande quantidade de construções de 1, 2 e 3 pavimentos no máximo assistiu o crescimento de prédios de 6 a 10 pavimentos, nas áreas mais densamente ocupadas.

Com a função de regulamentar as construções do RJ nos primórdios do concreto armado, foi elaborada a primeira codificação relevante em nosso caso, sob o título de "Regulamento para Construções, reconstruções, acréscimos e modificações de prédios no Distrito Federal", publicada pelo Decreto 2087, de 19/1/1925, durante o governo do Prefeito Alaor Prata. Foi executada sob a supervisão do Engenheiro Edison Passos.

Nesta codificação observa-se a primeira tentativa real de regularizar o uso do solo local, quando se observa o zoneamento em relação as condições para obtenção das licenças (Seção II e Seção III).

De inicio divide-se o então Distrito Federal em 4 zonas, a saber: zona Central, Zona Urbana, Zona Suburbana e Zona Rural.

A Zona Central corresponde, latu sensu, a atual ZC-1, ou seja, a área de ocupação mais antiga e central da cidade; já se apresentava a preocupação em subdividir a área com a Parte Comercial, o "core" urbano, onde ainda se encontram hoje os terrenos mais valorizados do Município, no chamado "quadriângulo de ouro".

Já a Zona Urbana, que compreendia os mais diferenciados Distritos da Glória ao Engenho Novo - correspondia aos assentamentos residenciais mais populosos na época, ou a parte efectivamente "conhecida e habitada" da cidade. Nesta área estão contidas várias zonas residenciais, inclusive as atuais 1, 2 e 3.

Na Terceira Zona, ou zona suburbana ficaram contidas as "partes populosas" de vários Distritos situados à Norte e Oeste do território, em conjunto com os "remanescentes não compreendidos na zona urbana".

A Zona Rural consistia principalmente da área oeste do Município onde ainda hoje se nota grande rarefação na ocupação do solo e uso agrícola e pastoril da terra.

Pode-se notar que dantes ~~caro~~ hoje prevalecia o critério da acessibilidade para a graduação da importância entre zonas: à medida que eram estabelecidos arruamentos na parte ainda não arruada da zona Rural, os terrenos contíguos passavam a ser considerados "Zona Suburbana".

- Nesta última consideração - e quase que ai somente - pode-se visualizar um incentivo à expansão e ocupação urbana por edificações, já que o regulamento em si nada mais era do que uma constatação do "status quo" ou seja, a sistematização embrionária da ocupação e uso já existentes. As diretrizes, tendências e objetivos a nível de planejamento urbano eram praticamente inexistentes.

No entanto, já se disciplinava o desenvolvimento das edificações, uma vez que todas as construções e obras nas zonas central, urbana e suburbana eram obrigadas a seguir o Regulamento da Prefeitura, em terreno arruado, com as respectivas licenças.

Existiam, entretanto, variações quanto ao aproveitamento dos terrenos por construções em altura, já com o uso de quadro ou tabela de variação de gabaritos por zonas. No entanto, as variações permitidas (de 1 a 6 pavimentos) eram estritamente relacionadas à largura dos logradouros, e, curiosamente, estabeleciais o "número mínimo" de pavimentos que os prédios poderiam ter em cada zona e logradouro..

Mesmo assim, sem embargo das restrições, em determinadas vias os prédios deveriam ter "pelo menos 3 pavimentos": Lapa, Catete, Estácio de Sá, Machado Coelho, São Cristóvão, e demais praças e logradouros mencionados no parágrafo 2º do artigo 48 (pag.19). (Os CBs da época).

- Assim, nota-se que as preocupações da época eram as de adensamento urbano - a busca da maior eficiência do meio urbano, de ocupação ainda esparsa que acarretava custos adicionais à operação da cidade.

Observa-se ainda que as exigências de gabarito eram estritamente vinculadas à busca pela composição arquitetônica da cidade: tempos em que os projetos eram examinados por uma "Secção de Arquitetura", que os julgava segundo parâmetros reguladores de motivos arquitetônicos das fachadas e harmonia do conjunto.

#### O Instrumental Executivo

A época da primeira legislação reguladora o instrumental executivo consistia de uma Diretoria, subordinada ao Prefeito, que se subdividia em cinco sub-diretorias. A organização interna de tais diretorias obedecia a um esquema hierárquico quase militar: engenheiros chefes dos diversos Distritos de Obras, engenheiros auxiliares, engenheiros-ajudantes, etc.: nessa escala se circunscrevia toda a engenharia local, incluindo a equipe que já trabalhava na elaboração da carta cadastral.

Correspondente a simplicidade da organização as leis de construção ainda se incluiam em conjunto às "Posturas Municipais", ocorrendo mais tarde o desmembramento em Código de Obras em separado.

- Todo o esquema de simplificação e singeleza era montado em função das necessidades da arquitetura, construção e urbanismo da época, ao tentar simplesmente copiar a arquitetura europeia em suas formas neo-clássica e art-nouveau.

De importância fundamental era a Divisão de Censura de Fachadas que procedia a aprovação formal dos projetos, sem maiores preocupações quanto ao aproveitamento de árcas e métodos construtivos: esta Divisão perdurou até 1937, daí decorrendo importantes saldo - negativos e positivos - ao ambiente urbano.

II - A cidade do Rio de Janeiro e o urbanismo europeu (continuação)  
Análise do Plano Agache

Entre 1926 e 1930 na administração do Prefeito Prado Junior surgiu a idéia de dotar a cidade de um plano diretor: nesta ocasião foram contratados, além do plano, o levantamento aerofotogramétrico, com a firma inglesa Aircraft Corporation, serviço entregue a Prefeitura em 1930 juntamente com a Planta Cadastral da cidade, em escalas 1:1000 (centro), 1:2000 (adjacências do centro), e 1:5000 (restante da área), por muito tempo utilizados.

- Como pode-se notar, o princípio do planejamento permanecia o mesmo, repetido trinta anos depois com a CEDUG, e quarenta e cinco anos - após com a Cruzeiro do Sul e a própria Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral.

- Aconteceu que com o desmonte do Morro do Castelo, uma grande área central ficou a exigir uma ocupação, e a visão do Prefeito exigia que ali se construisse algo mais do que a simples malha xadrez tradicional da época, a partir do prolongamento das vias existentes: Prado Junior achava que havia ocasião e motivo para a execução de um plano "especial".

Assim, contratou o Prefeito os trabalhos urbanísticos com o Prof. Alfredo Agache, o criador do termo "urbanismo" e um dos fundadores da Société Française D'Urbanistes, introduzindo a idéia de urbanismo como uma atividade integrada as demais em uma cidade que só possuía os elementos necessários aos licenciamentos e projetos de alinhamentos (PAs) isolados que não constituiam um conjunto homogêneo em termos de estrutura urbana.

O Plano foi encorrendado em 1927, e em 1930 o Professor Agache entregou à Prefeitura o "Plano de Remodelação, Extensão e Belalezamento do Rio de Janeiro". Tal plano constitui até hoje importante documento quer por seu valor intrínseco - histórico e propostas - quer pela invulgar beleza na forma de apresentação.

O Plano, como apresentado, foi entregue e aprovado na administração do interventor Adolfo Bergamini, quando se constituiu uma comissão do "Plano da Cidade" necessária à implementação das medidas propostas: em 1930 com a deposição de Washington Luiz e ascenção de Vargas ao poder Prado Junior também perdeu a Prefeitura.

- Na história do planejamento o fato se repetiu com a apresentação, 35 anos mais tarde, do plano Doxiadis ao então Governo Estadual: na ambição de propósitos, na cuidadosa apresentação é no objetivo de abranger de forma integral o planejamento as duas tentativas se assemelham resguardadas as distâncias inerentes à época, técnica e necessidades. Observe-se o paralelo da descontinuidade administrativa que caracteriza a finalização e apresentação dos dois planos.

Entre 1933 e 1937 foi revogado o plano Agache e extinta a Comissão do Plano da Cidade (Governo do Prefeito Pedro Ernesto), sendo retomado somente na administração de Henrique Dosdworth para ser alterado: sua estrutura já estava prejudicada pelo desenvolvimento da cidade neste período.

A primeira parte do Plano consistia em um diagnóstico da cidade a partir da análise histórica de sua evolução: é a "análise da conjuntura antropogeográfica", o antecedente dos ulteriores "diagnósticos".

O Plano Diretor, configurado em uma "Planta Diretriz" traduz especialmente todas as principais proposições do Professor Agache, e sua intenção final de transportar para o Distrito Federal o estilo de urbanização de Paris: a urbanização de grandes perspectivas, baseada em uma cuidadosa trama de boulevares, praças, rond-points e pontos focais, estruturada sobre um eficiente sistema de transporte e com cuidados especiais a certas áreas consideradas "Marcos de Referência" urbana. No entanto cabe dizer que em Paris tal estrutura foi criada por Haussman com vistas a fins militares e políticos, carecendo de maior sentido no caso brasileiro, do que os objetivos estéticos e formais de caráter imediato.

- Como os demais planos urbanísticos "acabados", o plano Agache era de grande abrangência, envolvendo todo o elenco de aspectos urbanos estudiáveis no seu tempo, e semelhante ao Plano Doxiadis em seu curioso direcionamento a certas minúcias, - a perda da escala -, o que torna sua apreensão difícil: a seriedade inconteste, a aceitação das propostas arbitrárias/ duvidosa.

Será necessário um breve exame das principais proposições a fim de bem situar o "gap" entre seu alcance e os projetos realizados na época e hoje em curso.

A espinha dorsal do plano se constitui no esquema de circulação previsto para a cidade, de longo alcance porquanto visava atingir áreas até então raramente ocupadas, embasado em uma estrutura viária e de transportes da qual o esquema para a construção do Metrô era peça fundamental. (Ver gráfico).

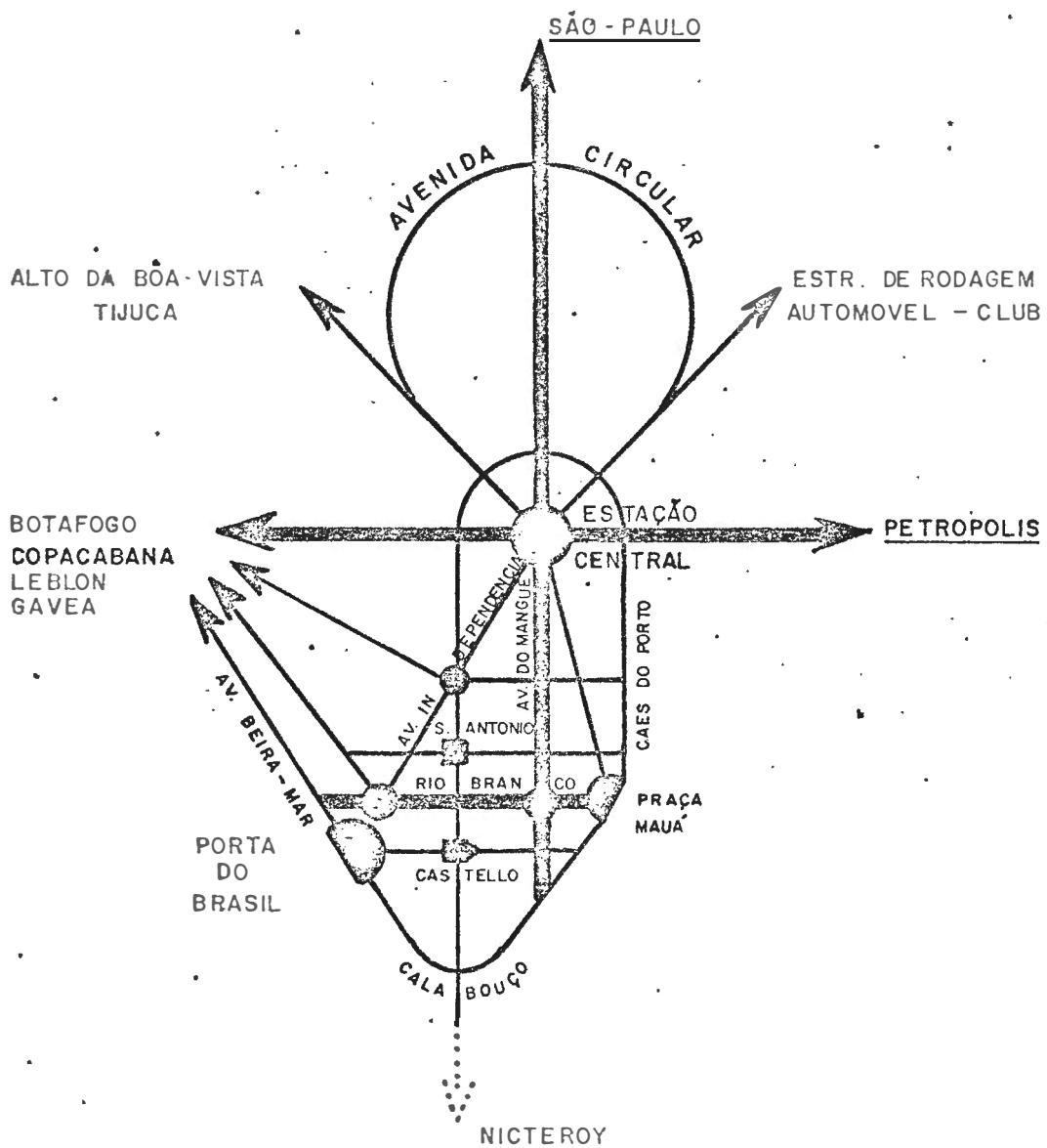
Ao deslocar toda a linha então existente da EFCB para a periferia e utilizar o antigo leito para a construção de uma avenida-eixo de penetração, Agache prevenia a situação hoje existente de divisão e/ou barreira física existente nos subúrbios.

#### A Avenida Circular Norte

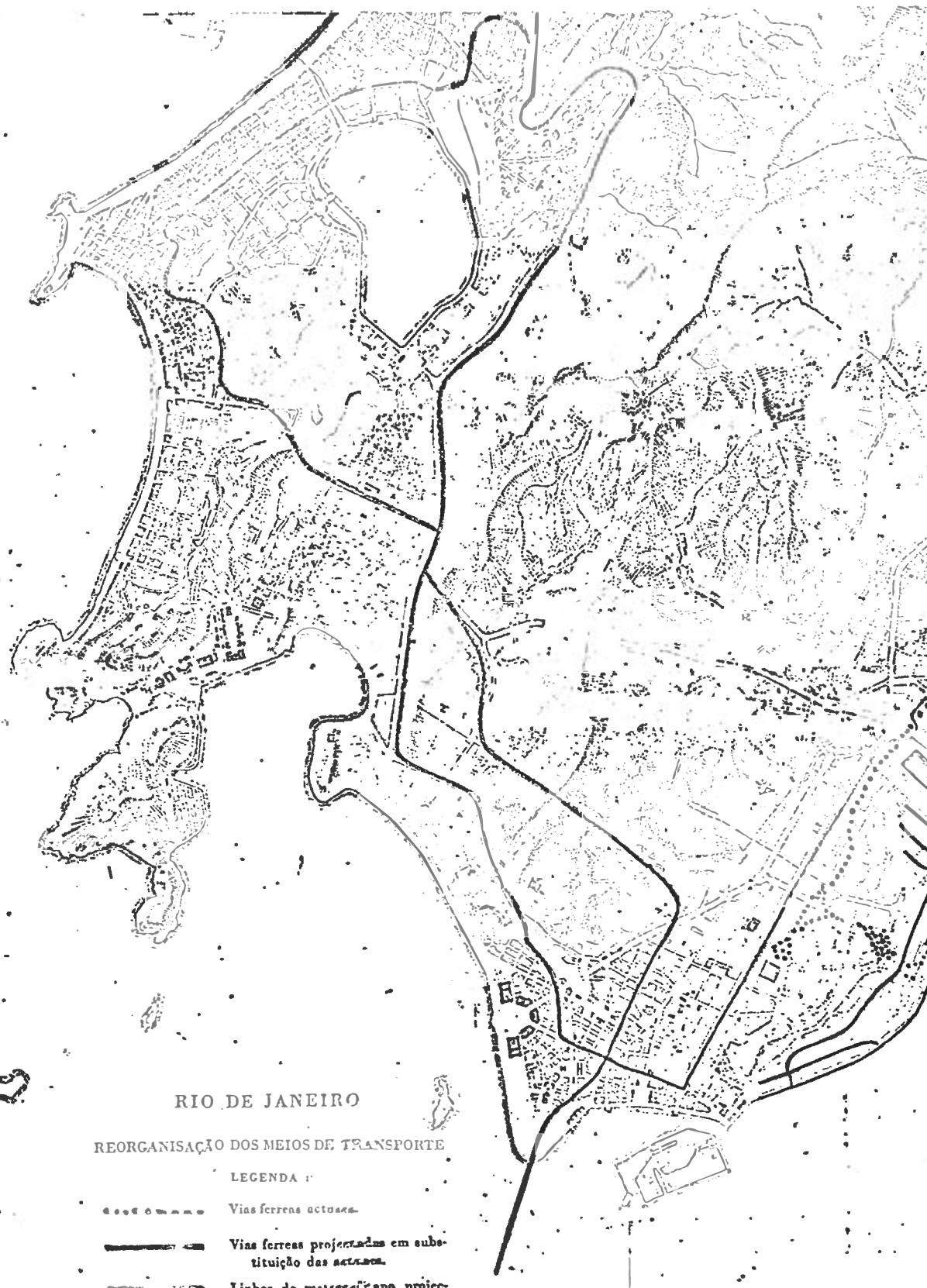
Integrando a área, ligando-a facilmente como o "core" urbano, interligando os subúrbios através de anel viário e transporte coletivo evitava o que hoje se tenta remediar através da construção de pontes, viadutos e trevos sobre a linha férrea. A atual Avenida Radial Oeste é uma tentativa de adaptação do eixo de penetração suburbana estabelecido no Plano Agache.

O terceiro eixo importante, a Avenida Norte Sul, ou Radial Sul embora mal resolvida quanto a seus pontos terminais na proximidade do centro, possui um traçado excepcionalmente inteligente, ao circular na periferia dos densos bairros residenciais, atingidos por vias secundárias de distribuição.

OSSATURA DO PLANO DIRECTOR



CONNEXAO ENTRE OS CINCO DEDOS.



RIO DE JANEIRO

REORGANISACAO DOS MEIOS DE TRANSPORTE

LEGENDA :

- ..... Vias ferreas actuais
- Vias ferreas projectadas em substituição das actuais.
- Linhas do metropolitano projectado.



- Se adotado, ter-se-ia hoje situação diferente tanto em Botafogo como na problemática rótula em que se transformou a orla da Lagoa Rodrigo de Freitas, ponto de convergência de todas as principais linhas de origem-destino.

Todos os Planos têm uma peça chave:

Aqui seria a união da GARE

Deslocando a estação principal da EFCB para um ponto mais distante próximo à praça da Bandeira, atual, o plano previa a construção de uma grandiosa "gare": os benefícios imediatos ao centro da cidade e adjacências seriam grandes e a diretriz de expansão do centro modificada, ao tempo em que se melhoravam as condições de acesso à população residente na zona Norte.

Antevendo a necessidade de ultrapassagem além montanhas o plano previa um cuidadoso sistema de túneis em direção a zona sul, que, se não são próximos aos atuais, seguro possuam um traçado menos prejudicial, que hoje acarreta deseconomias ambientais e de congestionamentos a determinadas áreas. Lagoa e Jardim Botânico em particular.

Dentre as medidas de caráter positivo propostas situa-se um curioso sistema de barragens previsto em vários mananciais, para regularização do curso e volume das águas de diversos rios e prevenção de enchentes e inundações.

O Plano Agache incluía ainda todas as leis necessárias a implementação do desenvolvimento urbano proposto, sendo de especial interesse em nosso caso a análise do zoneamento.

#### Zoneamento "Zoning" do Plano Agache

A 1<sup>a</sup> Zona ou central, se subdividia em duas: A<sub>1</sub>, Bairro Comercial, e A<sub>2</sub>, Bairro de Negócios. O Bairro Comercial ocupava em parte a nova proposta de urbanização do espaço conquistado ao mar com o desmonte do morro do Castelo: aí se localizaria a "Porta do Brasil", uma esplanada de Ministérios de Governo projectada como "porta de recepção" as grandes personalidades estrangeiras que visitassem o país, e que serviria ainda para fins militares e cívicos (paradas e outras demonstrações). - No entanto tal projeto era falho do

ponto de vista técnico, pois situava o desembarcadouro e a esplanada em frente à barra da Baía de Guanabara, em local vulnerável sujeito às marés e ressacas.

A outra parte do Bairro Comercial correspondia a atual "Cidade Nova" da praça da República à Praça da Bandeira, (equivalente à ZC-2 de 1937), prolongando-se ao longo da gare até São Cristóvão.

Para toda esta área o plano adotava a "densidade máxima compatível com a higiene e circulação", sendo a regulamentação baseada no perfil de construção - um transplante do sistema francês ao Rio de Janeiro.

O Bairro de Negócios - A<sub>2</sub> - confere com a ZC-1 de 1937 e com a atual área central, ou CBD. Para esta área o plano permitia maiores facilidades à ocupação, autorizando a construção de torres, partido adotado pelos planejadores de hoje em relação à "reafirmação da área Central".

A segunda Zona (B), ou do Porto, ocupava uma extensa área, em grande parte de aterro, que englobava ainda a ilha do Fundão: Para toda a área os usos previstos eram a função portuária e industrial, sendo em geral proibida a habitação. Já para as indústrias quase não existiam restrições quanto a localização, exceto quanto a algumas consideradas nocivas. Cabe dizer que toda a área foi estudada de forma integrada, exercendo um papel decisivo o desenvolvimento das linhas ferroviárias ali projetadas com o desvio da EFCB. No entanto a solução para o porto era antieconômica e antitécnica, exigindo dragagem permanente da área e ocasionando futuros-congestionamentos pelas manobras de navios em área escassa.

- Sem as ambições do plano, uma parte da área permaneceu em 1937, como zona industrial e portuária.

A terceira Zona (C), ou Residencial, era estudada de acordo com os critérios determinados por três fatores fundamentais: a necessidade dos habitantes, o preço dos terrenos e a densidade então atual das parcelas. A partir de tais fatores e obedecendo à regra geral de decrescer a densidade a medida em que se distanciava da área central em direção à periferia, foram as áreas residenciais subdivididas em 4: C1, C2, C3, C4.

Para C<sub>1</sub> e C<sub>2</sub>, correspondentes aos bairros da atual ZR-2 (Copacabana, Botafogo, Flamengo até a Glória, Laranjeiras, Rio Comprido, Tijuca e Vila Isabel), além dos eixos principais de acessos aos bairros - precursores do atual Centro de Bairro, ou CBs -, era prevista a construção ininterrupta no alinhamento da rua, sendo o sistema contínuo permitido para quarteirões de comércio local. Assim, as áreas C<sub>1</sub>, podiam conter 4 pavimentos e superfície edificada de até 50% do total do lote. As zonas C1 e C2 serviam com 1/3 da área edificada e 2 pavimentos com 1/4 da área edificada, respectivamente.

