

## I Encontro Nacional da ANPARQ

### Simpósio Temático: **INSTITUIÇÕES DE URBANISMO NO BRASIL: IDEÁRIOS, PRÁTICAS E AGENTES**

#### **Da Comissão do Plano ao Departamento de Urbanismo: um processo relacional de institucionalização do Urbanismo no Rio de Janeiro.**

Rodrigo de Faria. Arquiteto-Urbanista, Mestre e Doutor em História pelo IFCH-UNICAMP. Professor no Departamento de Teoria e História da Arquitetura e Urbanismo (DTHAU) e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) da FAU-UnB.

#### Resumo:

Estudo do processo de construção-institucionalização das instituições de urbanismo na prefeitura do Rio de Janeiro, particularmente entre o Estado Novo e a redemocratização de 1945, abordando, respectivamente, a Comissão do Plano da Cidade (criada em 1937) e o Departamento de Urbanismo (criado em 1945). Por ser uma interpretação histórica interessada nesse processo, é necessário considerar que ambas resultaram de um processo relacional e não particularizado, vinculadas a experiências anteriores: a *Comissão da Carta Cadastral* (na gestão Alair Prata), a *Comissão do Plano* criada pelo Interventor Adolfo Bergamini, e o *Plano de Transformação e Extensão da Cidade*, na gestão Olímpio de Melo – todas entre as décadas de 1920 e 30. Outro aspecto que orienta metodologicamente a interpretação, é que o escopo documental apresenta uma particularidade: é composto pelo acervo José de Oliveira Reis do *Arquivo Geral da Cidade* do Município do Rio de Janeiro.

Salienta-se que a pesquisa em História deve pautar suas problematizações pela interpretação da documentação disponível, ou ainda, da documentação interessada ao pesquisador. Aqui, a interpretação foi delineada pelo recorte delineado no próprio escopo documental mediante *perguntas-problemas*, numa abordagem *intra-documental*. Nesse sentido, empreendemos análise do processo de criação e

estruturação da Comissão do Plano da Cidade e do Departamento de Urbanismo naquele processo relacional anterior, tendo como interlocutor o profissional que dirigiu as duas: José de Oliveira Reis. Condição que determina o entendimento sobre a *construção* do urbanista José de Oliveira Reis no próprio processo de *construção* do Urbanismo na administração pública carioca. Desta forma, a análise perpassa também pelo processo de construção contínua do pensamento urbanístico do engenheiro, entendido como parâmetro de interlocução e contextualização entre os profissionais que atuavam como urbanistas nas administrações municipais e as instituições de urbanismo.

Palavras-chave: Instituições de Urbanismo, Comissão do Plano da Cidade, Departamento de Urbanismo

**Abstract:**

Studying the process that build the Urbanism Institute in Rio de Janeiro town hall, between the New State and the redemocratization of 1945, boarding the City planning Commission (founded in 1937) and the Urbanism Department (founded in 1945). In order to have a history view interested in this process, it is important to consider that they resulted of a related process and not at specific ideas. It's linked to previews experience as the Register letter commission (Alaor Prada), the planning Commission founded by Adolfo Bergamini and the City Extention and Trasformation plan by Olimpio de Melo - all of this happened on 20s and 30s. Another aspect that methodological orient this project is that the original document presents a unique thing: It is composed by José de Oliveria Reis collection, general file of Rio de Janeiro city. Point out that the history research must lines the problems through the documents available, or so, the documents that interest the researcher. The contents were delined by the documents presented through a problem-question and also implied from documents. Thus, its undertaking the criation process analysis of the city planning commission's base and the Urbanism department that has been guided by the professional: Jose de Oliveira reis. Thus far it leads for a better understanding of Jose de Oliveira Reis as an Urbanist in his own process of public Urbanism administration of Rio de janeiro. Therefore, this analyse urbanistic idea of an enginner as a mean of interaction and contexted among those professionals that work as urbanist in the municipal administration and Institute.

Key-words: Urbanism Institutions, City Planning Commission, Urbanism department.

## 1-Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro: *um* processo de institucionalização do urbanismo na administração pública

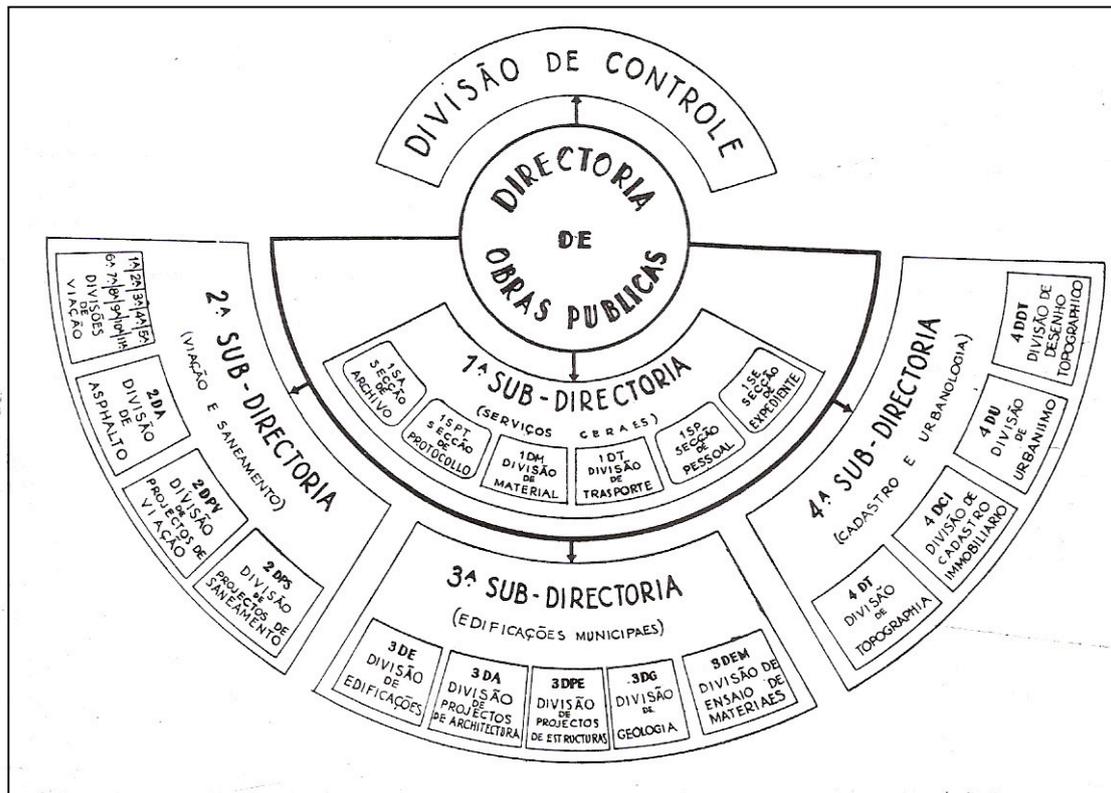


Figura 1. Organograma da Diretoria de Obras Públicas realizada após a oficialização do Decreto N. 6040 de 18 de agosto de 1937. Atentar para a nomenclatura da 4ª Sub-Directoria: “cadastro e urbanologia” e sua Divisão de Urbanismo. Publicado na Revista Municipal de Engenharia, novembro de 1937, p.415.

Poucos meses depois dessa reestruturação na administração municipal do Distrito Federal (conforme fluxograma na Figura n.1) promovida pelo Decreto n. 6040 de 1937 – já no contexto político da instauração do Estado Novo em novembro do mesmo ano -, que desdobra a antiga *Directoria de Engenharia*<sup>1</sup> em *Directoria de Obras*

<sup>1</sup> Conforme documento publicado na Revista Municipal de Engenharia (RME) de novembro de 1937, “A Directoria de Engenharia, outrora Directoria Geral de Engenharia, que por suas vez sucedeu a antiga Directoria Geral de Obras e Viacão quando da reforma de 30 de janeiro de 1932 (Decreto n. 3.759), era, certamente, uma das repartições municipais cujas atribuições abrangiam um campo vastíssimo e de grande importância (...) Assim, com a reforma havida em 1932, nasceram novos serviços especializados taes como o de Geologia e Sondagens, o de Ensaio de Materiais, de transporte, etc.” (RME, novembro de 1937: 415)

*Públicas e Directoria de Fiscalização de Obras e Instalações*, fora criada a Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro, pelo Decreto n. 6092 de novembro de 1937<sup>2</sup>. Nesse movimento é importante uma consideração inicial sobre as palavras utilizadas para definir (ou conceituar) um claro processo de especialização do setor público municipal no contexto de criação da instituição de urbanismo que é objeto da análise deste artigo: a Comissão do Plano da Cidade (CPC) e sua relação com criação do Departamento de Urbanismo (DUR). Neste caso, particularmente a palavra *Urbanologia*.

*Urbanologia* – conceito que pode significar o estudo da área urbana do município - foi a resposta que a administração municipal (prefeito Henrique Dodsworth-1937 e 1945) ofereceu aos questionamentos sobre a inexistência de ordenação urbanística do Rio de Janeiro. Ainda que pelo Decreto n.6040 uma resposta baseada na reestruturação da administração municipal, e só a partir da institucionalização da Comissão do Plano da Cidade (Decreto n. 6092), com uma resposta no campo da intervenção urbanística, particularmente intervenção no sistema viário.