As zonas C<sub>3</sub> situavam-se ao longo das vias principais e C4 nas áreas de Ipanema, Leblon, Jardim Botânico, parte de Copacabana e Urca.

O plano Agache considerava útil nas ZRs e existência de centros de pequeno comércio, mercados locais, garagens públicas e salas de reuniões e espetáculos que evitam aos habitantes grandes deslocamentos. Somente não se considerava uso permitido e/ou adequado usinas, fábricas, oficinas e armazéns de depósito.

Os limites das áreas residenciais eram extensos, sendo a divisão final entre a 3<sup>a</sup> e a 4<sup>a</sup> zona a partir da vertente oeste do cais do Porto, na Gamboa, prosseguindo os limites pela Penha, Madureira, Cascadura, Piedade, Inhauma e Engenho de Dentro.

Para a 4<sup>a</sup> Zona (D) ou Suburbana, prevista como sendo zona de transição entre a cidade e o campo, eram exigidas maiores dimensões para lotes e recuos, uso permitido somente a casas individuais e superfície edificada de 10% da área.

Para a 5<sup>a</sup> Zona ou Rural existia a previsão de três usos: um para reservas florestais e espaços livres, a permanência do uso agrícola, e uma terceira área destinada a fábricas sob condição de permanecerem cercadas por grandes espaços livres.

Quanto ao zoneamento e previsão de ocupação futura dos bairros residenciais, algumas curiosidades e proposições interessantes :

- Para o bairro de Copacabana, onde a ocupação residencial predominante era formada por residências isoladas, existindo apenas alguns edifícios Agache já considerava necessário o alargamento da Avenida Atlântica, que ao contrário do executado 30 anos mais tarde não se fazia as custas do mar e da praia, senão do um afastamento de 20m nas construções existentes, possível época. Em toda a área o zoneamento era severo, regulamentando a proibição de construções com mais de dois ou três pavimentos.

- Para o Leblon e a Gávea - considerados de uma forma elitista no plano como "locais de residência para famílias abastadas", era prevista a ocupação por residências isoladas sob a forma de pavilhões.

- Em Ipanema e Leblon o plano descia ao nível de anteprojeto/projeto, ao detalhar as quadras residenciais que, a maneira de Brasília, conformavam unidades de vizinhança sob uma proposição arquitetônica bem definida ao estilo francês.

- Dentre as propostas que demonstram a visão para o futuro de Agache - que não se observam nos planos posteriores, sequer nas preocupações com a legislação urbanística - encontra-se a da ocupação da região oeste do Município.

- O plano previa a construção do Golf Club da Gávea, de um autodromo em Jacarepaguá, de balneários no Campo do Grumari e Piaí: hoje, quarenta e seis anos depois, algumas destas propostas estão sendo executadas, obedecendo a orientação antevista de uso recreacional para a orla litorânea da região Oeste; (\*)

- Outrossim, previa o plano a formação de futuras "cidades satélites" disseminadas no espaço territorial oeste, que, à semelhança dos núcleos que se desenvolveram em Jacarepaguá, Santa Cruz, Bangu e Campo Grande, seriam núcleos de apoio à cidade matriz, razoavelmente dependentes na medida em que possuíam difícil acessibilidade; se o que ocorreu posteriormente nestas áreas não obedeceu às proposições do plano, mas a uma tendência espontânea de ocupação e, mais tarde a uma direção induzida, o desempenho de tais núcleos ainda hoje pode

(\*) Conferir com o recente plano executado pela Secretaria Municipal de Planejamento para Grumari.

se considerar como de cidades-satélites, uma vez que não se acham perfeitamente integrados por meio de eficientes redes de transporte ao CBD local.

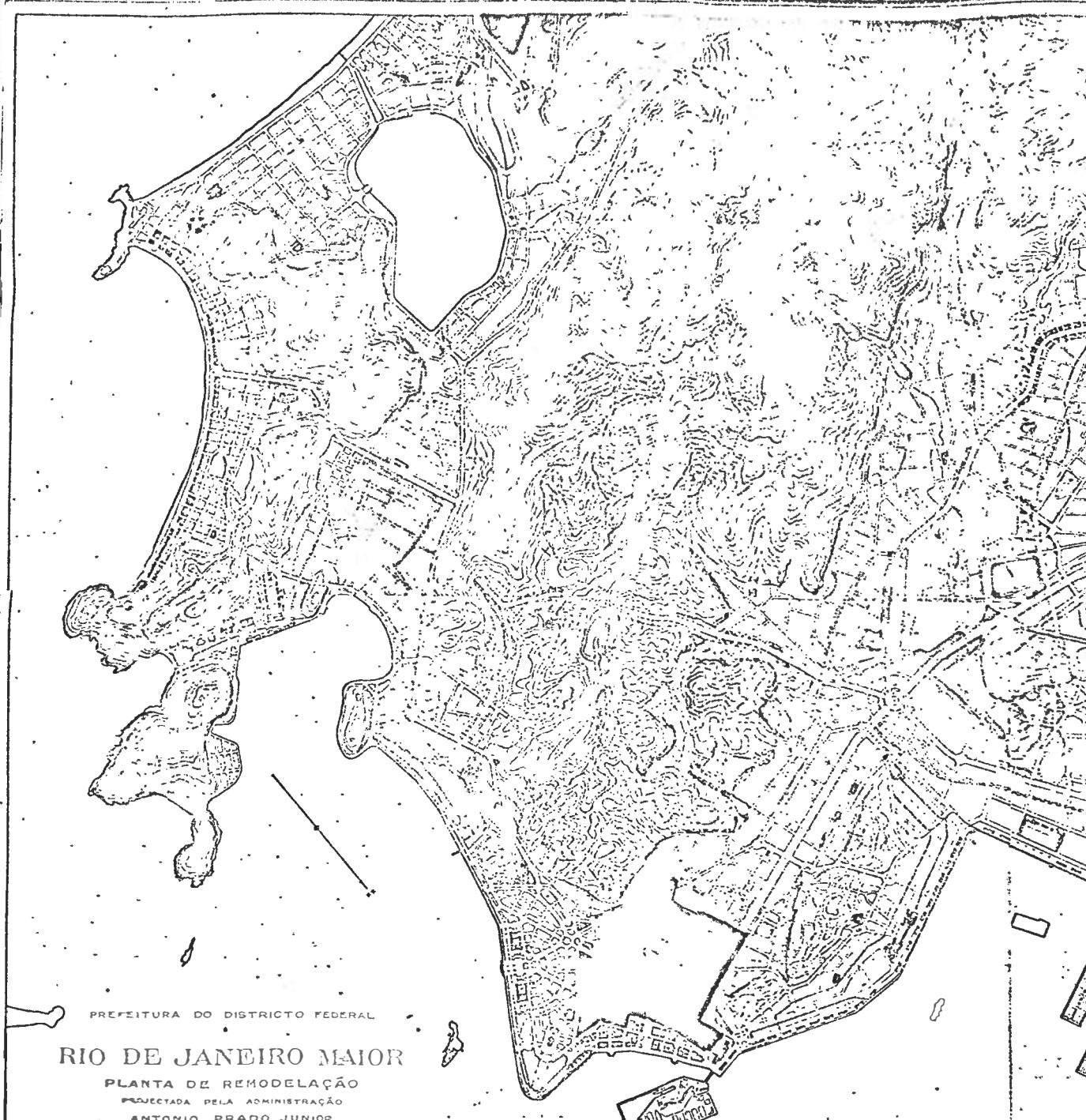
Prevenindo tal distanciamento, Agache prevê no plano do Metrô um desenvolvimento para a região oeste, adotando o projeto do Engenheiro Raimundo Pereira da Silva.

- É notável observar como o desenvolvimento da área oeste do Município obedeceu aos padrões estudados e previstos pelo plano, bem como a concordância entre os atuais projetos para a área e os planos anteriormente desenvolvidos: tal visão "futuristica", ou seja, a capacidade de planejar a longo prazo com acerto, raramente se encontra no campo do planejamento urbano, uma vez que a dinâmica urbana e o processo de desenvolvimento ultrapassem usualmente a capacidade de interpretação dos planejadores quanto ao meio-ambiente do futuro e suas necessidades a resolver.

Já se tentou planejar - a nível de projeto - e ainda se tenta, cidades novas para longo prazo: os erros resultantes das mutações tecnológicas e demais transformações dos padrões de desenvolvimento urbano destroem proposições em tempo breve, como a proposição de Brasília - a última cidade planejada para o automóvel. No entanto, hoje tenta-se no Rio de Janeiro a integração através do transporte coletivo de massa estudado pelo Professor Agache em 1930, e não a proposta de circulação urbana desenvolvida por Doxiadis em 1960.

Ao planejar a "marcha para oeste", o plano estabelecia ligação futura da linha do Metrô, com a estação da EFCB em Santa Cruz. - É óbvio que se tais proposições fossem levadas adiante, ter-se-ia hoje um desenvolvimento muito diverso/atual, sem as deseconomias resultantes da rarefação e adensamento excessivos na ocupação do solo.

Em 1930 o plano considerava a necessidade de maiores facilidades de integração entre Niterói e Rio, considerando inevitável a melhoria do sistema de transportes para a ligação precária e já muito utilizada, então existente: previa um uso intensivo de "barcos a gasolina", também utilizando na ligação com Paquetá. Agache ainda estudava a execução de um ramal submarino de Metrô para Niterói, a partir da ponta do Calabouço.



PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL

RIO DE JANEIRO MAIOR

PLANTA DE REMODELAÇÃO

PROJETADA PELA ADMINISTRAÇÃO

ANTONIO PRADO JUNIOR

SOB A DIRECÇÃO GERAL

DE

ALFRED AGACHE

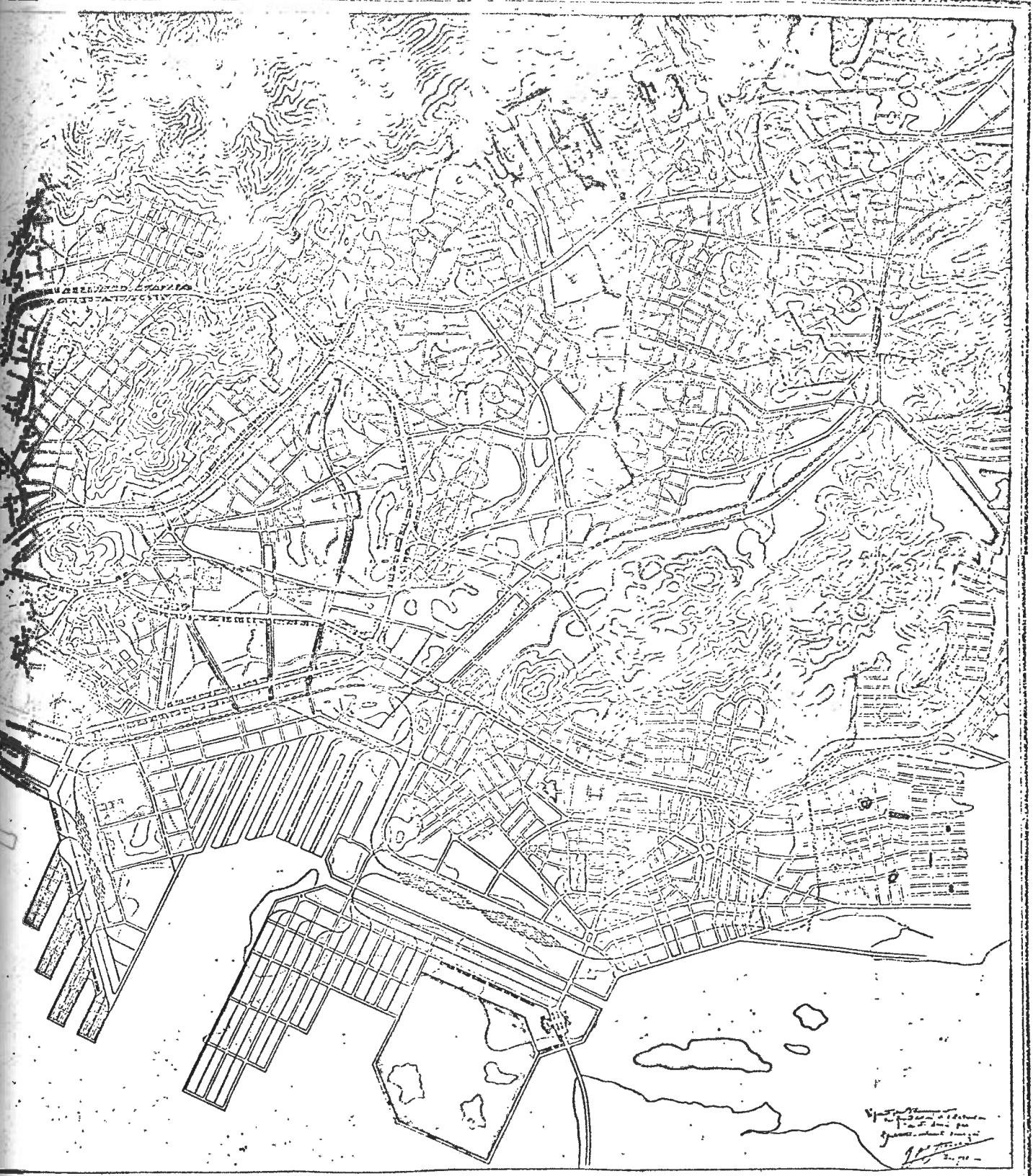
ARQUITECTO-URBANISTA

A.M. - O.P.L.G. - S.F.U.

1930



ZONING: ZONE A. ZONE B. ZONE C.



C1 ZONE C3 ZONE C4 ZONE D ZONE E ESPACES LIBRES

### Instrumentos normativos do Plano Agache

Até nessa época já se temiam as flutuações políticas responsáveis pela falência dos planos e projetos, e a descontinuidade administrativa - responsável pelos desvios no controle do desenvolvimento urbano: - ao formular o instrumental legal para implementação das propostas - um conjunto complexo e acabado de leis, de zoneamento às leis sociais - previa a aplicação do "zoning" de maneira contínua, preservada das flutuações da política, por um período mínimo de 8 (oito) anos (na época correspondente a duas legislações).

Além de todos os instrumentos usualmente empregados no planejamento Agache valorizava as leis de proteção ambiental e paisagística, preocupações na época estritamente ligadas às necessidades de saneamento da cidade e higiene dos habitantes. Curiosamente, as leis de proteção, a par da seriedade do conteúdo contêm fatos curiosos como a "necessidade de manter e preservar as palmeiras reais" ...

- Tais discrepâncias são muitas vezes observadas nos planos abrangentes, e mais um paralelo se nota entre o plano Agache e o plano Doxiadis: lado a lado a diagnósticos compreensivos e proposições integradas de planejamento surgem alguns projetos bastante específicos e limitados, por vezes de caráter sonhador, idealista e/ou personalistas: os tratamentos à favela e ao bairro de Copacabana (Doxiadis) e o projeto para a "Porta do Brasil" e "Praça do Castelo" (Agache) são exemplos.

- As proposições do plano que merecem destaque :
- o sistema de barragens junto aos mananciais projetado para prever as inundações da época chuvosa sobre a planície;
- o sistema de túneis para integração das zonas sul-central-norte;
- a grande área de aterro projetada para a lagoa, na parte da Praia Funda, (não realizado), parte de uma extensa urbanização que previa a abertura da via pelo corte do Cantagalo (Caminho do Caniço antigo);
- o projeto para cidade universitária na Avenida Pasteur, ocupando extensa área até a Praia Vermelha.

Sempre imaginando o Rio de Janeiro como o centro de uma área - que mais tarde seria efetivamente uma área metropolitana - o plano se preocupava com o tratamento das regiões serranas, como Petrópolis e Teresópolis, objetivando integrá-las através de maior acessibilidade e especialização funcional ao meio-ambiente urbano central: tais preocupações são um dos pontos prioritários no esquema geral de acessibilidade projetado, porquanto na época o acesso a tais regiões era muito precário.

- Em todos os planos urbanísticos existem as tóricas ou diretrizes subjetivas emanadas da sensibilidade do planejador em estreita correlação com a conjuntura da época; no Plano Agache, podem-se destacar algumas principais:

- a extrema preocupação com os aspectos de higiene e saúde da população, tendo em vista as precárias situações então encontradas; nos cuidados com a aeração e ventilação do meio urbano, pode-se notar que o professor francês considerava nossas condições climáticas quase insuportáveis ....
- o cuidado formal com todos os aspectos do "design" urbano atingindo considerável grau de rigor e detalhamento na abordagem dos problemas construtivos;
- uma indiscutível tendência elitista, manifesta nos projetos de bairros residenciais para as "classes abastadas e burguesas" (de resto, tipo de abordagem não rara ainda hoje), sem prejuízo do cuidado na integração de áreas e serviços públicos.

### Instrumental executivo

Em 1930 foi sugerida pelo plan<sup>o</sup> Agache a criação da comissão do Plano da Cidade. Consistia de uma comissão mista de engenheiros e arquitetos com diferentes formações: José Moreira Filho, que era um defensor e adepto do estilo colonial brasileiro, Armando de Godoy, o primeiro a difundir as idéias do urbanismo frances no Rio de Janeiro, Afonso Eduardo Reidy, que mais tarde se faria notar na história do urbanismo e arquitetura moderna, e outros.

A comissão executou toda a análise do plano Agache e durante sua existência examinou muitos projetos de construção a fim de observar se contrariavam as proposições do plano.

Aceitando plenamente as idéias do urbanista frances, a Comissão persistiu até 1934, sendo extinta na administração do Prefeito Pedro Ernesto. Porém mesmo com a revogação do plano muitas proposições permaneceram para determinadas áreas, e foram mais tarde executadas, como adiante se verá.

Em 1935, a presidência da República, então sob Getúlio Vargas, promulgou a Lei nº 125, visando o estabelecimento de regras para a construção de edifícios públicos, que já obrigava a apresentação dos projetos em todo o país, à Prefeitura local.

#### Projeto de reforma do Regulamento para Obras

Dez anos após a publicação do decreto 2087, tornou-se necessário realizar a complementação da legislação, ainda sumária e não mais adequada às exigências do desenvolvimento local.

Na década de 30 ocorreriam grandes avanços no domínio da técnica do concreto armado, com a consequente evolução dos processos construtivos. Como decorrência, ao lado da expansão horizontal da cidade, torna-se possível a verticalização, e necessária uma nova regulamentação de uso do solo e das construções e/ou edificações.

Simultaneamente, ocorreram mudanças qualitativas no uso do solo urbano: com a crescente valorização dos terrenos, alguns usos foram sendo expulsos das áreas residenciais e comerciais, como as antigas fábricas localizadas nas áreas próximas ao centro (Laranjeiras, etc.).

Assim, no zoneamento de 1935 já se observa uma divisão e sub-divisão do território em zonas mais complexas, adequadas a usos e funções específicas, sendo que a nomenclatura ali utilizada em grande parte até hoje se mantém, da mesma forma que a função de certas áreas, como a Zona Portuária.

O decreto compreendia a delimitação das zonas abaixo discriminadas:

(1) Zona Comercial (ZC), subdividida em ZC-1, (Parte Principal) e ZC-2 (ramunescente). Nesta área foi criada a primeira Zona Especial (ZE), constituindo uma sub-zona da ZC correspondendo ao Morro ou Esplanada do Castelo, objeto de plano específico. O desmonte do morro do Castelo teve início em 1920, sendo que a urbanização da área de projeção foi iniciada em 1928, obedecendo as diretrizes do plano existente na época. Mais tarde, com a substituição do projeto pelo plano Agache foi necessária a criação de

uma outra Zona Especial (prática que se manteve até hoje: SEPE, Cidade Nova, etc.). Entre 1938 e 1939 a Comissão do Plano da Cidade, através do PA 3085, modifica o projeto de urbanização da área em função da construção do Aeroporto Santos Dumont.

Torna-se uma curiosidade o fato de uma área central ter sido, no espaço de 18 anos, objeto de 3 planos distintos - cada qual correspondendo a determinadas exigências funcionais, a escolas distintas de urbanismo e arquitetura e ao progresso tecnológico até ali alcançado.

Note-se ainda que quando o poder público se vê em dificuldade para executar um projeto específico considerado de grande interesse, adota uma ou ambas das alternativas: - cria uma "Zona Especial", como se fosse uma Área Militar, e/ou cria um órgão específico para a execução do projeto.

(2) A Zona Industrial aqui foi pela primeira vez delimitada como tal, correspondendo a Zona Industrial de São Cristóvão, que só em 1976 foi modificada para ZIC (uso misto, industrial/comercial). - Tal fato torna-se importante, pois no regulamento de 1925 a função industrial e fabril além de não ser considerada através de zoneamento especial, só recebia restrições de localização na Parte Comercial da Primeira Zona e quando considerada de funcionamento "nocivo ou incômodo à vizinhança". Uma década mais tarde, o zoneamento constata e delimita uma área de uso predominante industrial, além de considerar como "efetivados" os chamados núcleos industriais, que seriam delimitados através de decretos do Prefeito: - nada mais que os terrenos onde se instalavam grandes fábricas ou oficinas em zonas residenciais, dissmidos no território pela ausência de restrições a localização da legislação anterior.

(3) A Zona Residencial pela primeira vez subdividida em partes (ZR-1, ZR-2, ZR-3), segundo o tipo de ocupação permitida, nomenclatura ainda utilizada e mais tarde desenvolvida até ZR-6.

(4) Criação da Zona Portuária, mantida até hoje.

(5) Zona Agrícola e Rural, constituida pelo remanescente das anteriores, pleno modo, todo oeste do território local.

- Deve-se notar que a legislação de 1935 constitui um bloco intermediário, um "decreto de transição", semelhante ao que preparou em 1968 o caminho para o decreto 3800, de 1970: dois anos mais tarde, em 1937, foi lançado o decreto 6000, de longa duração, coordenado também pelo engenheiro Marques Porto.

### Instrumental Executivo

Em 1935 foi criada a Secretaria Geral de Viação e Obras Públicas, que possuia a Diretoria de Engenharia, responsável pelo tratamento das obras públicas e particulares. A Diretoria possuía várias dependências, como a Limpzea Urbana, o Departamento de Concessão de Serviços Públicos, Matas e Jardins, etc.

Nesta época, revogado o plano Agache, foi o plano substituído por uma série de projetos de alinhamento elaborados com base na planta cadastral executada pela Aircraft.

- É o tempo das mudanças primeiras e do inicio da influência de Le Corbusier sobre as idéias dos urbanistas locais. Também o inicio de uso em larga escala do concreto armado, do qual um exemplo foi a concretagem da antiga estrada de terra do "Trampolim do Diabo", ainda calculada no estadio I (atual Estrada da Gávea), na Administração do Prefeito Olímpio de Melo.

Somente em 1937 foram organizadas de forma sistemática as diversas disposições a respeito de arquitetura, construção, bem como o primeiro zoneamento local, sob o Decreto 6000, de 1/07/1937. Daí se originam as primeiras diferenças entre zonas residenciais (ZR-1, ZR-2, ZR-3), e a regulamentação e criação de demais zonas, como industrial, comercial (e Central), portuária, industrial e agrícola, aperfeiçoando os instrumentos legais da legislação de 1935.

Ainda lidando com um ambiente urbano de pouca complexidade e ocupação bastante rarefeita, nota-se que as maiores preocupações se dirigiam à preservação e desenvolvimento das áreas mais densamente ocupadas e as objets de interesse paisagístico: as áreas centrais, a orla litorânea até o Leblon, a zona de São Cristóvão; o desconhecimento do restante da área - incluindo as

zonas norte e oeste, tratadas globalmente como ZR-3 e ZA - permaneceu durante longo tempo, na medida em que o ritmo da expansão urbana ainda não as atingia de forma relevante. (Vide mapa em anexo).

#### O Decreto 6000

O Decreto 6000 de 1º de julho de 1937 ou o "Código de Obras do Distrito Federal" foi o único instrumento normativo a reger o zoneamento e a construção no Rio de Janeiro durante trinta e um anos, até a publicação da lei 1574 em 1968, que estabelecia as Normas para o Desenvolvimento Urbano e Regional. Foi paulatina e periodicamente acrescido de leis, resoluções e decretos, que as sucessivas administrações promulgavam, e que aos documentos iniciais eram apensados sob a forma de "Legislação Complementar" sem, no entanto, invalidar as principais características do documento-base.

- Obra de um só homem, Engenheiro Marques Porto, excepcionalmente claro e bem escrito, o decreto previa a sua atualização a cada cinco anos, na medida da constante readaptação do instrumental legal ao desenvolvimento urbano, as conquistas da tecnologia da construção, as exigências da expansão urbana.

Esta recomendação jamais foi cumprida (ver adiante a tentativa do Dec. 6.000.000); e durante um tempo absurdamente longo o Rio de Janeiro teve a regulamentação de sua organização territorial feita através de um documento antigo, cada vez mais alentado de leis promulgadas ao longo dos anos, as vezes conflitantes, as vezes superpostas, muitas vezes desconhecidas, para dificuldade daqueles que planejavam e projetavam na cidade.

- Em tais ocasiões sempre deve se desconfiar de que tais situações servem a alguém, principalmente aos "donos da verdade", ou seja, aqueles que por antiguidade e/ou participação constante na elaboração das leis criam uma relação de dependência constante com relação aos profissionais não inseridos em tal contexto burocrático, e à população (insegura) de um modo geral.

O Decreto 6000, estabelece o zoneamento do então Distrito Federal em zonas e sub-zonas perfeitamente delimitadas, o que não aconteceu nas tentativas posteriores de zoneamento, marcadas e plotadas em mapas sem a necessária definição por logradouros até a recente revisão que deu origem ao Decreto nº 322.

Assim, a Zona Comercial ZC subdivide-se em duas partes: a ZC-1, com uma sub-zona ZE, e a ZC-2;

- ZP como Zona Portuária
- ZI, subdividida em duas partes: uma continua e outra descontínua, constituída por núcleos industriais esparsos a serem delimitados.
- Zona Rural ou Agrícola, ZA.

Quanto à utilização das zonas por construções, era prevista a ocupação da ZC-1 por estabelecimentos comerciais, bancários, escritórios, equipamento de lazer (cafés, restaurantes), o mesmo ocorrendo em ZC-2 que admitia ainda a localização de depósitos.

A Sub-zona da Esplanada do Castelo, ZE, tinha disposições especiais, quanto à ocupação, prevista sob a proposta de um plano arquitetônico especial; assim, em torno a praça monumental existiam três gabaritos: o normal, o das torres (até 100.00 m), e o gabarito de transição com o máximo de 60.00 m: ali, deveriam os edifícios formar conjuntos arquitetônicos harmônicos em cada quadra.

As zonas Portuária e Industrial eram preservadas da construção de indústrias nocivas, depósitos de inflamáveis, e construções de asilos, hospitais e casas de saúde.

Quanto às zonas residenciais, existia a previsão de um decréscimo percentual da ocupação dos lotes e variações quanto ao gabarito e afastamento, à saber :

Em ZR-1 as construções não podem cobrir mais de 70% dos lotes, com dois pavimentos no mínimo e 6 no máximo, à exceção da Avenida Atlântica, onde já se desejava uma verticalização intensa, sendo permitidos dez pavimentos ou 34 m de altura.

Em ZR-1 era ainda permitida a construção para comércio local em um lado do quarteirão, desde que tal lado já estivesse ocupado em 60% pelo menos de sua extensão por casas comerciais. Note-se que tal critério é precursor dos atuais conceitos de CBs, Centros de Bairro, onde outros usos são permitidos inseridos em áreas com fins de habitação.

Os mesmos incentivos à verticalização já se observavam na Avenida Augusto Severo, rua do Russel, Praia do Flamengo e na Praia de Botafogo entre a Avenida Ruy Barbosa e a rua Marques de Abrantes. (mínimo de 5 e máximo de 10 pavimentos).

Também nos trechos das ruas que desembocam na Avenida Atlântica as construções podiam atingir 10 pavimentos, sendo que nas ruas Belfort Roxo, Ronald de Carvalho e Conselheiro Souza Ferreira o gabarito máximo chegava a quatorze pavimentos.

Já em ZR-2 as construções não poderiam cobrir mais de 60% da área do lote, tendo afastamento de 3.00m em relação ao alinhamento dos logradouros, salvo nas Avenidas Vieira Souto, Delfim Moreira, Epitácio Pessoa e Visconde de Albuquerque.

O Código se reservava também o direito da Defesa paisagística, pela Diretoria de Engenharia, de limitar o nível acima dos quais as construções pudessem subir, "quando resultasse prejuízo para um ponto paisagístico ou um aspecto paisagístico da cidade".

Em ZR-2 eram previstas construções de 2 ou 3 pavimentos, com altura máxima de 12.00m.

Para a Avenida Nicanor as condições para construção eram especiais nos lotes situados do lado em que o terreno desce, como medidas de proteção paisagística além dos aspectos de segurança; tais normas foram mais tarde adotadas para região de Santa Tereza e ainda acham-se em vigor.

Em ZR-3 as construções teriam de se afastar 3.00m no mínimo em relação ao alinhamento do logradouro, não podendo ocupar mais de 50% do lote, com 2 pavimentos no máximo.

Na Zona Rural ou ZA, com fins agrícola e de habitação as construções não podiam ocupar mais de 40% da área total do terreno, tendo um afastamento mínimo de 20.00m do eixo do logradouro. No entanto para tais áreas eram abertas exceções à localização de indústrias pesadas, depósitos, hangares, etc, com a possibilidade de aumento do limite de construções para lá previstos.

#### Aumentos totais de gabarito

Em uma seção única, Disposições Gerais, Art. 46, é notável o aparecimento da exceção que permitia a construção de edifícios com um número maior de pavimentos do que o máximo exigido para cada zona residencial - ZR-1, ZR-2 e ZR-3, e ainda ZA, - apenas obedecendo-se a determinados afastamentos e distâncias de logradouros e divisas.

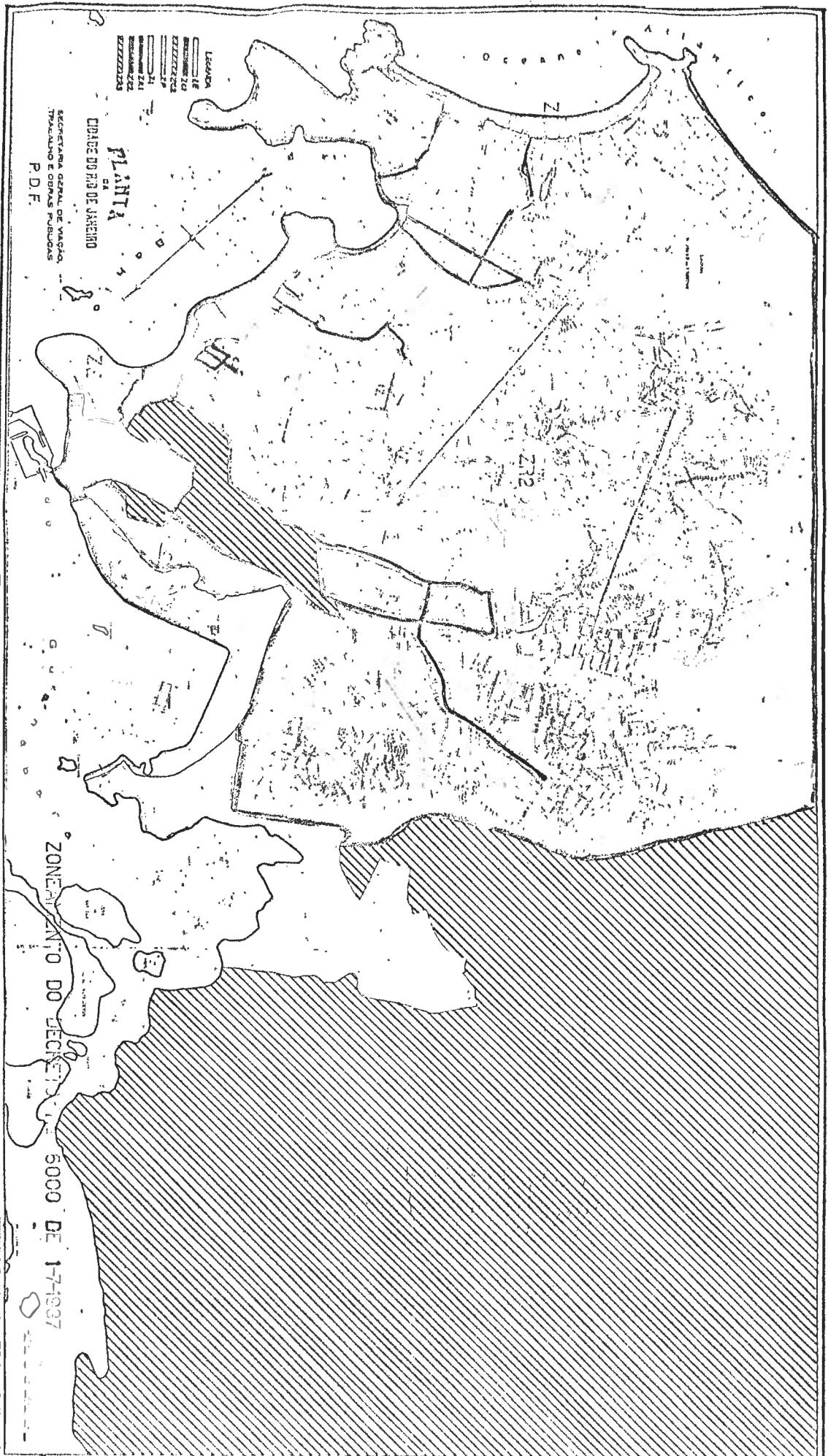
#### A defesa dos aspectos paisagísticos

O decreto 6000 já previa a defesa dos aspectos paisagísticos, dos pontos panorâmicos da cidade, dos monumentos e das construções típicas, históricas e tradicionais. Assim, ficavam proibidos os levantamentos nas encostas dos morros da Glória e Santa Tereza de construções capazes de ocultar a Igreja e o Outeiro da Glória.

No mesmo capítulo XX era prevista a constituição de comissão para, em conjunto com o Patrimônio Histórico, examinar os diversos aspectos paisagísticos e arquitetônicos.

Para o Largo e Beço do Boticário era obrigatória a adoção do "aspecto de construção do tempo das colônias", a fim de preservar o aspecto bucólico que já apresentava.

Até aspectos de posteação e iluminação para as Avenidas Atlântica, Vieira Souto e Delfim Moreira, além da Avenida Niemeyer e parte da Estrada da Gávea deviam se situar de forma a não perturbar a visibilidade da paisagem e dos panoramas noturnos.



### III - O Distrito Federal durante o Estado Novo:

um plano de realizações apoiado pela ditadura de Vargas

O período aqui em estudo deve ser abordado sob a consideração de alguns fatores decisórios:

- a continuidade administrativa por um longo período, oito anos, (1937 a 1945), com a administração do Prefeito Henrique Dodsworth;
- a manutenção no cargo de Secretário de Obras do engenheiro Edison Passos.
- o maciço apoio presidencial às iniciativas de planejamento e execução - de obras públicas na cidade (apoio político acompanhado de orçamentos e verbas generosas);
- a situação a nível federal e externo: a guerra, o esforço da industrialização, a substituição de importações e decorrentes necessidades de resolução das situações locais a nível interno.

#### A 2<sup>a</sup> Comissão do Plano da Cidade

Já nesta época achava-se a organização e estrutura da Prefeitura bastante desenvolvida, com organização de porte semelhante a que permaneceu até a década de 50.

Deste período algumas ressaltam como obras fundamentais, pelas grandes modificações que sua execução proporcionou aos rumos da expansão urbana e o novo perfil que assumiu o meio ambiente quanto aos aspectos formais do "design" urbano. Assim temos na Área Central :

- a urbanização da Esplanada do Castelo;
- a Avenida Antonio Carlos, - traçado antigo de Agache, que tem como ponto focal o Pão de Açúcar;
- as Avenidas Nilo Peçanha e Almirante Barroso, também existentes no plano, que funcionariam como eixos radiais em direção à Tijuca;
- a Avenida Presidente Vargas, cujo projeto foi apresentado em 1938 ao Presidente Vargas, sendo a obra iniciada em 1941 e inaugurada em 1944;
- as novas áreas por urbanizar que surgiram após o desmonte do Morro do Castelo, mais extenso do que o previsto, no Calabouço.

e ainda as aberturas da Avenida Tijuca (atual Edison Passos) e da Avenida Brasil.

Em 31/3/37 o Decreto 5934 institui a caixa para financiamento da execução do "Plano de Transformação e Extensão da Cidade".

A criação da Comissão de Elaboração do "Plano da Cidade" foi feita através do Decreto 6092, de 8/11/37: um decreto do Interventor Federal, considerando não existir o Plano da Cidade, cria a Comissão na Secretaria Geral de Viação e Obras Públicas com os objetivos de :

- a) elaborar um plano geral de transformação e extensão da Cidade;
- b) examinar todos os projetos de zoneamento, planos e sugestões relativos a modificações urbanas;
- c) colaborar nos projetos de obras públicas de iniciativa do Governo da União da Cidade, harmonizando-os com o plano geral da Prefeitura;
- d) organizar um programa de realizações sistemáticas com etapas determinadas anualmente;
- e) resolver casos omissos do Plano e do Código de Obras, estabelecendo, de acordo com o progresso urbano, os novos limites do zoneamento;
- f) dar parecer sobre os casos relativos ao Código de Obras que se ligam ao Plano da Cidade;
- g) estudar e elaborar a legislação em tudo que se referir à organização urbanística;
- h) entrar em entendimentos com as autoridades públicas, estaduais e municipais do Estado do Rio de Janeiro, no sentido de coordenar os empreendimentos a que as mesmas se proponham e que possam interessar zonas do Distrito Federal.

A Comissão do Plano funcionaria sob a presidência do Secretário Geral de Viação, desdobrada em duas sub-comissões: de elaboração e de colaboração:

Cabe notar que o Decreto é abrangente e nítido: ao instituir a Comissão, estabelece seu macro objetivo, a elaboração do plano; demais objetivos, que atingem as diversas áreas de atuação do plano e Comissão; e a organização administrativa necessária à execução do plano.

Como o plano, menos do que um plano global de desenvolvimento urbano à semelhança dos atuais, constituiu-se em um "plano de realizações", ou plano de obras, os objetivos foram atingidos face a adequação do instrumental - técnico, normativo e executivo existentes, além de outras variáveis que colaboraram para sua positiva efetivação.

Dentre elas a mais importante talvez tenha sido a vinculação direta das sub-comissões e do Serviço Técnico à Secretaria de Obras fato que, ao evitar a permanente dualidade e competição entre planejamento/execução/implementação contribuiu para operacionalizar o que já era um projeto complexo e/ou ambicioso no tempo.

Assim em 1937 teve inicio o que hoje se pode considerar como uma "nova era" para a cidade, que aí partiu para a segunda remodelação a partir da de Pereira Passos.

- Tanto em 1937 quanto em 1970 observa-se a duplicidade na existência dos órgãos oficiais para o tratamento do desenvolvimento urbano: em 1937 tinha-se as Comissões de Colaboração e de Elaboração do Plano da Cidade, em 1970 tinha-se o Conselho Superior de Planejamento Urbano (colaboração) e o Escritório de Programação Urbana . (elaboração) .

Tal dicotomia em ambas as oportunidades não foi positivo: os conselhos e comissões, formados por elementos de alto nível, usualmente figuras de renome no meio técnico, raramente chegavam a produzir um trabalho contínuo ou sequer uniforme e harmonico quanto aos objetivos reais de planejamento, enquanto que os escritórios técnicos tinham realmente o poder gerencial, ou seja, se constituiam na efetiva fonte da tomada de decisões sobre a cidade.

A Comissão de Colaboração foi extinta em 1940, dado que sua atuação era pouco ou nada solicitada.

Dois fatores que traduziram mudanças tecnológicas em projetos de ação são responsáveis pelo comprometimento do Plano Agache: a eletrificação da EFCB, que obrigou à alteração fundamental de todo o sistema de acessibilidade ferroviária proposto - um dos pontos altos do plano - , e a execução do Aeroporto Santos Dumont, em 1935, que comprometeu o uso e a forma da mais grata "zona projetada" do plano.

Nesta altura se considerava necessário dotar a cidade de um Plano Urbanístico, promovendo-se a reestruturação do Plano Agache a partir de adaptações às necessidades e limitações da nova situação urbana.

Assim, durante a ditadura de Vargas foi o plano sendo executado parcialmente, com habilidade sendo reformulado no que necessário pela e quipe de engenheiros e arquitetos que então se fazia notar.

Obras específicas e projetos especiais detalhados e executados pela comissão do Plano da Cidade, com o fito de implementar as medidas propostas pelo Plano Agache.

#### Projeto especial - Avenida Presidente Vargas

A atual Avenida Presidente Vargas era prevista no plano Agache - como o prolongamento da Avenida do Mangue, e o projeto final foi aprovado no Governo de Henrique Dodsworth e executado de acordo com os decretos nº 6747 de 7/8/40, nº 6897 de 28/12/40 e nº 7197 de 26/12/41.

No entanto, a obra executada muito se distancia do projeto original de Agache, que previa somente um simples prolongamento da Avenida do Mangue no estilo dos boulevares parisienses.

Para a execução da obra foram necessários alguns artifícios legais/normativos: conseguiu-se realizar a desapropriação marginal para a constituição dos lotes urbanizados através da criação das "Obrigações Urbanísticas", regulamentadas pelo Decreto 6896, de 29/12/40.

- Tais Obrigações correspondiam a um título vinculado ao lote urbanizado sobre o qual a Prefeitura levantava o dinheiro correspondente caucionando o título no Banco do Brasil como garantia do empréstimo.

- Foi uma alternativa criativa para os permanentemente endividados cofres públicos e para a construção de grandes obras no período.

As construções previstas para o 1º trecho (da Rua da Quitanda à Praça da República), teriam inicialmente a altura de 15 pavimentos, logo aumentada para 22 pavimentos: a chefia do Plano da Cidade (Dr. José de Oliveira Reis) era contrária ao aumento do gabarito, de 15 para 22 pavimentos; a decisão de Henrique Dodsworth subordinava-se principalmente a pressões de interesses financeiros e imobiliários sobre a área: com tal medida retardou-se a ocupação do 1º trecho em cerca de 15 anos.

Para o 2º trecho da Praça da República à Praça da Bandeira, foi realizado um estudo urbanístico especial que, a partir dos indicadores que traduziam a valorização dos terrenos, alternava a ocupação segundo o gabarito de 15 a 8 pavimentos.

Nesta área se previa um intenso uso comercial, e uma composição arquitetônica traduzida em torres interligadas através de galerias comerciais, grandes áreas internas para ventilação, aeração, iluminação e interligação entre os blocos por meio de lojas e sobrelojas com 3 pavimentos e jardins suspensos: - já aqui se pode notar a forte influência de Corbusier.

Até hoje este 2º trecho não se acha totalmente edificado tendo sido o projeto original progressivamente modificado a fim de compatibilizar interesses - principalmente imobiliários - com os projetos.

- Atualmente aí se encontra o natural eixo de expansão do CBD, contendo um projeto específico a nível de Governo, qual seja, a Cidade Nova e o Novo Centro Administrativo.

#### Projeto Especial - Esplanada do Castelo

- Quanto a Esplanada do Castelo foi objeto de projeto urbanístico especial (PA 3085, Dec. 7078 de 12/8/41), modificando o plano Agache: aumentava a área da praça do Castelo, prevista por Agache e elevava o gabarito de 10 para 12 pavimentos, permanecendo confirmado o princípio francês quanto à utilização de galerias.

A circulação do local também foi modificada para melhor, já que a anterior acarretava um permanente congestionamento na área reservada à praça.

### Projeto Especial - Morro de Santo Antonio

Já para a área do Morro de Santo Antonio onde Agache não previa um plano especial, vários projetos foram feitos. O inicial previa a abertura de uma grande Avenida Diagonal para ligação do Largo da Lapa à Praça da República, e uma segunda de união do Largo da Carioca à Avenida Diagonal. (PA 3612, do Urbanista Prof. Saboia Ribeiro).

A Comissão do Plano da Cidade modificou o plano, substituindo-o por outro que consistia no estabelecimento de dois eixos ortogonais principais, delimitando o espaço a ser ocupado por blocos isolados, de 22 e 11 pavimentos, com áreas abertas, áreas verdes e áreas de estacionamento. Mais tarde a esplanada foi sucessivamente objeto de diferentes projetos (de Reidy, Herminio de Andrade e Silva, Oliveira Reis e, finalmente, da SURSAN). No entanto, em todos os planos é mantida a essencia principal dos dois eixos ortogonais da diretriz conformada pelas avenidas: Norte-Sul (atual Paraguai) e Leste-Oeste (Almirante Barroso e Henrique Valadares).

### Projeto Especial - Avenida Brasil

A Avenida Brasil foi realizada para permitir a penetração no território do Rio - que não existia - e acesso a Petropólis e São Paulo.

Como consequencia foi depois prolongada até Santa Cruz, em posteriores administrações, e mais tarde complementada com a execução do anel rodoviário.

IV - A crescente complexidade do meio urbano e oito administrações  
em quinze anos

Entre 1945 e 1960 a cidade se desenvolveu extraordinariamente: era o pós-guerra, a industrialização, a apreensão das novas conquistas tecnológicas e a efetiva adoção da sociedade de consumo ao estilo americano.

Desta época resulta o "boom" imobiliário decorrente dos financiamentos de IAPs, e a definitiva substituição da ocupação horizontal do solo pela verticalização.

Também a morte do bonde como meio eficiente de transporte e o desabrigamento com as possibilidades do automóvel - de resto, atitudes reforçadas pelas correntes de arquitetura e urbanismo externas (Le Corbusier na França, e o modelo americano de forma geral: a reformulação das cidades para acolher o automóvel) - vieram modificar o meio urbano, iniciando um processo de crescente complexidade e deseconomia ambiental que hoje atinge níveis de saturação.