*Urbanologia* foi o termo empregado para caracterizar, juntamente com *Cadastro*, as atividades da 4ª *Sub-Directoria da Directoria de Obras Públicas* do Distrito Federal. *Cadastro e Urbanologia* estavam organizados, assim como as outras três *Sub-Directorias*, em divisões técnicas; no caso, a Divisão de Topografia, de Cadastro Imobiliário, de Urbanismo e Desenho Topographico.

Organização que aponta áreas fundamentais de atuação administração municipal em processo de (re)formulação nos meses iniciais sob os auspícios do Estado Novo: a primeira *Sub-Directoria* possuía caráter organizacional-administrativo, as outras três definiam as áreas: sistema viário e saneamento; produção das edificações públicas; a problemática dos planos urbanos, passando pela topografia e cadastro dos imóveis urbanos.

---

<sup>2</sup> O Decreto N. 6092, de 8 de Novembro de 1937 foi publicado na Revista Municipal de Engenharia, janeiro de 1938: 22.

## **1.1-Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro: uma construção relacional**

Todo esse movimento de estruturação administrativa dos setores de obras e urbanismo no Rio de Janeiro – culminando na criação das duas instituições de urbanismo: Comissão do Plano da Cidade (em 1937) e Departamento de Urbanismo (em 1945) -, ainda que fundamentalmente vinculado à década de 1930<sup>3</sup>, pode ser ampliado e trabalhado como um processo contínuo e relacional se considerarmos a criação das várias comissões municipais anteriores, entre elas a da *Carta Cadastral* e a do *Código de Obras*, ambas na gestão Alair Prata (1922 e 1926). Ou ainda, a Comissão criada e presidida pelo próprio prefeito Prata, de *Estudo e Confecção do Plano da Cidade*, mesmo que não seja possível pensar em uma institucionalização do urbanismo na administração municipal (essa é uma importante diferença entre esse movimento nas décadas anteriores e aquelas duas instituições de urbanismo, a CPC e o DUR) antes da década de 1930.

Por outro lado, e para reforçar tanto a possibilidade quanto a necessidade de apreensão dessa institucionalização como processo temporal não restrito à década de 1930, a própria administração Alair Prata produziu fato importante: criação da *Comissão de Construção e Zoneamento*, que segundo Lucia Silva (2003: 63), conseguiu produzir uma legislação através do Decreto 2.087 de 19/01/1925, considerado pela autora o primeiro código de obras do Rio de Janeiro (Silva, 2003: 63).

É ainda Lucia Silva quem oferece interpretação valorosa sobre a gestão Alair Prata e a atuação da Comissão do Plano por ele criada, principalmente ao reconhecer na criação dessa e das outras comissões, a possibilidade de aglutinação dos profissionais engenheiros atuantes no Distrito Federal, na década de 1920. Não deixa, porém, de elucidar, segundo sua perspectiva de análise, que essa Comissão do Plano não cumpriu seu objetivo, o de implementar um plano na gestão Alair Prata:

*A constituição da comissão do plano, mesmo que na prática não tenha conseguido realizar objetivamente nada, pelo menos conseguiu aglutinar os profissionais que tinham os problemas da cidade como objeto de investigação. Foi*

---

<sup>3</sup>Sobretudo pela realização dos primeiros concursos, durante a administração do prefeito Pedro Ernesto (1931-1936), para profissionais engenheiros adentrarem no serviço público

*nessa nova conjuntura que Prado Junior convidou Agache para vir ao Brasil*  
(SILVA, 2003: 68-69)

Todavia, convite que provocou reações contrárias. Ainda assim, em meio a reações de oposição e apoio à proposta de contrato com Agache, Prado Junior (1926-1930) conseguiu os recursos para providenciar a vinda do urbanista ao Rio de Janeiro. Entre 1927, quando chegou ao Brasil, e 1930, quando entregou o *Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento do Rio de Janeiro*, as disputas no campo profissional tornaram-se acirradas, incluindo críticas sobre eventual plágio que Agache teria cometido de projeto dos arquitetos Ângelo Bruhns e José Cortez.

Entidades como o Clube de Engenharia apoiaram a decisão do prefeito Prado Júnior. A Escola Politécnica não se manifestou, outras se opuseram, como o Instituto Central dos Arquitetos (SILVA, 2003). Adolfo Bergamini (1930-1931), sucessor de Prado Júnior na prefeitura, apresentou oposição em relação à contratação de um estrangeiro, ainda que favorável à confecção do plano. Tanto que em 1931 determinou a criação de uma *Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro*, mesmo que diversamente da proposta contida no Plano Agache, que deveria ser *um departamento permanente que cuidaria dos problemas da cidade* (SILVA, 2003: 104).