Tais condições ainda se agravaram com a ausência de um planejamento urbano efetivo, ou sequer a existência de uma codificação urbanística que possibilasse a compatibilização das novas situações criadas na cidade: - todo o período é coberto por um vasto elenco de leis urbanísticas que as sucessivas administrações promulgavam, sem definições de objetivos ou diretrizes a médio e longo prazo.

Foram simplesmente apensadas ao Decreto 6000 de 1937, sob a forma de "Legislação Complementar".

A única exceção é configurada na tentativa de elaborar o "Decreto seis milhões".

Fechando o quadro observa-se que durante os quinze anos em estudo o Distrito Federal teve oito administrações de diferentes prefeitos. Não escapando aos aspectos sempre presentes na descontinuidade administrativa no caso brasileiro, cada prefeito deslanchou a seu tempo um "pacote de obras" e projetos de ação sem maiores preocupações com os resultados globais de tais iniciativas sobre a organização físico-territorial e o desempenho das funções urbanas.

## 1. O instrumental executivo

Em novembro de 1945 com a deposição do Presidente Vargas, foi substituído o prefeito Henrique Dodsworth: seu sucessor Ministro Philadelpho de Azevedo, criou o Departamento de Urbanismo da Prefeitura do Distrito Federal (DUR), em substituição ao Serviço Técnico do Plano da Cidade. (Decreto-Lei nº 304, de 6/12/45, do Presidente José Linhares).

O DUR era subordinado diretamente ao Secretário Geral de Viação e Obras, e daí por diante ficou com a responsabilidade dos projetos de urbanização da cidade.

- Na época, era o órgão centralizador de todas as ações, mais tarde redistribuidas em departamento ou órgãos específicos tais como o DER, a SURSAN, e outras. (1952 e 1958).

Entre 1946 e 1960 houve uma periódica alternância na direção do DUR - Dr. José de Oliveira Reis e Afonso Eduardo Reidy: - das diferentes orientações urbanísticas dos profissionais envolvidos resultaram também periódicas modificações nos projetos. Um exemplo é o estudo da Esplanada do Santo Antonio.

Durante o período foram criados vários órgãos de apoio a execução de obras públicas, tais como :

- a Superintendência de Financiamento Urbanístico (1946/1947);
- o Departamento de Estradas de Rodagem, DER, (1947/1951), que veio a assumir proporções extraordinárias como agente do desenvolvimento urbano a partir da década de 60;
- a Superintendência das Obras de Santo Antonio, a "SOST", criada pelo Decreto 11879 de 31/12/52, com fito de sistematizar as obras de desmonte do Morro de Santo Antonio;
- os órgãos específicos para a implementação de projetos prioritários (1952/1954): o Serviço Técnico Especial da Av. Perimetral, "STEAP", e o Serviço Técnico Especial da Av. Radial Oeste, "STEARD";

- as Sub-Prefeituras, criadas entre 1954/1955, que mais tarde ao se tornarem Administrações Regionais no Estado do Rio de Janeiro tiveram importante atuação como agentes intermediários das necessidades da população junto aos Governadores; para o planejamento urbano sua relevância se refere a existência dos dados e informações que, a partir desta época, conformaram séries históricas: são ainda hoje o instrumental de planejamento básico e as RAs as árcas programa de estudo;
- a Superintendência de Urbanização e Saneamento, SURSAN, criada pela Lei 899 de 28/11/57, que, ao lado do DER, constituem os dois principais órgãos executivos por um longo período: - suas histórias, - as crença e declínio serão adiante relatadas;
- a Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro foi criada entre 1956/1958, e funcionou em ritmo lento até as recentes decisões governamentais tomadas a nível federal/estadual, que optaram pela aceleração das obras e inauguração da linha prioritária em 1979.

## 2. Prefeitos e obras públicas ( \* )

Para um conhecimento-a nível de painel - desta época administrativamente atomizada e os resultados sobre o meio ambiente urbano das ações dos diversos governantes segue a listagem das obras dos diferentes prefeitos :

- 1) Administração Prefeito Hildebrando de Goes (1946/1947)
  - a) abertura da Avenida Princesa Isabel.
  - b) asfaltamento da Rua Humaitá
- 2) Administração - Prefeito Angelo Mendes de Moraes (1947/1951)
  - 1 - Estádio Maracanã
  - 2 - Início da abertura do Tunel Catumbi-Laranjeiras (atual Tunel Santa Bárbara - concluído na Adm. do Governador Carlos Lacerda).

- 3 - Tunel do Pasmado
- 4 - Estrada Grajau-Jacarepagua - conclusão
- 5 - Caminho das Canoas - conclusão
- 6 - Alargamento do Tunel da Rua Alice e das ruas: Barão de Petrópolis e Alice.
- 7 - Estrada do Sumaré - melhorada e alargada
- 8 - Instalação da Prefeitura no Palácio Guanabara

3) Administração - Prefeito João Carlos Vital (1951/1952)

- 1 - Ante-projeto do Metropolitano executada pela firma francesa do Metropolitano de Paris.
- 2 - captação do Rio Guandu para reforço do abastecimento d'água do Rio.
- 3 - Avenida Brasil - duplicação do trecho entre a Av. Teixeira de Castro e o Viaduto de Lucas.
- 4 - melhoramentos em várias estradas.
- 5 - construção de Pontes e viadutos em: Rua Ana Neri - Avenida Brasil - Cintra Vidal - Santa Eugenia.

4) Administração - Prefeito Dulcicio Cardoso (1952/1954)

- 1 - prosseguimento da Avenida das Bandeiras (atual Avenida Brasil).
- 2 - conclusão dos jardins da Praia de Botafogo.
- 3 - construção de muralha protetora do Jardim de Alá.
- 4 - construção de canalização pluvial nas ruas :
  - Gal. Espírito Santo Cardoso - Maracanã (praça)
  - Mal. Francisco Moura e Barão de Macaúbas
  - Teodoro da Silva
  - Visconde Silva (rio Berquó)
- 5 - pavimentação de inúmeras ruas dos subúrbios

5) Administração - Prefeito Alim Pedro (1954/1955)

- 1 - Preparo da área para a realização do XXXVI Congresso Eucarístico no Aterro da enseada da Glória.
- 2 - abastecimento d'água - adutora do Guandu com a adução de 1.800.000.000 de litros diários.
- 3 - Projeto do Túnel Rio Camprido-Lagoa - ligando a Avenida Paulo de Frontin, passando pelo Cosme Velho.
- 4 - Trevo das Missões - na Avenida Brasil - e Via Petrópolis.
- 5 - conclusão do Viaduto Ana Neri
- 6 - Viaduto de Deodoro na Avenida Brasil.
- 7 - Estação Terminal de ônibus Zona Sul na Praça Antonio José de Almeida - entre: Av. Erasmo Braga e Rua São José, onde hoje se acha o Terminal Garagem Menezes Côrtes.

6) Administração - Prefeito Sá Lessa (1955/1956)

- a) aprovação do elevado da Avenida Perimetral
- b) projetos dos sistemas de Túneis de Copacabana: (Barata Ribeiro - Toneleros - Nascimento Silva).

7) Administração - Prefeito Negrão de Lima (1956/1958)

1) Plano de Realizações da SURSAN

(principalmente um plano de estruturação viária)

- 1) Av. Beira-Mar - faixa Litoranea
- 2) Av. Norte Sul - Esplanada de Santo Antônio
- 3) Av. Perimetral
- 4) Av. Presidente Vargas - trecho final da Praça 11 à Praça da Bandeira
- 5) Av. Radial Oeste
- 6) Av. Radial Sul (trechos iniciados)
- 7) Ligação Cais do Porto - Copacabana
- 8) Túnel General Glicério - São Clemente (não realizado)
- 9) Parkway Rio Faria Timbó
- 10) Av. Canal Rio Jacaré
- 11) Av. Rio Maracanã

- 12) Túneis de Copacabana
- 13) Av. Rio Joana
- 14) Av. Rio das Pedras
- 15) Av. Canal do Rio Ramos
- 16) Av. Rio Trapicheiros
- 17) obras de saneamento dos rios: Acari, Lucas Dom Carlos, Cachorros, Faleiro, Irajá, Meier, Nunes, Piraquara e dragagem do Canal do Mangue.
- 18) pavimentação em placas de concreto da Estrada das Paineiras
- 19) Estrada das Furnas - concreto
- 20) Viaduto de Madureira que tomou o nome de Viaduto Negrão de Lima
- 21) conclusão do Viaduto de Ramos
- 22) repavimentação de 18 Km da Av. Litoranea
- 23) instalação de ônibus Elétricos
- 24) Criação da Lei das Garagens - Lei 894 de 22/8/57
- 25) Remodelação e Manutenção de mais de 25 praças e jardins em diversos pontos da cidade.

8) Administração - Prefeito Sá Freire Alvim (1958/1960)

- 1) Túnel Sá Freire Alvim, ligando a Rua Barata Ribeiro à Rua Raul Pompeia - inaugurado em 31.01.60 pelo Presidente Juscelino Kubitschek
- 2) Avenida Chile na Esplanada do Morro de Santo Antônio
- 3) Parte elevada da Avenida Perimetral
- 4) Rampa de acesso ao Viaduto Negrão de Lima em Madureira
- 5) Pontes sobre os rios: das Tintas, Rio Grande, 7 Riachos, e Cachorros
- 6) Viadutos: Rua Propício - Rua 54 na Fazenda do Pedregoso - Estrada D. Júlia na Avenida Brasil Estrada do Pedregoso
- 7) Pavimentação: Estrada do Redentor - Estrada do Sumaré, Partes laterais da Av. Brasil entre Av. Rio de Janeiro e o Trevo das Missões e em cerca de 43 logradouros nos diferentes pontos do Distrito Federal.
- 8) Reforma e remodelação de mais de 50 jardins, plantio de 7000 árvores nos logradouros públicos.

(\*) Conferir com "o Rio de Janeiro e seus prefeitos". de Dr. José de Oliveira Reis.

3. O Decreto 6.000.000: pelo menos, uma iniciativa de tratamento global da codificação.

Na década de 50 achava-se o Código de Obras obsoleto e inadequado às necessidades do desenvolvimento urbano local: com mais de dez anos de idade, acrescido da legislação complementar que aos poucos o modificava de forma não integrada, de difícil consulta e manuseio aos que trabalhavam e projetavam para a cidade, e sem o respaldo de um plano ou sequer de diretrizes condicionantes à efetiva ocupação do solo.

Assim, em 1952 foi realizada uma tentativa de coordenação de todas - as leis complementares e modificativas do decreto 6000 de 1937. Este anteprojeto foi executado por uma equipe de engenheiros da Prefeitura e distribuído às associações de classe e outras entidades capazes de sugerir e analisar o documento aprimorando o estudo inicial. O já atuante "Clube de Engenharia" formou uma comissão que deu parecer sobre o já chamado "Decreto - seis milhões": em face de tal parecer o prefeito decidiu recolher o anteprojeto para estudos posteriores.

O novo Código se ressentia de extrema heterogeneidade, grupando assuntos diferentes e buscando tratar a todos no mesmo nível de detalhamento (fiscalização de obras, zoneamento, etc); foi executado por diversas equipes que estudavam os capítulos em separado, prática sempre falha quando referida a planejamento urbano.

Na década de 60 alguns exemplos das falhas desta sistemática de elaboração podem ser observadas em vários PDLI, do extinto SERFIAU.

Ao buscar tal compreensividade e minúcias - - - detalhando a forma de execução de bancos de madeira - cerceava a criatividade arquitetônica, ao tempo em que se encontravam profundas contradições entre os capítulos isolados.

Falha a tentativa, permaneceu em uso o decreto 6000 por mais 14 anos, completando trinta e um anos de existência até 1968 e a elaboração da Lei 1574.

#### 4. A Legislação Complementar

A fim de tentar minimizar as dificuldades de análise do período aqui se estabelece um terceiro parâmetro: a pesquisa da legislação urbanística que, em conjunto com o instrumental executivo e a relação das grandes- obras urbanas talvez possibilite a configuração de um quadro sincrônico do desenvolvimento da cidade.

- O levantamento da legislação reguladora foi realizado de forma aleatória, com base única na decisão pessoal e empírica que determinou a escolha de determinadas leis consideradas relevantes para a compreensão do trabalho, grupando-as em quatro conjuntos a priori definidos: as leis de proteção ambiental e paisagística, as leis de adensamento, as leis de criação de órgãos específicos e as leis de alteração do uso do solo.

Algumas razões da escolha dos parâmetros normativos escolhidos:

- 4.1 - as leis de proteção ambiental e paisagística sempre se fizeram presentes, quer por exigências de conservação de conjunto arquitetônico, quer por necessidades de proteção às condições de paisagem e outras considerações de caráter ecológico;
- 4.2 - as leis de adensamento muito claramente confirmam as diretrizes de expansão urbana, e na maior parte se traduzem na mudança da ocupação do solo, de horizontal para vertical;
- 4.3 - as leis de alteração do uso do solo - - - ao expressar as mudanças de uso de certas áreas traduzem as expansões de certas funções no meio urbano, e a crescente complexidade das atividades desenvolvidas na cidade;
- 4.4 - as leis de criação de órgãos específicos são criadas para colaborar, acompanhar e executar projetos considerados prioritários, usualmente aqueles de interesse público; - é a adaptação do instrumental executivo aos objetivos da administração.

No conjunto tratado no capítulo aparecem algumas superposições - não eliminadas em função da relevância assumida por certos elementos que se permitiu serem enfatizados - bem como algumas extensões quanto ao universo -

temporal do estudo: optou-se pela inclusão de leis que, embora anteriores e posteriores à época tratada, facilitam a compreensão da evolução urbana e explicam algumas lacunas e decisões normativas.

#### 4.1 - Proteção ambiental e paisagística

##### 4.1.1 - Áreas preservadas

O Decreto 6616, de 9/1/40, protege a área do Bairro Peixoto, e estabeleceu condições à execução do projeto nº 3281, relativo à área entre as ruas Santa Clara, Toneleros e Siqueira Campos.

Em janeiro de 1945 o Presidente da República baixa o Decreto 8264, para preservação das áreas adjacentes aos fortões existentes no Leme, Copacabana, Ipanema e Leblon: graças a esta decisão acham-se tais áreas até hoje preservadas, só sendo o decreto revogado em 1975 quando o Ministério do Exército resolveu colocá-las à venda.

Os Zoneamentos especiais para áreas que se desejavam preservadas foram decretados em 30/8/44, pelo Decreto 7892, atingindo os bairros de Santa Teresa, Laranjeiras e Cosme Velho.

Para o Bairro Jardim Visconde de Albuquerque existia um zoneamento especial, baseado em projeto de urbanização que preservava a área para uso residencial unifamiliar. (Decreto 7317, de 25/7/42).

Paquetá sempre foi objeto de cuidado das sucessivas administrações: era preservada em 1950, (Dec.10643, de 22/11/50), e hoje é considerada Zona Especial pela atual legislação.

Em 1956 mais dois decretos (Dec.13225 e 13260) cuidavam da preservação dos elementos paisagísticos da Vista Chinesa e das Canoas.

Em 1959 a Lei 948 dispõe sobre a defesa florestal e cria Conselho de Proteção à Natureza: nada se sabe sobre sua atuação.

#### 4.1.2 - O Alto da Tijuca

Em 1941 já ficava estabelecida uma faixa non aedificandi ao longo da Avenida Tijuca, (autal Edison Passos), e regulamentados os lotamentos na área pelo Decreto 6918.

Também para o Alto da Boa Vista, para o Parque Guinle e Estrada da Gávea eram previstas condições especiais de ocupação que preservavam o uso residencial e os elementos paisagísticos ali existentes. (Dec. 7693 de 31/12/43; Dec. 7712, de 24/1/44 e Dec. 7716, de 31/1/44).

O Alto da Tijuca continuou objeto de preservação paisagística em 1948, com o estabelecimento de faixas non aedificandi pelo Dec. 9426, além de exigências mínimas para áreas de lotes e testadas de terreno.

O Dec. 9403, de 12/11/48 regulamenta a urbanização das áreas da Tijuca e Gávea Pequena, organizando os loteamentos e projetos residenciais "harmoniosamente com as expressões naturais e paisagísticas".

O Alto da Boa Vista permanece preservado pela legislação de 1954, com o Dec. 12514 que delimita e considera áreas de uso estrito residencial.

#### 4.1.3 - O Decreto da Poluição

Em 19/4/51 lançou-se o "decreto da poluição"; através do Decreto 10846 era lançada a obrigatoriedade do uso de incineradores nos prédios de habitação multifamiliar. Como se localizavam na Zona Sul, hoje quade o total da poluição ambiental decorrente da queima do lixo localiza-se em Copacabana, Ipanema e Leblon.

#### 4.1.4 - Preservação de elementos arquitetônicos

a) A Santa Casa de Misericórdia era atingida pelo Plano Agache em vários imóveis, e o plano de urbanização da Esplanada do Castelo e adjacências (PA 3085, aprovado pelo Decreto 8489 de 27/6/39) também atingia a área. Em 1946 optou-se pela preservação das construções, excluindo do plano de urbanização

do Castelo e Calabouço os terrenos e edificações pertencentes à Santa Casa . (Decreto-Lei nº 8864, de 24/1/46).

b) As condições de proteção ao Outeiro da Glória já existentes em 1937, foram mantidas em 1946 (Dec.8571), e reforçadas em 1948, pelo Dec. 9293 de 23/7/48.

#### 4.1.5 - A lei das garagens

Uma das leis mais importantes é a lei das garagens, (Lei 894, de 22/8/57), que estabelecia a obrigatoriedade da construção de garagens nos prédios de apartamento. A lei tem uma parte curiosa: a partir do artigo 9º, foi acoplada a lei de preservação da Baixada de Jacarepaguá contra os loteamentos-indiscriminados, e estabelecido um plano de vias arteriais e/ou prioritárias para a área (PA 5596). aprovado pelo Dec. 10805 de 1951. - Tal fato se deu para possibilitar a aprovação da preservação da área, já então objeto de pressões de loteamento indiscriminado: Um decreto pode ser modificado pelo prefeito, ao passo que a lei tem a força do legislativo sendo o processo mais difícil de alteração.

Graças a este artifício, pôde o Prof. Lucio Costa planejar em uma área quase virgem e não necessitando a Prefeitura dispendar milhões em desapropriações.

No entanto, a lei das garagens foi burlada de várias as formas, dado que ocasionou grande reação por parte de empresários e construtores. Assim , alegavam exequideade de terreno, difícil acessibilidade, etc, para aprovação de redução do número de vagas exigido pela lei. - Os resultados são hoje conhecidos com grandes custos ao desempenho urbano resultantes, (Ver estudo das garagens em Copacabana), executado pela Secretaria Municipal de Planejamento).

A lei modificada em 1958, pelo Dec. 14147, de 6/11/58, já permitia maiores aberturas quanto às exigências iniciais.

4.2 - O adensamento: mudança da ocupação horizontal do solo  
à verticalização (\*)

A primeira lei que veio favorecer o desenvolvimento imobiliário é o Decreto nº 5481, de 25/06/1928, da época de Washington Luiz: - ao criar a figura da parcela ideal de terreno e a instituição do condomínio possibilitou à construção dos edifícios de apartamentos como propriedades isoladas.

Em 1948 o então Presidente Eurico Gaspar Dutra modificou a legislação: assim, vinte anos mais tarde, a lei nº 285 estendeu as condições anteriores - só eram atingidos prédios de cinco ou mais pavimentos - aos edifícios de dois pavimentos.

Isto significou, naturalmente, a rápida transformação da habitação-unifamiliar em prédios multifamiliares: o fim da casa, e da ocupação horizontal do solo.

Quando da duplicação do Túnel Coelho Cintra, em 1941, aumentou-se o gabarito em Copacabana e Botafogo. Enquanto eram mantidos dois a três pavimentos nas Avenidas Vieira Souto e Delfim Moreira uma decisão aleatória estendeu à Rua Aires Saldanha as condições permitidas na Avenida Atlântica - (doze pavimentos, Dec. 7036, de 30/6/41): são os "decretos de extensão" como os que alteraram para dez pavimentos as condições de construção no Leme e quase toda a área de Copacabana (Dec. 7044, de 17/7/41), invadindo - Ipanema, pela Rua Gomes Carneiro, em 1945. (Dec. 8335).

Em 1944 em toda a Praia de Botafogo já era permitida a construção de prédios com doze pavimentos. (Dec. 7757, de 6/4/44).

Em 1944 já os atuais Centros de Bairro que são as ruas Visconde de Pirajá e Av. Ataulfo de Paiva tiveram o gabarito alterado para 8 (oito) pavimentos, através o Decreto 7937.

O mesmo aconteceu por outra via onde transitava o bonde, a rua Humaitá onde se permitiu a construção até dez pavimentos. (Dec. 7867, de 2/8/41) condição estendida até o Largo dos Leões em 1945. (Dec. 8274).

Na área da Lagoa já em maio de 44 permitiu-se o aumento de gabarito de 2 para 3 pavimentos.

(\*) Materia complementada no capítulo 6 (Ver o Decreto 991).

Em 1946 estabeleceu-se novo zoneamento - mais permissivo - e aumento de gabarito para as ruas Marques de Abrantes e transversais (Decreto 8536) e rua do Catete (Decreto 8547): nas ruas caracterizadas como comerciais, onde circulavam os bondes, era permitida a construção sem recuo.

Uma das leis mais graves consubstanciou-se no Decreto 8597, de 17/8/46, que aumentou para 17 pavimentos o gabarito das edificações no Morro da Viúva.

A data de 29 de setembro de 1948 é um marco referencial para o estudo da mudança das condições de ocupação do solo urbano: o Prefeito constata que as pressões para acréscimo do número de pavimentos nas construções existentes é muito forte, dado que em ZR-2, ZR-3 e mesmo em ZA já se construia com o número "mínimo" de quatro pavimentos. (Dec. 9352). Assim, a legislação se preocupa com as condições para o licenciamento baseado na segurança das edificações.

No tempo de Mendes de Moraes, em 1948, foi promulgada a lei que permitia a edificação de duas casas em um mesmo lote - em vigor até hoje: o resultado óbvio foi exatamente a duplicação da população e das edificações nas áreas suburbanas.

O arquiteto Hemminio de Andrade e Silva do Departamento de Urbanismo realizou, à época, um estudo sobre a lei de aumento de gabarito e decorrente ocupação de todo o estado por zonas de habitação multifamiliares: uma simples projeção deu como resultado a possibilidade de instalação em tais áreas de mais nove milhões de habitantes.

Em 1948 pela lei nº 83, já eram alteradas as condições de ocupação em ZR-2, ZR-3 e ZA, onde se permitia a construção de prédios até quatro pavimentos.

A lei 525 de 20/11/50, já previa o aumento de dois para seis pavimentos nas áreas residenciais: com isto, o que objetivamente se praticou - foi a substituição das residências isoladas por prédios de habitação multi familiar. Como resultados para o ambiente urbano resultante tem-se o desaparecimento dos espaços vazios - jardins, quintais, circulação lateral - e surgimento de inúmeras construções interligadas, de aspecto semelhante, com a eliminação dos espaços de aeração, iluminação, além da variedade ambiental.

Em 1951 já se achavam modificadas as correntes de arquitetura lo  
cais, com a forte influência do movimento moderno: o Dec. 10753, de 24/1/51  
que teve a vigência de quatro anos, aprovava gabaritos em "Zoneamentos específicos", tais como Catete, Laranjeiras, Tijuca; incluia o conceito da  
cobertura no terraço, os pilotis abertos, abrigo subterrâneo para automóveis, as áreas livres para recreio ou jardim.

A rua Visconde Santa Izabel em 1951 teve o gabarito alterado de 4  
para 8 pavimentos. (Dec. 11093, de 11/12/51).

As crescentes tendências à verticalização induziram a adaptação dos códigos e exigências para edificações. Assim, entre 1951 e 1952 é realizado o Decreto do Código de Fundações, já que se tornava necessário "amarrar" por exigências legais os processos construtivos da época de intensa -  
construção de prédios altos.

Em 15/5/55 o Decreto 12489 estabelece novo Código de Fundações, aperfeiçoando o instrumental normativo às conquistas tecnológicas do concreto armado.

Também em 31/7/53, através o Dec.12.172, é lançado o Caderno de Obras, por muito tempo utilizado, que racionaliza e sistematiza a execução de obras públicas e particulares.

Em 1954 já se dispõe sobre construções com estrutura metálica (Dec.- 12632, de 27/10/54), / a construção do Edifício Avenida Central deu-se alguns anos depois (57/58).

Nesta época, com a intensa verticalização na ocupação da cidade aparecem na legislação as preocupações com a segurança: leis e decretos que faziam exigências sobre a execução de fundações e estruturas.

Em 1956 o Prefeito legisla sobre as condições necessárias para construções com mais de 4 pavimentos, com vistas a disciplinar a ocupação em áreas já consideradas muito densas. (Dec.13195, de 22/3/56). Aqui se manifestam as preocupações com índices demográficos e densidades já consideradas incompatíveis ao meio ambiente urbano. ("ad libitum").

#### 4.3 - Alterações no uso do solo

##### 4.3.1 - A expansão industrial

- a) Em 1942 os limites da antiga Zona Industrial foram estendidos, para atender ao crescimento das construções industriais. (Dec. 7366 de 30/9/42) o mesmo acontecendo com a Zona Comercial. (Dec. 7566, de 28/7/43).
- b) Do desenvolvimento da industrialização decorreu a necessidade de aumentar os limites da antiga Zona Industrial mais uma vez em 1945, através do Dec. 8140.
- c) A Zona Industrial se expandiu, e a Lei nº 370 de 25/10 / 49 já altera os limites da ZI, incluindo quase toda a Avenida Brasil como área industrial, à exceção das áreas residenciais e balneários existentes.
- d) Em 1949 nota-se que a Zona Industrial já tinha invadido as zonas residenciais adjacentes, no processo que evolui sob o aspecto de mutação funcional até o estabelecimento da atual ZIC , Zona de transição industrial/comercial. (Dec.9669 e Dec.322).
- e) O Decreto "N" nº 37, de 3/8/63 vem estabelecer condições para a criação de Núcleos Industriais, reafirmando o "status quo " no que se refere as indústrias já instaladas em zonas de uso industrial não tolerado.
  - Os interesses da administração por um forte suporte do setor secundário sempre se fizeram presentes.

##### 4.3.2 - Expansão urbana e populacional

O Decreto 9942, de 29 de setembro de 1949, é um raro exemplo de legislação condicionante dos rumos do desenvolvimento urbano: ai se delimita a zona de expansão urbana do Distrito Federal, invadindo-se a até então Zona Agrícola com o fito de adequar parte de seu uso para a nova "Zona de Expansão Urbana" (ZA-1) : consistia basicamente na efetivação dos

núcleos populosos contidos na ZA, e os primeiros passos em relação à ocupação da área oeste do Rio de Janeiro.

Em 1951 foi regulamentada a construção de pequenas casas de madeira em ZR-3 e ZA, durante o prazo de cinco anos: o Dec. 10.743 considerava as condições já existentes a nível sócio-econômico da população, e, indiretamente, permitia a ocupação dos terrenos próprios pelas classes menos favorecidas.

A expansão urbana e populacional é expressa no Decreto 11.729, de 29/10/52, que, ao aprovar plano de urbanização para conjunto de habitações populares modifica o uso da terra de agrícola para residencial.

#### 4.3.3 - Expansão do setor terciário

O Decreto 6000, em 1937, tinha uma abertura prevista no artigo 813 que foi utilizada em 8/8/61, pelo Dec. 519, para o estabelecimento de uso comercial em zonas residenciais e em prédios de habitação coletiva (térreo e sobre-loja). Assim, aqui se efetiva o uso misto, e se afirma o comércio local, típico de bairro.

#### 4.3.4 - Três influências da arquitetura moderna

- a) Em 1946 foram criadas condições especiais para o zoneamento do Bairro Itapemirim, com base em projetos especiais de urbanização que talvez sejam o primeiro exemplo da preocupação com a necessidade de garagem privativa: a influência da escola francesa de Le Corbusier também é manifesta nas exigências dos espaços livres e composição paisagística contidos no Dec. 8617;
- b) Também em 1947 pode-se notar a preocupação com o ajardinamento em terraços sobre as edificações nos lotes da Presidente Vargas, através do Dec. 8928. A área atingida situava-se além da Praça da República.

c) Com o fito de possibilitar a criação de recreios infantis cobertos e construção de abrigos para automóveis - pressões que se faziam sentir ao tempo das mudanças arquitetônicas e funcionais - o Decreto 11.799, de 28/1/52 permite construções além da profundidade limite anterior.

#### 4.3.5 - Alterações f (projetos)

Em 27/06/39 foi elaborado o Decreto 6489, relativo à urbanização da área da Esplanada do Castelo e adjacências, readaptando o estabelecido pelo plano Agache, face as novas exigências resultantes da construção do Aeroporto Santos Dumont.

A alteração no zoneamento na rua do Catete e adjacências foi feita em 1947, através do Dec. 9002, de 13/11/47, e acha-se em vigor até hoje: foi realizada para permitir a construção da Av. Radial Sul.

#### 4.4 - Criação de órgãos específicos (\*)

Em 1945 o Prefeito dispõe sobre os órgãos específicos encarregados da execução dos principais projetos de urbanização: Av. Presidente Vargas e Esplanada do Castelo, Morro do Santo Antônio e Avenida Diagonal, Variante da Estrada Rio-Petrópolis e Túneis da cidade. (Dec. 8222).

Em 7/12/45 foi criada a Comissão Consultiva de Urbanismo, que durou sómente três meses. (Dec. 8336).

A aprovação do projeto da Avenida Radial Sul foi realizada em 17/8/46, pelo Dec. 8598, e só hoje, pelo Metrô, está sendo a Avenida construída.

Em 6/12/45 o Decreto-Lei nº 8304 transforma a Comissão do Plano da Cidade em Departamento de Urbanismo, subordinado à Secretaria Geral de Viação e Obras Públicas da Prefeitura do Distrito Federal: foi uma decisão de valorizar o Serviço, elevado a Departamento pelo próprio Presidente da República, um caso único em seu tempo.

(\*) Materia complementada ao longo do trabalho, na análise do instrumental executivo.

Em 1950 é constituida uma Comissão Técnica de Solos e Fundações (resolução nº 12, de 16/05/50): como a técnica das estruturas de concreto-armado estava florescendo nos anos 40 (Emilio Baumgarten), as preocupações com a segurança das edificações aumentava; normas foram estabelecidas para as construções com mais de 3 pavimentos.

Em 1952 foi criado o STE (Serviço Técnico Executivo), para um programa específico de obras que incluia a Avenida Perimetral e a Radial Oeste.

Em 1959 foi criado um Conselho Consultivo na Secretaria Geral de Viação e Obras Públicas, (Dec.14.411, de 6/6/59), a título experimental, para julgar os projetos e processos de construções. Sua formação era curiosa : representantes do Rotary, do Clube de Engenharia, Engenheiros da Prefeitura, representantes do Lion's Club e do Turismo Club.

- Teve breve duração, sendo extinto com a transferência da capital para Brasília.

## 5. Conclusões preliminares

1. As áreas hoje protegidas e de localização amena e uso residencial e turístico assim permaneceram porquanto objeto de sucessivas legislações que enfatizaram, periodicamente, as exigências de conservação do potencial paisagístico.
2. Quando as administrações se interessam por programas de obras públicas consideradas prioritárias automaticamente criam as figuras dos órgãos técnicos específicos, - superintendências, autarquias, empresas - , capazes de agilizar a execução das obras. - Como decorrência, as áreas objeto de ação são consideradas "especiais", quase recebendo o tratamento de "áreas militares".
3. O adensamento e verticalização da cidade foi um processo incontrolável porque, partindo de uma legislação permissiva para determinados logradouros possibilitou o surgimento das pressões por "leis de extensão" que, sucessivamente, cobriram toda a área densamente urbanizada hoje existente. - Claro está que o sistema da economia de mercado no caso é a variável interveniente do processo ocupação do solo versus legislação urbanística.
4. A criação de Conselhos é uma prática que ocorre com periodicidade e frequência notável ao longo dos cinquenta anos em estudo, e raramente foi útil ao planejamento urbano. Como hipótese exploratória pode-se questionar a validade da existência de conselhos consultivos - em regimes de poder centralizado: talvez sua função seja exatamente direcionada à não-operância efetiva, como sugere o "Princípio de Peter".
5. As diretrizes condicionantes do desenvolvimento urbano e dos rumos da expansão da cidade foram as grandes obras indutoras em conjunto com as entidades encarregadas da sua execução: aos planos, como objetos de mudança, pouco restou.

V - Uma "Cidade Estado": as estruturas permanentes e a marcha para oeste - Análise do Plano Doxiadis

Quando o Distrito Federal passou a Estado da Guanabara o então Governador Carlos Lacerda transformou o DUR em DEU (Departamento de Engenharia Urbanística), que, permanecendo com as mesmas funções do antigo órgão, foi extinto pela administração seguinte (Negrão de Lima). O DEU foi criado pelo Decreto nº 153, de 24/2/64, que também organiza a Secretaria de Obras e Viação, dando nova estrutura aos órgãos componentes.

- Note-se que as administrações mudam as estruturas anteriores mesmo quando os novos órgãos são criados para executar as mesmas funções dos extintos.

Durante a existência do DEU ocorreu uma superposição de atribuições, porquanto existiam outros órgãos também encarregados da elaboração de projetos de engenharia urbanística, tais como o DVU (Departamento de Vias Urbanas) e o DER (Departamento de Estradas de Rodagem): a alternância de força e poder decisório comandava o processo de "quem faz o que".

Quando o Distrito Federal passou a Estado da Guanabara todos os órgãos do Governo projetavam segundo suas especificidades e necessidades escolas, hospitais, estradas, viadutos, etc. - independentemente da existência de um plano global capaz de coordenar tais ações.

A SURSAN foi criada com o objetivo inicial de executar os planos de urbanização considerados prioritários de uma relação ou pacote de projetos aprovados fornecidas pelo DUR. O programa era estimado em cerca de 14 bilhões de cruzeiros, a ser realizado no prazo de 10 anos.

Trata-se de um artifício com o fito de possibilitar a execução das obras contornando os problemas financeiros e o tradicional "emperramento" da máquina burocrática da Prefeitura.

O processo até então usado era demorado e difícil: primeiro era necessária uma dotação orçamentária (previa); a concorrência pública

que

fosse realizada no princípio do ano levava em média três meses para seu julgamento; só então obtinha-se a aprovação do Prefeito; quando o processo atingiu o Tribunal de Contas, a fim de ser registrada a despesa, já eram decorridos pelo menos seis meses: - assim, quando finalmente era chamada a firma em preiteira para a assinatura do contrato, já se tinha passado mais da metade do ano.

- Como decorrência, muitas vezes a firma tinha que executar a obra em curto prazo, para não exceder o final do exercício, com problemas de implementação de verba da obra e recebimento do saldo em exercício findo.

Claro está que todo este processo dificultava a execução de grandes obras.

- A criação da SURSAN foi uma tentativa em busca da agilização da máquina burocrática/administrativa, mais tarde repetida com diversas companhias: CEHAB, CEDAE, COMLURB.

A SURSAN conseguia se subtrair ao processo do Tribunal de Contas através da criação de um Conselho interno para fiscalização: o subterfúgio possibilitou a agilização do processo, que passou de posterior a anterior.

Duas diretorias operavam a Superintendência: o DURB, um órgão dentro da SURSAN, com a competência de execução dos projetos elaborados pelo DUR, e o DAE, que tratava do saneamento.

Aos poucos foi a SURSAN, com aprendiz de feiticeiro, crescendo e se agigantando, englobando outros órgãos: embora subordinada à Secretaria de Viação e Obras, o Secretário de Estado - que acumulava a função de Presidente da SURNAS, deixou de ser a figura mais importante para ceder lugar ao Superintendente da empresa, hierarquicamente inferior.

O ambicioso plano de realizações da SURNAS se constituía principalmente em um plano de estruturação viária, já que surgia em período inicial da euforia rodoviária e automobilística. Muitas obras até hoje estão sendo realizadas como a Avenida Perimetral. (conferir com o plano de obras, capítulo 4).

Na década de 60 a técnica de planejamento predominante ainda era a do Orçamento-Programa: na medida da disponibilidade das verbas a Secretaria do Governo, como órgão central, e as demais Secretarias como elementos autônomos cla-

boravam programas específicos e isolados, quase de inspiração momentânea , sem obedecer a uma ótica de planejamento com um ponto de vista global e/ou comum, que a priori defenisce objetivos, diretrizes e metas de governo e de desenvolvimento urbano.

## Relações entre condições sócio-económicas e a expansão urbana

- Na década de 40, após o final da 2<sup>a</sup> guerra mundial, assistiu a cidade a um grande "boom" imobiliário. Era o tempo das construções através de financiamentos dos IAPS, os antigos institutos que são o similar do atual Banco Nacional de Habitação. Tal surto de construção durou do final da guerra - até o inicio de 1960, quando as caixas e institutos investiam dinheiro na construção imobiliária.

Pode-se tornar como marco de referência para o fim do primeiro "boom" imobiliário, do qual decorreu uma grande quantidade de construções e prédios, bem como de grandes conjuntos residenciais nas zonas Sul e Suburbana o inicio do processo de inflação acelerada do final da década de 50.

Assim, foram efetivamente postas em prática as possibilidades já abertas pela legislação do Decreto 6000 e da legislação complementar, que definiam garbaritos e alinhamentos ao longo dos grandes eixos.

Como resultados para o desenho urbano resultante tem-se os exemplos das extensas vias como a Conde de Bonfim, totalmente edificada em doze pavimentos os prédios colados, a monotonia e repetição construtiva/arquitetônica.

Quando termina o período dos financiamentos dos IAPS nasce o BNH, em 1964 e dai por diante se agiganta a ponto de se transformar no cerne do atual Sistema Financeiro da Habitação, hoje maior responsável pelo financiamento da construção no Município.

A orientação inicial do BNH para o Estado da Guanabara era a já expressa no Plano Doxiadis, de remoção do maior número possível de favelas, concomitante à construção de conjuntos residenciais para famílias de baixa renda.

O processo iniciado na década de 60 evoluiu posteriormente com a extensão dos financiamentos às habitações para faixas de renda mais altas, com a minimização da ênfase sobre a remoção das favelas e tentativa de implementação de programas alternativos (Profilurb, etc.).

Durante a guerra, houve um grande movimento de migrantes estrangeiros para o Rio de Janeiro, em fuga da Europa ocupada pelo nazismo.

Simultaneamente, um grande movimento migratório interno decorreu do surto imobiliário que então atraia as populações pobres para a indústria da construção civil: era o pós-guerra e o esforço de industrialização.

Destes fatos, duas decorrências: o aumento do número de favelas, fenômeno até então praticamente inexistente, e ocupação da periferia do Distrito Federal nos subúrbios dormitórios que hoje conformam grande parte da Região Metropolitana.

A velocidade no ritmo da ocupação da região metropolitana foi função das leis menos restritivas à ocupação do solo.

Como a legislação urbana para a região metropolitana era muito menos restrita que a em vigor no Distrito Federal, as populações de poucos recursos lá se instalaram, sem as obrigações de equipar, arruar, eletrificar, etc, exigidas nos loteamentos aqui existentes.

Res dura, et regni novitas me talia cogunt oliri, et late fines  
custode tueri.

(Virgilio, por Dido)

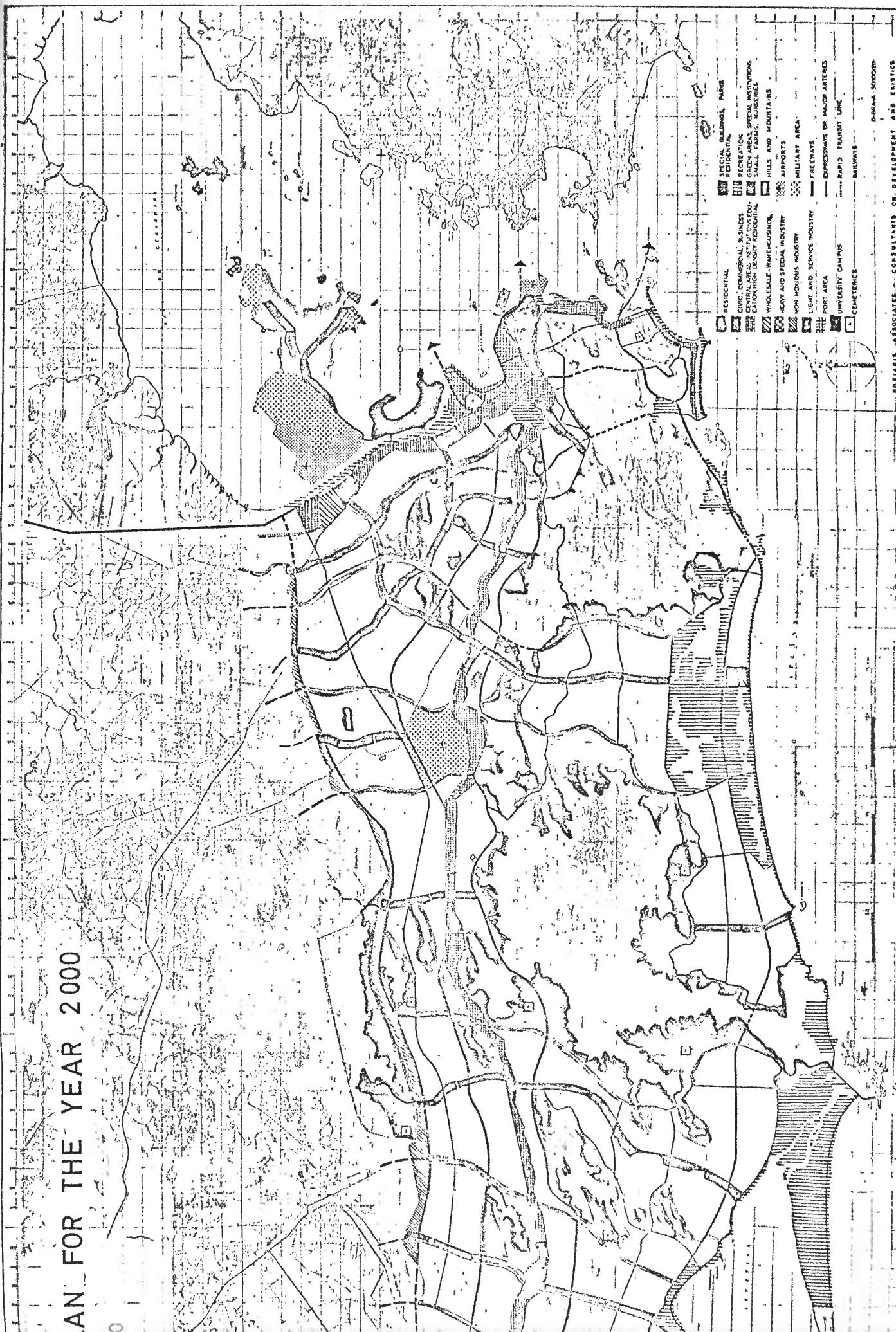
"A dura condição das coisas e o fato mesmo de ser recente o meu reinado obrigam-me ao rigor e a fortificar as fronteiras".

MASTER PLAN FOR THE YEAR 2000

SCALE 1:100,000



# AN FOR THE YEAR 2000



"Marcha para oeste" : sempre uma decisão política

Nas três ocasiões em que se objetivou induzir o rumo da expansão urbana na direção oeste - a ocupação dos vazios da baixada de Jacarepaguá, Bangu, Campo Grande e Santa Cruz - a motivação básica foi sobretudo de caráter político.

As marchas para oeste eram e são induzidas quando certas ameaças se fazem sentir, tais como :

1. quando o então Distrito Federal se transferiu para Brasília, nascendo o Estado da Guanabara sob a ameaça de esvaziamento econômico e político, além de outras tensões que se observavam aquela conjuntura;
2. quando o então Estado da Guanabara viu-se ameaçado de anexação a um vasto território mais pobre com o qual, através da fusão se constituiria em uma unidade do Estado do Rio de Janeiro;
3. quando como Município núcleo principal da Região Metropolitana viu-se ameaçado do empobrecimento decorrente da ótica redistributivista então dominante a nível de planejamento metropolitano, estadual e federal.

No primeiro caso através das proposições do Plano Doxiadis foi programada a ocupação da região oeste por uso recreacional, residencial e industrial, estruturada através de corredores de transporte que permitiam e facilitavam a ligação da área com os municípios vizinhos com o estabelecimento da grande rodovia litorânea que hoje se consubstancia na Rio-Santos.

Na segunda oportunidade efetuou-se a execução de um extenso programa de estruturação rodoviária dentro dos limites do Estado: para tal, havia abundância de verbas do DER estadual, além do espírito dominante de "proteger as fronteiras e ocupar o território". Durante o período foi encomendado ao Prof. Lucio Costa um plano para a ocupação da Baixada de Jacarepaguá.

Além do Plano Lucio Costa foram executados diversos projetos referenciados a áreas prioritárias, a saber: Bangu, Campo Grande, a área remanescente de Jacarepaguá, a área industrial de Santa Cruz.

Finalmente, um exemplo de como o poder decisório mais baixo contorna a máxima de que "o planejamento se faz de cima para baixo;" no último caso, ainda não perfeitamente definido, resta uma frase do mais alto escalão decisório local: - "O Rio cresce para a Barra". Estas palavras são acompanhadas por um surto de desenvolvimento imobiliário semelhante ao que se verificou entre 40 e 50 em relação a Copacabana, e que tornou a ocupação da área oeste "já então, irreversível", palavras do Prof. Lucio Costa ao apresentar o Plano da Barra, quanto possível de mudanças quanto ao ritmo da ocupação.

Nos três casos resta patente que os atores da decisão preferiram a opção por custos de dispersão em vez dos custos do adensamento não por motivos técnicos ou razões de planejamento, mas por motivações políticas; as decisões constituem a resposta possível às diretrizes políticas e de planejamento tomadas a nível federal que, consideradas de alta repercussão sobre o território, teriam de ser contornadas ou compatibilizadas com os interesses do Distrito Federal, do Estado da Guanabara, do Município do Rio de Janeiro.

-- Relatando e não questionando o posicionamento descrito, cumpre acrescentar que o Rio possui hoje três principais direções de expansão urbana: em direção norte, a efetiva ligação espontânea com a Região Metropolitana que se realizou ao longo dos anos através dos primeiros corredores de transporte ferroviário; em direção leste, unindo o núcleo principal ao núcleo secundário da Região Metropolitana através da baía de Guanabara, uma vez transposto o obstáculo físico por uma solução tecnológica; e, finalmente em direção à região oeste, através de corredores rodoviários, o rumo "para dentro das próprias divisas" que, em maior escala, irá reforçar a união Rio - São Paulo.

#### Análise do Plano Doxiadis

Em 1963 por decisão do então Governador Carlos Lacerda foi contratada com o escritório grego do Doxiadis a elaboração de um plano de desenvolvimento urbano para o novo Estado. - Pode-se observar que ao longo de cinquenta anos os dois planos que o Rio recebeu foram elaborados quase no mesmo prazo - dois a três anos -, ambos foram contratados com personalidades e/ou escritórios estrangeiros, sendo que nenhum foi implementado de forma global.

O Plano Doxiadis foi realizado entre 1963 e 1965, concluído ao final do Governo, da seguinte forma: no Rio existia um escritório de apoio a elaboração do plano, a CEDUG, onde ao lado da equipe grega, trabalhava uma equipe formada por engenheiros e arquitetos brasileiros.

Hoje pode-se apreciar os resultados finais do trabalho sob duas aproximações, a saber: como um exaustivo levantamento e cadastro da realidade existente na época e como um elenco de proposições para o desenvolvimento urbano.

A primeira tarefa foi positiva e útil em muitos aspectos, a segunda permanece discutível, como se verá adiante.

Como vantagens e/ou aspectos positivos do plano podem ser citados quanto ao diagnóstico:

- a reunião e descoberta de diversos levantamentos existentes, aperfeiçoando os cadastros existentes;
- a sistematização e organização de um racional sistema de coleta e plotagem dos dados;
- a elaboração de um histórico sobre a evolução do Rio, através da junção dos trabalhos do IBGE e Alfredo Agache;
- a preocupação em situar o Rio no contexto brasileiro, o estabelecimento, segundo parâmetros, da sua área de influência em relação ao país e à Região Metropolitana, até então conceitos pouco utilizados;
- a adoção dos conceitos ekisticos do escritório Doxiadis em relação à Megalópole Rio-São Paulo, a ênfase na relevância de tal eixo para o desenvolvimento nacional, regional e estadual;
- as projeções sobre necessidades futuras da população, um estudo sistemático sobre índices urbanísticos desenvolvido a partir de hipóteses alternativas de crescimento populacional.

Dentre as proposições para a orientação do desenvolvimento urbano contidas no plano Doxiadis as duas mais importantes se referem a criação de um novo polo para a área da Guanabara, em Santa Cruz, e a colocação do planejamento como efetivo instrumento do contexto institucional.

Assim, a proposta básica era a de descentralização, que seria realizada a partir de uma estrutura urbana polinucleada, desenvolvida em relação a dois eixos dominantes: o eixo Norte-Sul, ou o próprio eixo de penetração metropolitana, e o eixo Leste-Oeste, acompanhamento da linha ferroviária existente que no plano coincidia com a linha do metropolitano proposto.

A cidade possuiria então dois centros: o atual CBD e o centro de Santa Cruz, equipado para aliviar as pressões da considerada já saturada Área Central e preparado para irradiar o desenvolvimento em relação ao oeste do Estado, na direção da megalópole Rio-São Paulo. A área de Santa Cruz seria envolvida por faixas de indústrias localizadas na periferia ou divisa norte do estado, evitando-se a disseminação de núcleos e distritos industriais nas demais áreas residenciais.

A proposta básica de descentralização incluía todo um complexo sistema de corredores rodoviários que, ao definir uma estrutura polinucleada, estabelecia a criação de comunidades autônomas e hierarquizadas por tipo de habitação, ocupação do solo, e faixas de renda.

Presumia-se que o estabelecimento efetivo de tais comunidades reduziria a necessidade de transporte coletivo, minimizadas as necessidades de deslocamentos à área central, que não mais deteria o monopólio de todas as principais funções urbanas.

Na época a ênfase sobre o transporte por automóveis particulares era talvez justificada: existiam as fábricas FORD, instalada para produzir caminhões, e a Volkswagen e Willys (\*). Além disso, o Governo Federal apoiava seu plano de realizações (Metas) sobre a efectiva implantação da indústria automobilística brasileira.

(\*) Além da FNM, GM, e demais que se iniciavam na produção de veículos.

No entanto a visão futurística do escritório Doxiadis falhou ao propor uma estrutura essencialmente rodoviária para a fluidez do espaço estatal, embora embasado na criação de sub-núcleos independentes.

Mais importante do que constatar tal falha no plano é a constatação de que a malha rodoviária projetada e executada posteriormente - até hoje baseia-se em essencia nas proposições do plano, embora não seja explícito tal fato: nenhuma das administrações posteriores adotou oficialmente o documento Doxiadis como instrumento de implementação do planejamento urbano.

Como proposição a nível institucional válida é a que situa o planejamento urbano no vértice da piramide, propondo a ligação do escritório de planejamento diretamente junto ao Governador, único método possível de resolver a dicotomia permanente entre os níveis técnico e político de decisão.

O escritório de planejamento instalado na CEDUG seria mantido para as etapas posteriores de desenvolvimento e implementação dos planos junto ao mais alto nível de decisão.

Notam-se divergências entre as posições assumidas pelos membros brasileiros da equipe, que aqui trabalhavam no diagnóstico da realidade e estabelecimento de proposições alternativas, e as decisões finais emanadas do escritório central em Atenas.

- Além das divergências sempre existentes entre órgãos de planejamento e órgãos executivos aqui o caso se agrava com as divergências internas dentro da própria entidade de planejamento.

Assim, os brasileiros propunham-se a um estudo compreensivo do problema das favelas, com o objetivo básico de conhecer/diagnosticar a realidade: do escritório grego foi emanada a decisão de "remoção das favelas, ainda que basada em proposições de construção de casas proletárias de proposta arquitetônica bastante discutível.

Também os urbanistas locais consideravam necessária a expansão do centro urbano, já congestionado em direção às áreas de renovação urbana localizadas no Mangue: do escritório grego surgiu um proposição, a nível de anteprojeto, qual não correspondia as idéias de arquitetura e/urbanismo dos brasileiros.

No mesmo caso situa-se o estudo de reurbanização de Copacabana, feito em essencia para o automóvel.

Alguns aspectos positivos do Plano Doxiadis quanto as proposições:

Dentro os aspectos positivos do plano Doxiadis, pode-se ainda hoje enumerar :

- a enfase na criação de um novo polo urbano na região oeste do estado;
  - a necessidade de criação de mais uma via de penetração ao território, aliviando a já saturada Avenida Brasil, ponto de convergência de todas as ligações interurbanas, entrada única para o estado;
  - a expansão do centro urbano que está hoje sendo efetivada com a construção da Cidade Nova;
  - a malha rodoviária proposta com base nos dois eixos ortogonais NS e LW.
- No entanto o plano é um plano elitista, absurdamente preocupado com as favelas e sua remoção, e tendo como partido a utilização de corredores que, ao invés do transporte de massa, seriam ocupados pelo uso intenso de automóveis; quanto as propostas de projetos específicos, tais como a de Copacabana não foram sequer levadas em consideração face a irreabilidade das proposições.

#### A estoria (duvidosa) de uma lei

Quando o então Governador Carlos Lacerda optou por nova revisão da legislação foi recomendado ao arquiteto Hermínio de Andrade e Silva a elaboração de um documento sucinto, que somente contivesse aquilo considerado essencial: - assim, em 1964, pode o Governador declarar frente à televisão que o Estado do Rio de Janeiro tinha aprimorado o seu sistema de legislação urbanística de forma a transformar "um decreto 6.000.000 em um decreto 6". (tal declaração foi acompanhada de uma demonstração dos dois volumes, de grande impacto face às diferenças de tamanho ...)

No entanto continuou em vigor o decreto 6.000, não sendo o novo mini-decreto 6 adotado oficialmente, e ninguém sabe da sua existência real.

### A estória verdadeira de uma lei

Durante seu governo, Lacerda tomou a decisão de que "era necessário parar Copacabana".

Para reformular a legislação foi feito um estudo especial que resultou posteriormente no Decreto 991, de 26/04/62, de autoria do urbanista Helio Modesto.

Os estudos iniciais apresentados ao Governador, eram baseados nas seguintes modificações quanto as necessidades e/ou exigências para as novas edificações multifamiliares: - existiria sempre uma estreita relação entre o número de unidades e a área do terreno, sendo a metragem mínima por unidade a de  $60m^2$ , e o gabarito seria liberado em função do tamanho de terreno, obedecendo-se então a um afastamento variável das divisas.

No inicio da era dos financiamentos imobiliários, com a ingerência plena do BNH sobre os agentes da construção civil, o principal obstáculo à efetiva aprovação da lei como inicialmente concebida era a impossibilidade de financiamento do terreno pelo agentes financeiros do SFH. Assim, para maior aproveitamento das possibilidades de verticalização eram necessárias áreas mais extensas, e logo se fizeram sentir as reações e pressões dos grupos ligados à construção civil.

- O Professor Carvalho Neto conseguiu modificar a lei, e a que foi finalmente aprovada abolia a exigência dos  $60m^2$  mínimos de área.

Recentemente o gabarito foi modificado para 18 pavimentos no máximo, por decisão estadual.

No entanto o estudo inicial abria novas perspectivas à estruturação dos espaços urbanos, possibilitando variadas soluções de arquitetura, incluindo um controle indireto de densidade, possibilitando o remembramento de terrenos e, principalmente, adotando critérios diferenciados para as diversas zonas da cidade, em correlação com os padrões construtivos e de ocupação das diversas áreas ou bairros.

### A Lei 1574 e o Decreto 3800

A partir de 1967, o Governador Negrão de Lima se dispõe a retomar a revisão do Decreto 6.000. Com esta disposição, constitui nova comissão, desta vez sem os participantes e componentes das várias comissões anteriores.

Tal comissão nova era composta com participantes da Secretaria de Governo (antecedente da posterior Secretaria de Planejamento), da Secretaria de Obras, e representantes das entidades de classe tais como o IAB, o Clube de Engenharia, a ADEMI, o Sindicato da Indústria e Construção, etc. - Para contrabalançar a possível heterogeneidade de posições assumidas o Governo utilizou o artifício de aí colocar dois representantes seus, acrescentando o seu Chefe de Gabinete.

A principal decisão inicial, a partir dos trabalhos da comissão, foi a introdução de modificações de ordem conceitual na apreciação dos trabalhos a que se dispunha a comissão como a seguir se verá.

O primeiro fato notável foi a opção por uma abordagem política: - o grupo estava consciente de que a partir da ignorância do fato político qualquer atividade de planejamento estaria prejudicada e/ou destinada a ser invalidada quando da sua apresentação.

Na época, a Câmara de Deputados do então Estado da Guanabara teria de ser ouvida a respeito de quaisquer leis que regulamentassem o uso do solo edificações, etc.

Com o fito principal de "driblar" a Câmara e viabilizar a elaboração de uma nova lei, a partir da conceituação inicial adotada de não executar uma outra revisão do 6.000 e sim uma total reformulação, optou-se pela divisão do trabalho em duas partes:

Seria elaborada uma lei, que estabeleceria normas para o desenvolvimento urbano e regional do Estado da Guanabara, posteriormente desenvolvida e aperfeiçoada de forma a ser conformada em um Decreto, ou seja, a regulamentação da lei.

Assim, quando da apresentação da Lei nº 1574 à Câmara dos Deputados, não houve reação e sua aprovação foi tranquila: - o trabalho grupava as normas sob blocos separados que tratavam do zoneamento, do parcelamento da terra, das construções e edificações, apresentando ainda um quadro inicial do uso da

terra. Embora sistematizando o instrumental legal de forma racional, não provocou ameaças capazes de inutilizar um trabalho posterior que seria invalidado se a Câmara já nesta fase utilizasse seu poder de voto. Foi aprovada a regulamentação da lei através do Decreto "N" Nº 1077, em 8/6/68.

Desta forma pode a Comissão adquirir a necessidade estabilidade e tranquilidade para prosseguir nos trabalhos que culminariam com a apresentação do Decreto "E" Nº 3800, de 20/4/70, que "Aprova os Regulamentos complementares à Lei do Desenvolvimento Urbano do Estado da Guanabara".

- Vê-se, portanto, que o artifício funcionou em relação ao plano político, conseguindo a comissão aprovar um extenso decreto com base na simples regulamentação da lei anterior.

A ideia geral da comissão era a de realizar a regulamentação em blocos separados por assunto, como o do Zoneamento, o de Construções e Edificações, de Parcelamento da Terra, etc.: - no entanto, era grande o risco da não-aprovação de um determinado bloco, face os muitos interesses - políticos, empresariais, imobiliários - sempre envolvidos na questão urbana.

A regulamentação foi então realizada sobre o conjunto de todos os assuntos, mantendo-se aberta a possibilidade de modificação sobre regulamento em separado, como o que recentemente se organizou sobre o regulamento do Zoneamento (Decreto 322).

Na mesma data, acompanhando o Decreto 3800, foi baixado o Decreto - 3801, que criava o GTE, Grupo Técnico Executivo, para o estudo dos casos omissos na legislação de possíveis exceções, com a incumbência de revisão do decreto a cada cinco anos.

Em 1971 existiu uma tentativa da Secretaria de Obras Públicas, através do DED (Boletim nº 10, ordem de Serviço "E" nº 03, de 12/2/71) de estabelecer normas para edificações que, ao tentar resolver os casos omissos do Decreto 3.800, dispunha sobre vários aspectos referentes a licenciamentos, projetos e construções. Tal legislação não foi adotada oficialmente.

O GTE tinha como presidente o Secretário de Obras e representantes da Secretaria de Planejamento, do Governo Estadual, da Diretoria do Departamento de Edificações.

Como existia simultaneamente um Conselho Superior de Planejamento Urbano, as funções do GTE muitas vezes se complementavam com as atribuições do Conselho, e muitas vezes também conflitavam e/ou se superpunham: o Conselho era formado por figuras eminentes dos campos da arquitetura, urbanismo, e da construção civil, e foi extinto quando da fusão e transformação do Estado em Município, em 1975.

O GTE somente foi extinto em 15/3/75, revogado pelo Decreto 322, embora já não acionado na prática há vários anos.

O Decreto 322, de 15/3/75, regulamenta o Zoneamento do Município do Rio de Janeiro, constituindo-se efetivamente na primeira revisão do Decreto 3800 e segunda revisão do Decreto 6000.

#### A estória de uma pesquisa

Durante o intervalo entre a Lei 1574 e o Decreto 3800 foi feita uma tentativa de sistematizar os estudos das funções urbanas exercidas no território do Estado da Guanabara segundo análises com efetiva base qualitativa e quantitativa, sendo contratada uma pesquisa extensa e complexa, pela Secretaria de Obras, com a PUC (Pontifícia Universidade Católica).

Os trabalhos se desenvolveram normalmente quando, já perto da finalização, divergências entre os contratantes e contratados culminaram com a inutilização - pelo engavetamento - de toda a pesquisa.

Assim, quando, pela primeira vez ter-se-ia a possibilidade de regularizar o uso da terra e zoneamento da Guanabara segundo parâmetros, indicadores e adoção de um modelo racional de uso do solo, foi inutilizado o esforço e propósito iniciais: - permaneceu o Decreto 3800 com um zoneamento - estabelecido de forma empírica, bastante falho porquanto não embasado em suficiente acervo de informações, produto da capacidade de observação e/ ou contato com o meio ambiente decorrente da experiência pessoal dos planejadores em relação à cidade.

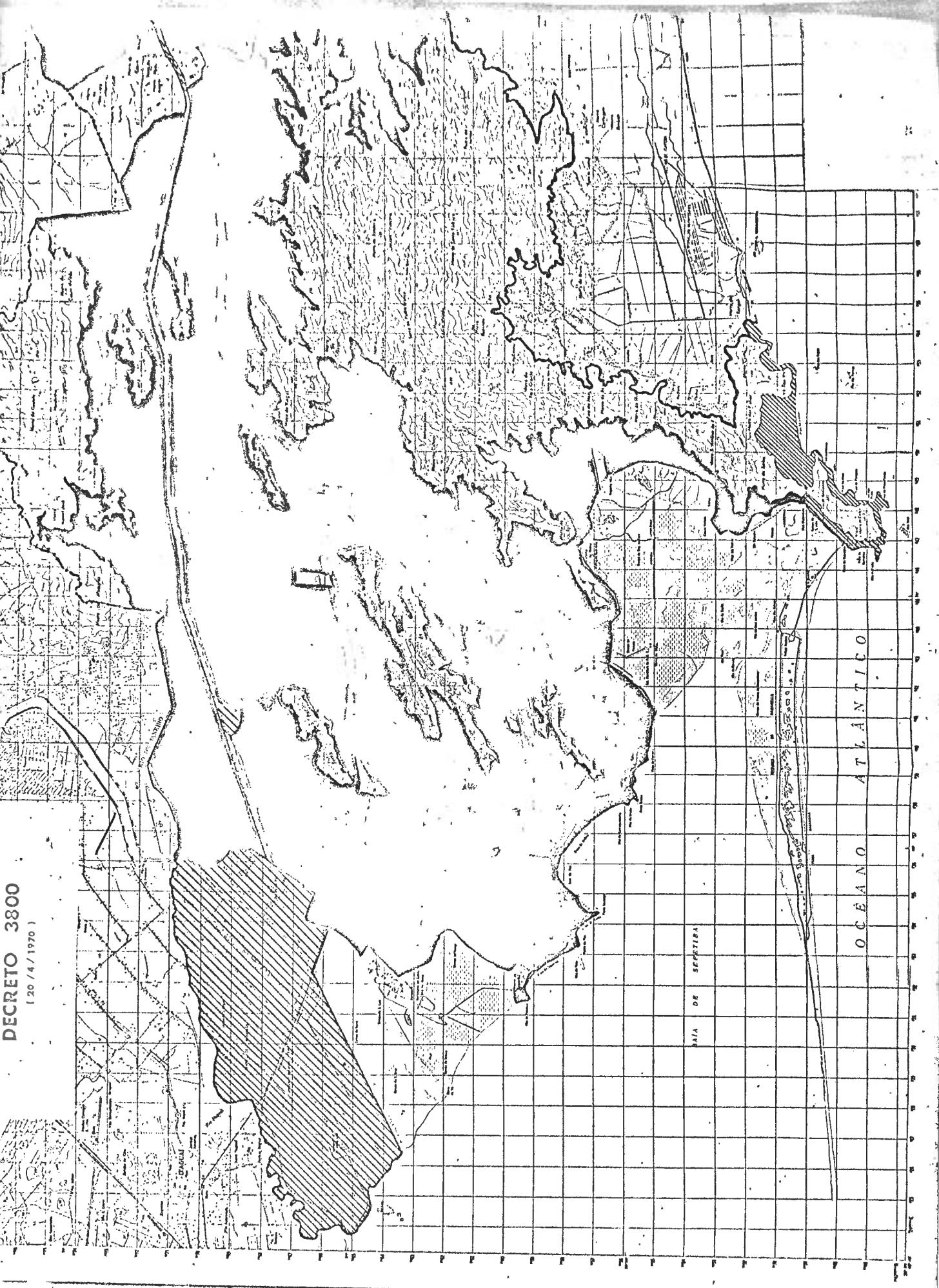
O mesmo método prevaleceu quando da revisão do zoneamento que deu origem ao atual Decreto 322: - após exaustivas reuniões periódicas, em gabinete, os participantes da Comissão Especial de Legislação Urbanística, representantes de diversos órgãos do Município do Rio de Janeiro decidiam por consenso quais as necessárias modificações no uso do solo com base no conhecimento individual e empírico da realidade.

Desta forma um dos principais instrumentos para a organização físico territorial, que é o controle de densidades, ficou prejudicado e o regulamento do zoneamento não utiliza o conceito.

- Observe-se que embora a pesquisa das funções urbanas que seria o principal subsidio ao estabelecimento do controle de densidade não tenha sido aproveitada no zoneamento do Decreto 3800, sempre se tentou um controle indireto de densidade: um exemplo é o da Lei das Garagens, outro a Lei 991.

**DECRETO 3800**

(20 / 4 / 1970)



convenção

22-1	22-2	22-3	22-4	22-5	22-6	22-7	22-8	22-9	22-10
22-11	22-12	22-13	22-14	22-15	22-16	22-17	22-18	22-19	22-20
22-21	22-22	22-23	22-24	22-25	22-26	22-27	22-28	22-29	22-30
22-31	22-32	22-33	22-34	22-35	22-36	22-37	22-38	22-39	22-40
22-41	22-42	22-43	22-44	22-45	22-46	22-47	22-48	22-49	22-50

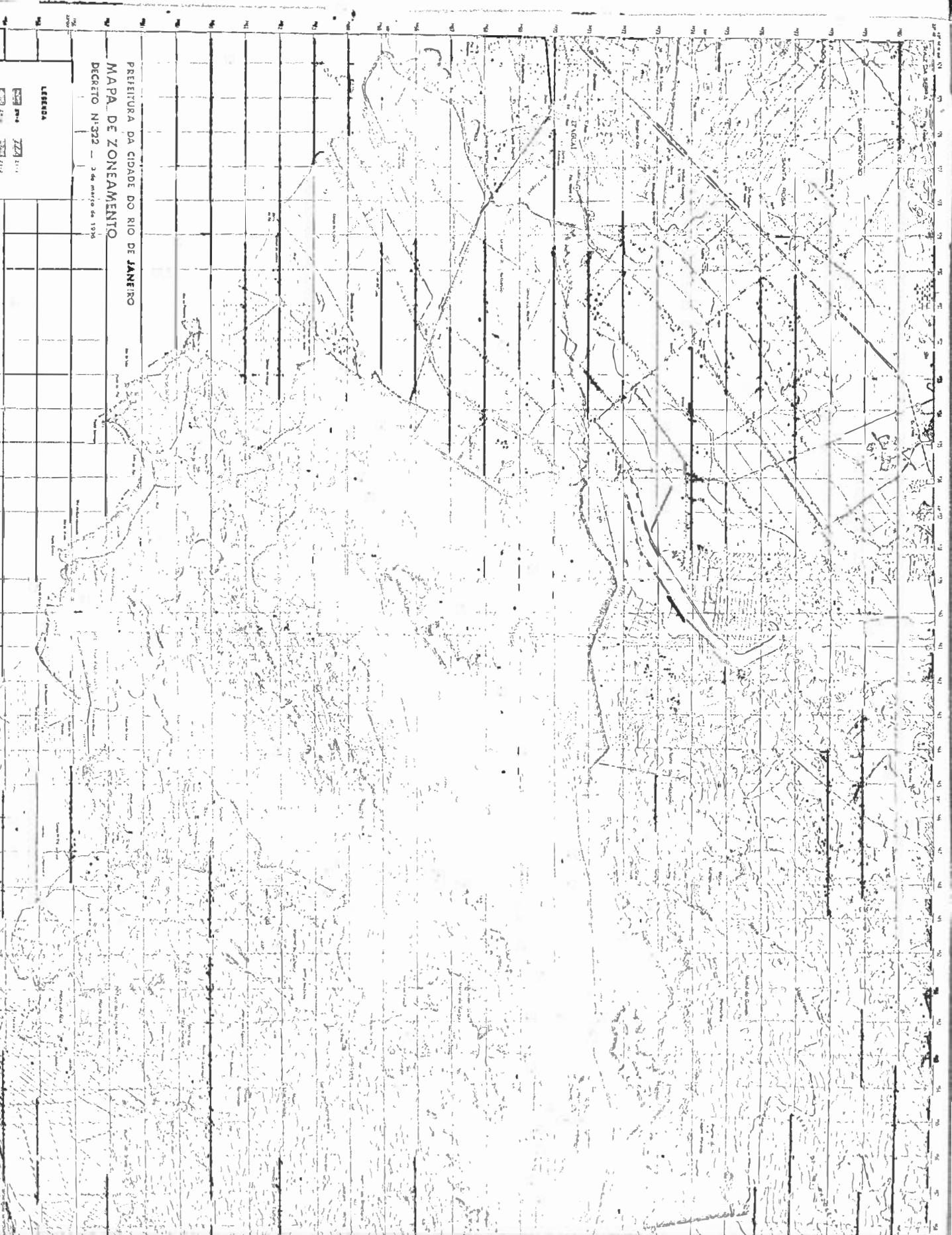
OCEANO ATLÂNTICO

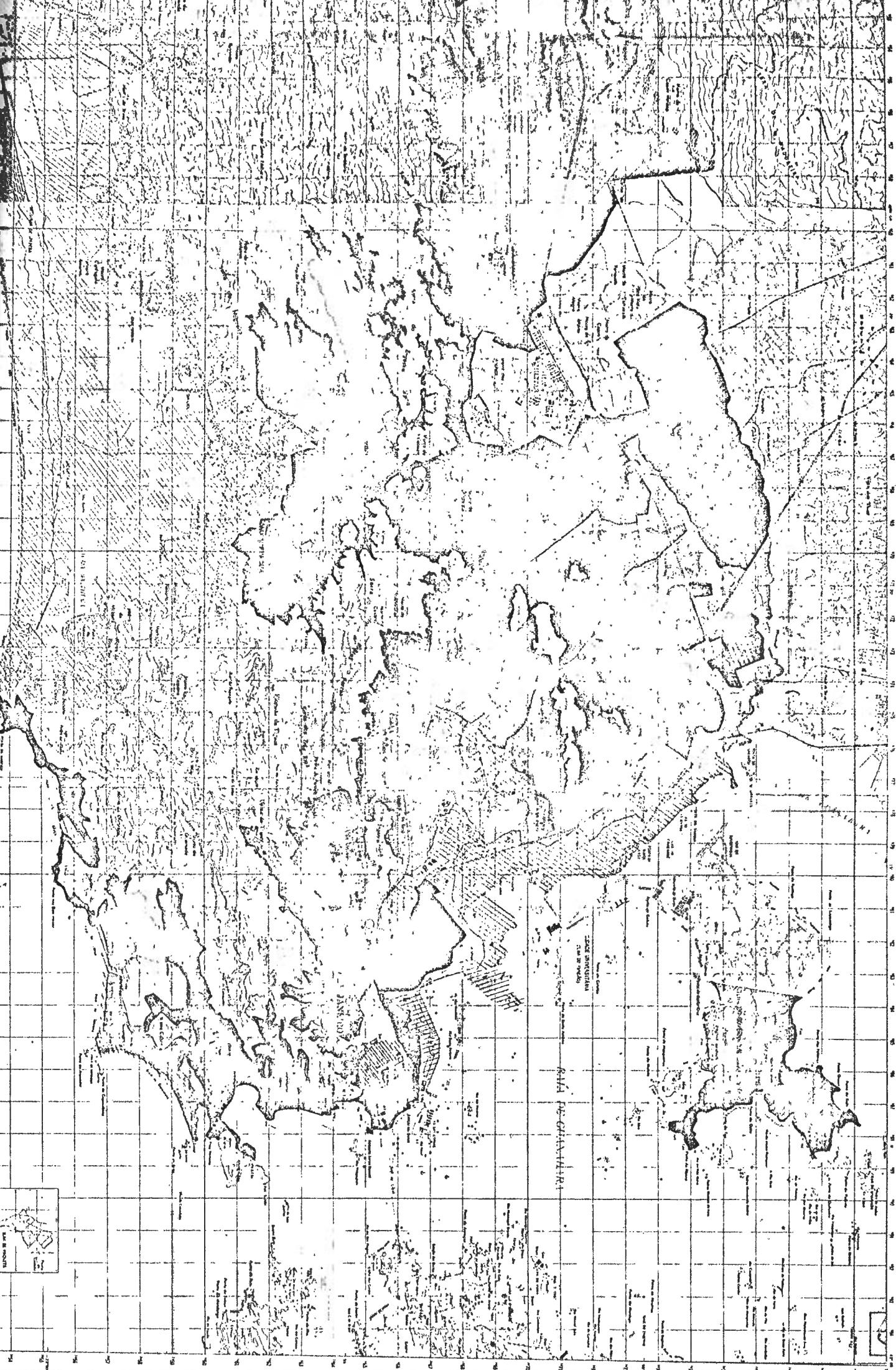
BALAI DE GRANADA  
BALAI DE PERNAS

GRANADA  
BALAI DE PERNAS

ALCOT DA TERRA

ALCOT DA TERRA





### A estruturação permanente do espaço

A dinâmica urbana: as mutações funcionais, a velocidade do ritmo de transformações característico ao meio ambiente complexo que é a cidade conformaram sistemas que, ao longo do tempo, foram se apoiar em estruturas de caráter cada vez mais permanente.

Sabe-se que estrutura viária e sistema de transportes são considerados os principais elementos vetores de urbanização e definidores dos rumos da expansão urbana.

O processo da estruturação urbana foi se efetivando em ritmo mais ou menos lento quando, a partir da década de 60, os órgãos responsáveis - pela execução de obras públicas - principalmente a SURSAN e o DER - executaram em quinze anos um elenco de obras estruturais que hoje definem e restringem a fluidez do espaço, as condições de acessibilidade, os novos rumos da ocupação do solo - com a rápida ocupação da Baixada de Jacarepaguá, e mudanças funcionais e de intensidade do uso da terra.

A partir da década de 60 entra-se no que hoje pode ser considerado o período da euforia rodoviário/automobilística, e daí resultam as estruturas persistentes que, em aço e concreto convivem com sistemas funcionais dinâmicos em prejuízo ao desempenho das funções urbanas.

### A atuação do DER

No contexto que aqui brevemente se situou, um órgão assume papel relevante face o vulto das suas realizações e decorrências de tais ações sobre o ambiente urbano resultante: o Departamento de Estradas de Rodagem que, a partir de uma disponibilidade ampla de recursos, agilidade / operacional para a execução das obras, apoiado em decisões políticas e não em efetivas diretrizes de planejamento urbano, executou - e ainda mantém - um extenso programa que conformou uma nova estrutura para o Rio de Janeiro.

Já existente na década de 50, o DER assumiu maior proporção na administração quando da criação do Estado da Guanabara, já que a distribuição das verbas do Fundo Rodoviário Nacional entre os diversos estados da Federação era subordinada a critérios que beneficiaram extraordinariamente a Guanabara: com superfície exígua, grande população e alto consumo de combustível (o segundo do país), o novo Estado fazia jus a altas cotas do

FRN, aplicando-as em pequeno território.

A fim de participar das cotas do FRN era obrigatória a elaboração de planos rodoviários compatibilizados a níveis Federal, Estadual e Municipal: assim, todas as vezes em que o Plano Nacional era revisto, aqui se elaborava e/ou readaptava o plano existente.

Sendo sua atribuição a execução de obras rodoviárias, o DER teria de atuar fora dos limites da área urbana, em um Estado quase totalmente urbanizado: o centro urbano seria objeto de trabalho do Departamento de Vias Urbanas, órgão da SURSAN, criado através da fusão do antigo DURB, do Departamento de Obras e da Usina de Asfalto pelo Decreto "E" Nº 3218 de 3/10/69.

- No entanto, o novo "primo rico" da administração não se limitou a atuar nos limites de suas atribuições, assumindo sempre a execução de obras na área urbana e finalizando várias iniciadas pela SURSAN, quando esta Superintendência entrou em declínio e esvaziamento político.

O DVU, "atuando especificamente na área urbana, perfura túneis, ergue viadutos, abre e alarga ruas, além de criar novas áreas tomadas ao mar, iniciando com o Parque do Flamengo e culminando com o alargamento da Avenida Atlântica", nas palavras do então Secretário de Obras Públicas do Governo Negrão de Lima, Dr. Paula Soares.

Deste parágrafo ameaçador surgiram "a Radial-Oeste, os viadutos e túneis, e começaram a surgir a Norte-Sul, a Perimetral, a paralela à Presidente Vargas e a Litoranea que, estendida em pista livre, alcançará através da nova Avenida Atlântica, tunel Leme-Praia Vermelha, Aterro e Perimetral até o Gasômetro, de onde ganhará a Avenida Brasil, integrando-se por esta sua asa norte no anel rodoviário do Estado". (DURB, Rio, 1969).

- O DER, como um dos maiores arrecadadores, excesso de verbas e poucas obras, foi se adiantando na utilização de artifícios para execução de projetos na área urbana, assim, o Km 0 (quilometro zero) da Av. Brasil (das BRs) ponto de partida da sua atuação, mudava de lugar periodicamente, da Rodoviária à Lagoa, e a Avenida tinha três denominações: BR-462, BR-464 e BR-135

A época áurea do órgão se deu durante o Governo Lacerda (Secretário de Obras Marco Tito Tamayo), permaneceu durante o período Negrão de Lima (Dr. Paula Soares) e entrou em declínio com problemas orçamentários no Governo Chagas Freitas (Dr. Emílio Ibrhaim).

Foram financiadas e executadas pelo DER as obras da Cidade Universitária, a Linha Vermelha de ligação com a ponte Rio-Niterói, o tunel Rebouças, todas as estradas turísticas, as vias da Baixada de Jacarepaguá, e muitas outras obras estruturais.

Entretanto uma atuação assume proporções decisivas nos ramos da expansão urbana: a ocupação da Barra.

#### O Plano-Piloto da Baixada de Jacarepaguá

A partir da existência de uma malha viária e rodoviária projetada e parcialmente executada para todo o Estado, com a abertura da Auto-Estrada Lagoa-Barra e do Anel Rodoviário estavam instalados os principais vetores indutores da urbanização para uma vasta área preservada "in natura". (conferir com a Lei das Garagens, capítulo IV).

O Governo contratou os serviços do Professor Lucio Costa para o planejamento da ocupação da Baixada de Jacarepaguá.

O plano foi aceito e logo organizado um escritório ligado ao DER para a implementação das proposições. Tal Grupo de Trabalho constitui hoje a SUDEBAR (Superintendência de Desenvolvimento da Barra da Tijuca), órgão da administração municipal.

#### Algumas decorrencias :

- o imediato comprometimento da área, dentro de padrões de ocupação do solo definidos pela concepção pessoal do Prof. Lucio Costa;
- a especulação imobiliária decorrente, a valorização da terra e extensão de tais efeitos as áreas vizinhas;
- a existência de um "zoncamento" dentro de um zoneamento já existente, que possui leis e regras próprias, não se integrando ao zoncamento anterior;
- os custos de tal ocupação à administração encarregada de prover os serviços públicos;
- e finalmente, a existencia de um setor de planejamento autônomo dentro da estrutura de planejamento do Município: em termos de planejamento urbano, considerado como se fora uma Árca Especial.

## Relações entre a expansão urbana e a acessibilidade

Ao inicio do século o uso comercial restringia-se a locais determinados da Área Central; a Avenida Copacabana, por exemplo, era estritamente-residencial.

- Em 1926 apareciam os primeiros ônibus ligando Vila Isabel ao centro e a primeira linha era inaugurada para Copacabana; aí se deu o desenvolvimento do comércio longitudinal, entre 1925 e 1935.

Durante a década de 40 desenvolveu-se o uso comercial nos bairros iniciando-se em pontos concentrados das grandes vias, evoluindo até efetiva-la como atuais Centros de Bairro.

Os primórdios dos atuais CBs foram sempre os logradouros servidos por transportes em carris, de 1<sup>a</sup> classe, taioba e de carga, que existiram até 1955.

Como pode-se observar, tinha-se uma cidade estruturada a partir dos caminhos do bonde, definidores dos mais importantes eixos de instalação do setor terciário.

## Polinucleação

A época de Vargas - período do Estado Novo que coincidiu com a 2<sup>a</sup> guerra mundial - foi de repercuções sobre a estrutura urbana e o desenho da cidade: com o racionamento do combustível foi inevitável o desenvolvimento dos sub-centros urbanos, já que os deslocamentos permanentes a área central tornaram-se difíceis e onerosos. Assim, determinadas funções começaram a se desenvolver em Copacabana, Madureira, Meyer, etc, tornando-os mais ou menos independentes do CBD.

Mais tarde, com o uso intensivo do transporte coletivo por meio de lo  
tações e ônibus, na década de 50, em conjunto com o aparecimento do uso do automóvel particular, o antigo sistema de bondes - que funcionava com alto grau de eficiência - não resistiu à competição: - foi a época dos grandes - congestionamentos, dos demorados tempos de percurso das áreas residenciais, principalmente da Zona Sul ao centro da cidade.

Como decorrência, mais uma vez acentuou-se a transferência de funções urbanas para os núcleos residenciais. - Assim, observa-se que o processo de transporte foi o principal agente a reforçar a sub-polarização - no Rio de Janeiro: no primeiro caso, pela carência; no segundo caso, pelo excesso de meios de transporte, custos e deseconomias de congestionamento.

### Os meios de transporte

Todos os planejadores concordam em que a principal característica - dos centros urbanos é a diversidade, a capacidade dos habitantes de optar por um elenco de alternativas, as amplas possibilidades de escolha dentre a variedade de elementos componentes da estrutura e sistema urbanos.

No caso do Rio de Janeiro sempre se planejou e executou com base na criação de novas alternativas aos usuários com a eliminação das anteriores:

- com a inauguração do Metrô já se prevê a eliminação das linhas de ônibus competitivas ao longo das estações;
- com a inauguração da Ponte Rio-Niterói foi imediatamente eliminado o sistema de barcas de veículos.

A acessibilidade às diversas áreas urbanizadas foi realizada através deste meio de transporte coletivo (o bonde) até o inicio do uso intensivo do ônibus e lotações, que ao planejarem seus itinerários em linhas competitivas com as dos bondes ocasionaram permanentes congestionamentos e a falência do primeiro meio de transporte.

Mais uma vez viu-se a população do Rio prejudicada com a oferta de nova modalidade de meio de transporte coletivo, que, em vez de proporcionar alternativas e/ou escolhas de caminhos diretamente superpostos aos anteriores, com grandes deseconomias de congestionamento, aumento das isocronas ao CBD e demais custos sociais indiretos.

Em substituição ao falido sistema de bondes, resolveu o Governador optar pelo sistema de transporte público, com base no uso do sistema de ônibus elétricos, operado pela CTC (Companhia de Transportes Coletivos do Estado da Guanabara).

O sistema, criado para substituir diretamente o antigo sistema de bondes quer por características de economia, quer por tempos de percurso quer por custos de manutenção e capacidade - teve vida breve e jamais foi efetivamente adotado pela população.

Os veículos eram lentos, a ultrapassagem impossível, as insuficiências apresentadas pelas redes aéreas que, quando não reparadas imediatamente congestionavam toda a linha, além da competição intensa com os ônibus de linhas particulares.

- Daí foi o sistema readaptado para um sistema de ônibus movidos a combustível Diesel:lentos, com grandes deficiências e também de vida breve.

Hoje, pela primeira vez tenta-se um plano de transporte integrado, em execução pela Secretaria Estadual de Transportes, que tenta compatibilizar e otimizar todo o sistema viário e de transporte intermodal tendo como base o sistema de metropolitano a ser inaugurado dentro de dois anos (linha prioritária).

O Círculo se fecha: bonde, lotação, ônibus elétrico, ônibus, Metrô, pré-Metrô, pós-bonde

Volta-se assim à ideia do primitivo sistema de transporte: fecha-se o círculo, optando pela primeira alternativa: de 1925 a 1950, vinte e cinco anos de sistema de circulação baseado no uso dos bondes, definidores dos rumos da expansão urbana e intensidade e uso do solo; de 1950 a 1975 o período da euforia rodoviária - automobilística, vinte e cinco anos de tentativas várias para solucionar o problema do transporte coletivo com diversos tipos de coletivos, execução de obras de arte e um sofisticado sistema rodoviário estrutural para uso intensivo do automóvel particular; hoje, tenta-se novamente o transporte coletivo de massa embasando todo o sistema sobre o uso do Metrô e pré-Metrô (já chamado pós-bonde).

### Conclusão

Como observa R. Daland, ao analisar o planejamento brasileiro, e após a observação dos grandes agentes do período - SURSAN e DER - : "Orientar os programas administrativos no sentido da realização e produção, em vez do favoritismo, iria atingir as raízes do balanço de poder político - que existe. .... A reação natural a esta situação é criar novas entidades para levar à frente os programas do plano. Tem sido adotada esta solução através do estabelecimento de empresas governamentais adicionais. No entanto, isto também é um caminho perigoso. A proliferação de novos órgãos meramente cria mais empregos, folhas de pagamento maiores e um acréscimo no orçamento governamental. Estas tendências vão de encontro às finalidades dos planos".

O DER atual após a fusão, tem de executar e projetar para todos os Municípios do novo estado do Rio de Janeiro: suas possibilidades e recursos estão minimizados, (apenas um problema de escala), no que concerne a sua atuação no Município do Rio de Janeiro.

Após o Plano Rodoviário de 1974 ora se elabora o atual Plano Rodoviário: nas proposições anteriores e nas atuais em relação à malha viária pode-se constatar uma grande semelhança entre o Plano Doxiadis e os projetos adotados.

VI - O Município decorrente da fusão. Em busca de um sistema de planejamento. O Plano Urbanístico Básico

Desde a década de 1960 já se achava bastante desenvolvida no Rio de Janeiro a técnica do orçamento - programa, uma sólida base ao inicio do aperfeiçoamento do processo de planejamento. No entanto ao rationalizar o destino das verbas não se objetivava a compatível racionalização dos programas e projetos, elaborados que eram de forma pulverizada dentre as diversas entidades setoriais, naquilo que cada uma considerava necessário e/ou prioritário realizar a cada exercício administrativo.

- Como resultado, decisões conflitantes, superposições de projetos, lacunas de planejamento.

A partir de 1970 foi iniciada a reestruturação da administração governamental com vistas a uma perfeita adequação entre o planejamento central, a execução de projetos setoriais e a orçamentação: a estrutura em que se apoiava o extinto Estado da Guanabara realizava a integração das atividades de planejamento e execução a nível de Chefe de Gabinete, previsto para atuar como Subsecretário quando da transformação da Secretaria de Governo em Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado da Guanabara. (\*)

No entanto tais procedimentos mal conseguiram se implantar quando da transformação da Secretaria de Governo em Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral: as modificações institucionais decorrentes da fusão transformaram o Estado da Guanabara em Município do Rio de Janeiro.

(\*) Conferir com "Projeto do Plano de Desenvolvimento Urbano para o Estado da Guanabara", de Ligia Gomes de Oliveira, em Teoria da Decisão, COPPE 1973.

### Breve estudo diacrônico

Como Município, consegue o Rio não perder a agilidade já adquirida com a modernização administrativa. Através do Decreto-Lei nº 168, de 7/7/75, foi criado o Sistema Municipal de Planejamento.

As bases do SMP são hoje bastante adequadas à elaboração de um planejamento municipal eficiente/continuo, e se assemelham tanto à antiga estrutura estadual como ao sistema utilizado pelo Governo Federal, que se apoia na Secretaria de Planejamento da Presidencia da República.

- Optou-se, portanto, por um sistema bastante polarizador, à semelhança das sociedades de planejamento central.

O mesmo decreto 168, ao criar o Sistema Municipal de Planejamento, cria a obrigação para o Município do Rio de Janeiro, de elaborar o seu Plano Urbanístico Básico no prazo de dois anos, (conforme decisão federal para os municípios de regiões metropolitanas), no qual se "definam as diretrizes e metas relativas ao uso do solo, dos equipamentos e serviços municipais de acordo com as diretrizes do planejamento metropolitano."

O SMP adota o planejamento como método de governo, colocando sob a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral a supervisão de toda atividade governamental, os compromissos financeiros, e de desembolso.

A Subsecretaria da SMP é o órgão centralizador do sistema, integrando os projetos e ações de todos os órgãos da Administração Direta e Indireta através das diversas Subsecretarias. (\*)

Quando dispõe sobre a obrigatoriedade de execução do PUB, o Decreto 168 também vincula à Subsecretaria a elaboração de planos específicos, do Código de Zoneamento, de Edificações e Instalações e sua revisão periódica; a coordenação das propostas de orçamentos plurianuais de investimentos e das anuais.

(\*) Ver Organogramas em anexo.

- Mais importante que tudo, ao dispor sobre a organização e integração horizontal do Sistema de Planejamento, a nova lei subordina o planejamento municipal às diretrizes, programas e metas da União e do Estado do Rio de Janeiro, com especial referência aquelas que se relacionem com a Região Metropolitana: - é a integração vertical do sistema, ou de objetivos com vistas ao intercâmbio de informações e compatibilização das ações.

Assim, pode-se notar que a estrutura preparada para a implementação de um processo contínuo de planejamento é flexível e racional, portanto adequada ao desenvolvimento de planos, programas, projetos e obras ao longo do tempo, sem solução de continuidade provocada pela alternância do poder:

- da Secretaria de Planejamento tais decisões são discutidas e elaborados programas a nível das demais Subsecretarias de governo, quando se avaliam exigências, necessidades, prioridades;

- a elaboração do Orçamento - Programa Anual é então realizada segundo a técnica hoje adotada da Classificação Funcional Programática, (homogenea em todo o país, adotada a nível federal sob os mesmos Códigos).

- A pergunta que ora se coloca é a de que técnica e/ou método será o mais adequado a dar prosseguimento aos estudos necessários à elaboração do Plano Urbanístico Básico, principal ponto focal imediato a ser produzido pelo Sistema Municipal de Planejamento.

Neste contexto, a opção por um determinado enfoque técnico/metodológico para a elaboração do Plano Urbanístico do Município deveria se situar dentro do tipo de planejamento misto.

A estratégia de planejamento misto então considerada seria basicamente a adoção e compatibilização de duas óticas de planejamento: o planejamento abrangente e/ou compreensivo, baseado na estrutura apropriada ao planejamento contínuo que se traduz na existência e operação da SMP; e o planejamento estratégico, a curto prazo, adotado para a solução de problemas emergenciais que se colocam durante o período de uma administração e cuja solução não pode ser retardada pela busca exaustiva de todas as alternativas:

- "Entretanto a cidade, neste intervalo de tempo, continua o seu processo evolutivo, decorrente das milhares de ações que a cada instante se

exercem sobre o meio ambiente urbano. Ocorrem então disfunções que tem de ser minimizados através de ações paliativas, com evidentes prejuizos para a administração pública e para a população usuária. - A absorção de tais externalidades é feita a um alto custo social e político". (\*)

Ao contrário do que parece à primeira vista, os dois enfoques não são mutuamente exclusivos, senão complementares e plenamente compatíveis, quer a nível de objetivos globais quer a nível de projetos setoriais, uma vez realizada a necessária integração vertical de objetivos e apoiada sua consecução na integração horizontal do instrumental executivo.

No caso atual, os objetivos a nível macro acham-se traçados a nível federal, estadual e metropolitano (Plan-Rio, II PND, planos e projetos da FUNDREM), restando à administração local a otimização das ações desenvolvidas pelos vários níveis decisórios sobre o seu meio-ambiente: aqui o principal objetivo do planejamento estratégico.

- Claro está que a instituição metropolitana é responsável pelo balisamento do planejamento local, possuindo prerrogativas na tomada de decisões quanto à viabilização e implementação de planos e projetos.

Ao Município do Rio de Janeiro cabe o "preenchimento dos espaços vazios" que, através de ações estatísticas possam reverter em benefícios à população local.

- A administração local ora se readapta ao novo papel institucional - o terceiro em cinquenta anos - de município núcleo principal de região metropolitana: nesta condição, e assumindo um plano estratégico de ação imediata ao tempo em que aperfeiçoa as bases inciais do planejamento contínuo, pode maximizar os atuais limites quanto a recursos e competências.

(\*) Ver "Proposta de Plano Paralelo de Desenvolvimento Urbano Local", de Ruy Pernambuco e Lígia Gomes de Oliveira, 1976 - Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral.

PREFEITURA  
MUNICIPAL  
CÍDADAO DO  
RIO DE JANEIRO

CABINETE  
DO PREFEITO

SECRETARIA  
MUNICIPAL DE  
OBRAIS E  
SERVIÇOS PÚBLICOS

SECRETARIA  
MUNICIPAL DE  
FAZENDA

SECRETARIA  
MUNICIPAL DE  
ADMINISTRAÇÃO

SECRETARIA  
MUNICIPAL DE  
SAÚDE

SECRETARIA  
MUNICIPAL DE  
EDUCAÇÃO E  
CULTURA

SECRETARIA  
MUNICIPAL DE  
TURISMO

COMISSÃO  
MUNICIPAL DE  
ENERGIA

ROTUR

**SECRETARIA MUNICIPAL  
DE PLANEJAMENTO E  
COORDENAÇÃO GERAL**

**COMISSÃO ESPECIAL  
DE LEGISLAÇÃO  
URBANÍSTICA**

**COMISSÃO EXECUTIVA  
PARA PLANEJAMENTO  
E COORDENAÇÃO DAS  
ESPECIAIS COM PESSOAL**

**SUBSECRETARIA**

**Setor de  
Sistemas**

**Assessoria  
Técnica**

**Setor de  
Planejamento**

**Assessoria  
Técnica**

**Setor de  
Organização**

**Assessoria  
Técnica**

**COMISSÃO DE  
COORDENAÇÃO DA  
POLÍTICA DE  
PROCESSAMENTO  
DE DADOS**

**COMISSÃO CONSULTIVA  
DO SISTEMA MUNICIPAL  
DE PLANEJAMENTO**

**SUPERINTENDÊNCIA  
DE PLANEJAMENTO  
URBANO**

**SUPERINTENDÊNCIA  
DE INFORMAÇÕES  
PARA PLANEJAMENTO**

**SUPERINTENDÊNCIA  
DE ORGANIZAÇÃO  
DA PARRA DA TIUCA**

**SUPERINTENDÊNCIA  
DE MODERNIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA**

**SUPERINTENDÊNCIA  
DE PROCAPACITAÇÃO  
E ACCIONAMENTO**

**SUPERINTENDÊNCIA  
DE ORGANIZAÇÃO  
ORGANIZATIVO**

**COMISSÃO DO PLANO  
URBANÍSTICO  
BÁSICO**

**DEPARTAMENTO  
DE  
ADMINISTRAÇÃO**

A adoção da estratégia de planejamento misto seria baseada na proposta de Amitai Etzioni, de um método para tomada de decisões que "sem ser tão utópico nas suas premissas como o modelo racionalista, nem tão conservador quanto o incrementalista, pudesse ser aplicado na prática."

Enquanto o Sistema Municipal de Planejamento se aperfeiçoa no processo de planejamento contínuo, a equipe de planejadores trata de direcionar suas ações em direção à identificação das variáveis estratégicas, visando, a curto prazo, a elaboração do Plano Urbanístico Básico.

- Como disse o Prof. Teodoro Lamounier na XXVIIa. reunião da SBPC, "visa-se a um curso de ações sobre fenômenos e processos selecionados como relevantes. Imagem-objetivo, trajetória e pacote de projetos estratégicos são os ingredientes básicos desta modalidade de planificação."

## VII - Considerações finais. Planejamento e implementação

Pode-se observar que, à exceção dos eventos Agache e Doxiadis as sucessivas administrações não se detiveram com especial interesse na tarefa de planejamento urbano.

O planejamento como atividade isolada não rende dividendos políticos, não aumenta o poder decisório dos principais ocupantes de cargos públicos além de constituir um "efeito multiplicador" para a administração quando referido ao quadro de estruturas de governo: no caso são quase inevitáveis os choques entre a entidade de planejamento e demais órgãos setoriais encarregados de planos específicos, sua implementação e execução de projetos setoriais.

Dois fatores são os principais responsáveis pela dicotomia existente entre o ato de planejar e a implementação do planejamento:

1. O tempo: a variável tempo é de grande importância para o processo. A elaboração de planos usualmente é tarefa demorada, e quando a opção resulta por um planejamento comprehensivo não raro os resultados e/ou o nível de proposições são atingidos quando já decorreu mais de metade do período administrativo. No caso da descontinuidade político/administrativo - que se observou ao longo do tempo aqui estudado - não resta tempo à administração para implementar as propostas e não há interesse da administração que a sucede em prosseguir uma tarefa da qual não se considera elemento decisório fundamental.

2. O dinamismo dos órgãos executores: as Secretarias com atribuição de projetar e executar obras públicas geralmente são dotadas de equipes altamente eficientes, capazes de agilizar quaisquer processos de modificações ambientais decorrentes da construção de obras estruturais. Assim, competem em grau elevado com a entidade planejadora, face o "imobilismo" a que se consideram presas durante o tempo necessário ao planejamento para a consideração de alternativas e proposições.

Obras públicas rendem dividendos e são frutos de pressões exercidas - pela população sobre os atores da decisão e políticos: daí decorre que Secretarias e Departamentos com tais responsabilidades tornam-se mais ou menos "independentes" do processo de planejamento global, acham-se desobrigados de esperar suas decisões, apoiados que são pelo mais alto escalão decisório local.

Adotando o conceito de Hirshman, a nível da implementação o planejamento pode - e deve - ser descentralizado para as "ilhas" de racionalidade que porventura existem, em vinculação direta ou indireta com a administração central: em nosso caso seria a compatibilização das diretrizes do planejamento central com os programas e projetos setoriais desenvolvidos por entidades dinâmicas. O que é fundamental na relação é a variável tempo, quando se observou ao longo deste estudo o lag existente entre a capacidade de agilização do instrumental executivo, (a impaciencia na espera das definições) e a demora usual na elaboração dos planos.

Assim, a tarefa de planejamento somente pode ser objetivada, no caso brasileiro, quando alicerçada em uma estrutura de governo que, ao centralizar o planejamento local, subordina a ação dos demais órgãos governamentais sob objetivos, diretrizes e metas previamente traçados ao nível mais alto de governo e planejamento: o planejamento no "vertice da piramide".

No caso brasileiro está configurado que a tarefa de planejar é um caso técnico, a tarefa de implementar o planejamento um caso político: o inverso, como observa Daland (\*) do caso americano em que a elaboração de planos é uma função política e a implementação um assunto técnico administrativo.

Nos dois casos em que foi feita, a tentativa de elaboração de um plano para a cidade do Rio de Janeiro - Agache e Doxiadis -, optou-se pela execução de planos abrangentes e/ou comprehensivos: a nível da implementação ambos resultaram falhos, por falta de apoio do plano político à sua execução ressalvadas as deficiências já citadas existentes nos planos.

Embora o Rio tenha sempre sido considerado um caso de eficiencia da máquina administrativa/burocrática em relação ao contexto do país, ainda assim o nível de planejamento e implementação sempre funcionou sob a ótica do incrementalismo decisório.

(\*) Estrategia e Estilo do Planejamento Brasileiro".

- Neste trabalho procurou-se demonstrar que as administrações sempre atuaram de forma incremental quando da implementação do planejamento, frequentemente optando por um "plano de realizações" que em geral se traduz por um elenco de obras públicas, com as exceções feitas às tentativas de planejamento racional-compreensivo que se consubstanciaram através dos dois planos analisados no período de cinquenta anos, além das reestruturações administrativas para o planejamento tentadas por sucessivas administrações.

A falencia e/ou não implementação do Plano Agache deve-se à conjugação de três agentes modificadores: dois de natureza tecnológica - a construção do Aeroporto Santos Dumont e a eletrificação da EFCB - e um de natureza política, o advento do Estado Novo.

- Pode-se supor que enquanto o Prof. Agache e sua equipe estudavam (compreensivamente) o universo do plano e a 1<sup>a</sup> Comissão do Plano da Cidade examinava projetos minuciosamente, a fim de adequá-los às proposições do plano, atores com alto poder gerencial tomavam decisões de caráter permanente sobre o meio ambiente, com o comprometimento irreversível do espaço urbano. (H<sub>2</sub>)

- No caso a variável política, ambora decisiva em termos racionais, atuou paliativamente em relação ao planejamento: ainda se tentou, pela 2<sup>a</sup> Comissão do Plano da Cidade, readaptar o estudo de Agache: mas a equipe já atuava de forma incremental, identificada com a nova realidade e necessidade de execução de obras (-H<sub>4</sub>) prioritárias referentes à Área Central e sua acessibilidade. (vide capítulo IV).

Observe-se a vulnerabilidade do planejamento urbano após tantos investimentos, e note-se que o caso não é tão grave no que concerne à implementação (até 1945 seriamente tentada) quanto o caso Doxiadis.

A falencia e/ou não-implementação do Plano Doxiadis deve-se à conjugação dos seguintes fatores:

dois fatores subjetivos: a decisão alcatórica do Governador do Estado - recém criado de "um plano para o ano 2000", que não foi assumida e/ou oficializada quer por entidades de classe, quer pelo poder público, quer pela população de uma forma geral (H<sub>4</sub>) - A fragilidade decorrente do escritório de elaboração e do próprio plano foram inevitáveis quando se observam os demais fatores objetivos:

os órgãos ágeis e dinâmicos da administração já haviam investido em projetos e obras não-relacionados com as proposições básicas do plano, comprometendo as ambições ali contidas pela aplicação de inversões em outras áreas; (H<sub>2</sub>) (vide capítulo VI);

não sendo um plano oficial e/ou assumido, a administração seguinte - politicamente antagônica - utilizou simplesmente o expediente da negação pelo engavetamento - do plano. (H<sub>4</sub>).

Como observavam Geral e Toledo, na análise metodológica da planificação urbana no Brasil, são substituídos "ainda que apenas de fato e não de direito, os planos de Desenvolvimento Integrado por Planos Diretores de Urbanismo, Distritos Industriais, Planos Viários, mais ao gosto das administrações municipais interessados sobretudo em impactos políticos e, portanto, mais facilmente vendáveis".

Embora aqui se pretenda reafirmada a segunda hipótese desta discussão, outro aspecto assume relevância como corolário do processo: a variável política e a necessidade de situar o planejamento urbano, em nossa sociedade, no mais alto nível decisório.

- Não em Comissões de Planos da Cidade (\*), como tentou Prado Júnior, tão pouco na CEDUG como decidiu Iacerda, mas inserido em um sistema, capaz de dar prosseguimento as proposições, dissociado das flutuações decorrentes de descontinuidades administrativas e políticas.

Em cinquenta anos aqui observados as diretrizes de planejamento se consubstanciaram em dois planos não implementados, embora a legislação urbanística estudada tenha sempre sido acrescida, modificada, sofisticada.

(\*) Comissões e Conselhos têm "alto nível de transitoriedade" (ver Alvin Toffler, o Choque do Futuro), e como foi observado nem sempre servem aos objectivos de implementação do planejamento.

Esta primeira aproximação já sugere a confirmação da primeira hipótese deste trabalho. Com raras exceções - como a da Lei das Garagens e o Decreto - 991 - não se observavam nos instrumentos normativos intenções reais em termos de mudança das condições urbanas existentes em direção a verdadeiras opções. Enfatizando, poucos foram os exemplos encontrados de leis que traduzissem intenções de planejamento, ou seja, mudanças ambientais e sócio-económicas.

Muitos foram os exemplos de leis que "não pegaram": - no caso brasileiro existe esta figura curiosa das "leis que não colam": são as que embora bem elaboradas, racionais, etc, simplesmente não são cumpridas, utilizados todos os artifícios e pressões possíveis para contornar as exigências. (\*)

- Alguns exemplos são o da aplicação da excelente lei das garagens que foi burlada de todas as formas, nas áreas urbana e suburbana; outros exemplos mais antigos e sem comprovação documental neste trabalho são o da lei de trânsito que proibia o veículo de estacionar na rua durante a noite e o da lei de Getúlio proibindo construir barracos em favelas...

(\*) Em 29/4/75 o Governador Faria Lima, no hiato entre a fusão e a efetiva implantação do sistema de planejamento urbano municipal, baixa o Decreto-Lei nº 77, alterando o Zoneamento do Município do Rio de Janeiro e limitando o gabarito para um máximo de dezoito pavimentos, o que contraria frontalmente o estabelecido pela Lei 991. No entanto estas novas disposições não estão sendo cumpridas.

- Se as leis existem, e se aperfeiçoam; se não traduzem intenções de planejamento urbano; e, apesar disto, condicionam o ambiente em termos de ocupação, elementos de paisagem, adensamento e desenho urbano resultante, como relatado nas conclusões do capítulo IV, há que indagar sobre as variáveis intervenientes no processo.

- A primeira hipótese é de constatação quase evidente àqueles que participam do planejamento a nível de governo e conhecem as pressões do poder público mais alto, dos empresários e da população por condições normativas diversas das existentes, e eliminação das exigências legais.

No entanto, também aqui outras indagações aparecem após a observação da confirmação (ou não) das hipóteses iniciais, conformando um "quadro de erro" sobre nossos atuais procedimentos.

Um aspecto a especular é o que concerne à participação da sociedade no processo de planejamento: como observa o Prof. Lindgren entre o ponto inicial (origem) - o planejador - e o resultado final (destino) - a cidade - existe a multiplicidade de ações desenvolvidas a cada instante pela população usuária, que conformam o meio ambiente urbano como produto e obra coletiva.

- Mas no caso do Rio de Janeiro o que se tem notado é a omissão societal nas preocupações com as ações desenvolvidas pelos agentes manipuladores, em particular os planejadores urbanos, e as decisões sobre o seu ambiente resultante.

Citando Teodoro Lamounier:

- "O planejamento participativo diz respeito à integração no processo de decisão de amplas camadas da população marginal, insuficientemente integradas à vida social, frequentemente não representados e não reconhecidos como agentes no processo decisório".

- A evolução do nosso sistema de planejamento terá de incorporar ao processo de elaboração e implementação a participação da coletividade: a forma como tal integração será realizada é um problema que aqui se coloca para futuros raciocínios.

Outra inferência deste estudo concerne ao gap observado entre os planos elaborados centralmente e sua implementação através das medidas necessárias - incluindo a legislação urbanística - em nosso contexto - (o regime de economia mista) : a atividade privada/empresarial assume alto grau de interferência, controle e pressão na orientação do desenvolvimento urbano. (Notar o capítulo IV e o adensamento progressivo).

- No caso do Rio de Janeiro a observação deste variável interveniente tem destacada e acrescida importância ao longo tempo estudado, restando sempre aos planejadores e legisladores urbanos a perplexidade no que concerne ao controle de tais elementos, capazes sempre de multiplicar ações sobre as possíveis "aberturas" existentes em planos e leis.

Seria oportuno estudar novos instrumentos de planejamento capazes de atuar na medida da flexibilidade e dinamismo dos agentes empresariais.

Pode-se questionar o método pelo qual são adotados nossos princípios que regulam o zoneamento e as edificações, e sua eficácia em relação à transitoriedade e ritmo das alterações funcionais urbanas.

- Como diz Alexander H. Oberlander, "se contemplamos a cidade de qualquer posição dominante, vemos que o espaço está criado por omissão, não por desenho.

"Não é somente o espaço criado negativamente, senão o criado e imposto por lei. Estamos rodeados e operamos dentro de um contexto de restrições que tem força de lei. Suas bases são arbitrárias. São medidas absoletas, sem normas funcionais verdadeiras... Que há de mágico em um patamar com 5 pés de lado?..."

"Em essencia, o problema está em que as decisões sobre o meio urbano se revestem de um caráter de permanência, definitivo, que as torna obsoletas face à rapidez da mutação funcional da cidade.... A escala dos conceitos exige revisão constante... Resta que os conceitos de planejamento evoluam com velocidade compatível à obtenção de uma imagem futura desejável" (\*)

- Hoje existem novas aproximações e pesquisa de instrumentos ageis para a implantação de condições desejáveis a nível de planificação urbana: o zoneamento das relações urbanas e o conceito do "poluidor-pagador", de Moises Andrade; o "solo criado", da equipe do CEPAM, e o concei-

to da "transferência dos direitos da construção"; além de todas as iniciativas externas, desenvolvidas pelos componentes do Team X, por uma nova ótica em relação à arquitetura e uso do solo, a partir do rompimento com os compromissos estabelecidos pela Carta de Atenas.

Espera-se que as indagações aqui colocadas sugestionem pesquisadores ao desenvolvimento de respostas capazes de alterar a realidade observada.

\* Desenvolvimento Urbano e suas externalidades Lígia Gomes de Oliveira - RAM nº 120 - 1973

Q U A D R C S F I N T E S E

PLANEJAMENTO FEDERAL	REALIDADE POLÍTICO/INSTITUCIONAL LOCAL	ÉPOCA	PESQUISA DOCUMENTAL	INSTRUMENTAL EXECUTIVO
Planejamento de Integração Nacional		1 891 1 925 1 929	Regulamento para construções, reconstruções, acrescimos e modificações de prédios (Dec. 2 087)	Diretoria de Viação e Obras Públicas
Planejamento para a contenção, racionalização e o esforço de guerra	DISTRITO FEDERAL	1 930 1 935 1 937 1 939 1 945 1 952 1 954 1 957 1 960 1 964 1 965 1 968 1 970	Plano de remodelação, extensão e embaleamento da metrópole (Plano Agache) Projeto de Reforma do Regulamento Para Obras (Dec. 5 595) Código de Obras (Dec. 6 000) Reestruturação do Plano Agache Decreto "6 000 000" Plano de realização e obras de estruturação viária Decreto "6" Decreto "6"	1a. Comissão do Plano da Cidade Secretaria Geral de Viação e Obras Públicas 2a. Comissão do Plano da Cidade e Serviço Técnico do Plano da Cidade Transformação da Comissão em Departamento de Urbanismo (DUR) Equipe de Engenheiros do Estado e Clube de Engenharia Criação das Sub-Prefeituras Criação da SUNSAN Criação das Regiões Administrativas Criação do Departamento de Engenharia Urbanística (DEU) CEDUG - Doxiadis Associates
Planejamento de intervenção econômica e de substituição das importações	ESTADO DA GUANABARA	1 975	Lei no 1 574: Normas para o Desenvolvimento Urbano e Regional Dec. 3 800: Lei de Desenvolvimento Urbano e Regional Dec. 322: Regulamento do Zoneamento do Município Dec. 168: PUG (Plano Urbanístico Básico)	Criação da Comissão Interdisciplinar e Grupo Técnico Específico (GTE) Conselho Superior de Desenvolvimento Urbano -EPU Comissão de Legislação Urbanística CELU Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral
MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	F U S A O	1 976		

M. C. G.

. Elementos da pesquisa documental

1. Regulamento para Construções, Reconstruções , Acréscimo e Modificações de prédios no Distrito Federal - Decreto nº 2087 de 19.01.1925 - Prefeito Alaor Prata.
2. Projeto de reforma do regulamento para obras no Distrito Federal Dec. nº 5595 de 10.07.1935 - Prefeito Pedro Ernesto
3. Código de Obras do Distrito Federal - Decreto 6000 de 01.07.1937 Prefeito Olímpio de Melo
4. Novo Código de Obras do Estado da Guanabara  
Decreto "E" nº 3800 de 20.04.1970 - Governador Negrão de Lima
5. Código de Obras e Legislação Complementar  
Decreto 6000 de 01.07.1937 2 volumes - Edição Caldas Brandão
6. Lei do Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado da Guanabara  
Dec. "E" nº 3800 de 20.04.70
7. Zoneamento do Município do Rio de Janeiro  
Regulamentação - Dec. nº 322 de 03.03.76 - Prefeito Marcos Tamoyo
8. Cidade do Rio de Janeiro - Remodelação, Extensão e Enbelesamento 1926/1930 - Plano Agache - Prefeito Prado Júnior
9. Legislação e Regulamentos - Apêndices do Plano Agache
10. Guanabara - A Plan for urban development Plano Doxiadis - 1965

*Entrevistas realizadas*

*Entrevistados e matéria pesquisada*

1. Dr. José de Oliveira Reis
  - Atuação da 2a. Comissão do Plano da Cidade, atuação do DUR, a Lei das Garages e o Decreto 6000
2. Urbanista Hélio Marinho
  - Elaboração do Decreto 3800 e da Lei 1574
3. Urbanista Hélio Modesto
  - Elaboração do Plano Doxiadis e do Dec. 991
4. Secretário Municipal de Planejamento do Rio de Janeiro Samuel Stiglyc
  - A técnica do orçamento programa
5. Arquiteto Pedro Teixeira Soares
  - Reestruturação da Secretaria de Governo em Secretaria de Planejamento
6. Arquiteto Ruy Pernambuco
  - A atuação da SURSAN
7. Engenheiro Mauro Muniz Freire
  - A atuação do DER

*Arte final*

Arquitetas: Lilia Varela  
Lucia Helena Fontes  
Maria da Conceição Madeira