Todavia, independentemente das reações ou orientações expostas, o *Plano Agache* é momento ímpar no movimento pela institucionalização do urbanismo na administração do Rio de Janeiro, quiçá no país todo. Não é, por outro lado, um movimento único, já que também em 1930, Prestes Maia publicou o *Estudo de um Plano de Avenidas para a Cidade de São Paulo*. Contudo, mesmo contemporâneos, os dois planos ocupam lugares distintos na institucionalização do urbanismo nas administrações municipais, menos, porém, relacionados às suas proposições ou orientações teóricas.

A distinção ocorre não por eles, mas pelos movimentos particulares que caracterizaram a institucionalização do urbanismo em São Paulo e Rio de Janeiro. Particularidades marcantes na criação dos Departamentos de Urbanismo no Rio de Janeiro e São Paulo, respectivamente em 1945 e 1947, possivelmente também associadas à criação nessas cidades, em 1937, de Comissões do Plano da Cidade: no Rio de Janeiro pelo Decreto N. 6092 do poder executivo, em São Paulo, pela Lei Municipal 3611 do poder legislativo.

As particularidades destes processos não são perceptíveis apenas na origem institucional-política de cada Comissão do Plano da Cidade (uma pelo Prefeito, outra pela Câmara Municipal). Uma particularidade fundamental recai na esfera do próprio saber, do urbanismo, ou ainda, na relação entre as discussões e proposições urbanísticas e os profissionais que atuavam nas administrações municipais. O *Plano de Avenidas para São Paulo* integra um processo já institucionalizado na administração municipal, desde a criação, em 1925, da *Seção de Cadastro e Urbanismo*. Segundo Sarah Feldman, *com a incumbência de elaborar o plano geral, organizar o cadastro, fixar e fiscalizar alinhamentos e nivelamentos, e tratar de todas as questões referentes ao problema do Urbanismo* (FELDMAN, 2005: 41).

Processo resultante das atividades do engenheiro Victor da Silva Freire, entre 1910 e 1920, à frente da Diretoria de Obras da Prefeitura de São Paulo, assim como, da continuidade dessas ações empreendidas por João d'Ulhoa Cintra ao promover nova organização administrativa em 1931. Neste ano, momento em que Anhaia Mello assumiu a Prefeitura de São Paulo, Ulhoa Cintra desdobrou a *Secção de Cadastro e Urbanismo* em duas específicas: *de Cadastro e de Urbanismo*. Nesse sentido, em São Paulo, os engenheiros municipais produziram, já na década de 1920, a instauração das discussões sobre o urbanismo na organização administrativa mediante aprovação de legislação específica. Discussões e produções endógenas e que segundo Feldman, *espelham concepções assumidas e defendidas pelos técnicos da prefeitura e presentes em estudos e planos (...) ou seja, há uma linearidade no processo de construção do pensamento urbanístico (...) que é gestado no interior da administração e que é, gradativamente, incorporado na estrutura organizacional da administração municipal* (FELDMAN, 2005: 43).

O *Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento do Rio de Janeiro*, pela relação com profissional estrangeiro, caracterizou-se por um processo inicialmente exógeno. O Plano elaborado por Agache se instaura como ruptura num contexto de inexistência de processo oficial-legal de institucionalização do urbanismo no poder público. Apenas a ocorrência de algumas instâncias para discutir um Plano para a cidade, formadas sim por profissionais da prefeitura, mas sem respaldo legislativo, como ocorreu em São Paulo pela lei que criou a *Seção de Cadastro e Urbanismo*. O Plano Agache não foi produzido num contexto de contínua reestruturação da organização municipal, como foi o Plano de Avenidas; o Plano

Agache foi o que gerou um contexto favorável de institucionalização do urbanismo na prefeitura, mesmo com as críticas e oposições de toda ordem ao seu contrato e trabalho.

São, portanto, dois planos urbanísticos distintos, incorporados também de forma diversa na administração municipal. O Plano de Avenidas representa a ação do poder executivo municipal, pois colocado em prática pelo próprio autor, Prestes Maia, quando assumiu a prefeitura em 1938. Diferentemente, Alfred Agache, responsável técnico pelo *Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento do Rio de Janeiro* não teve participação direta no momento da implementação das propostas sugeridas, ou de parte delas, a partir de 1937/38.

Na *Comissão de Elaboração do Plano da Cidade*, criada pelo Decreto N. 6092, Alfred Agache foi apenas referência autoral-intelectual de um conjunto de proposições presentes no plano. E, talvez, uma referência mais relacionada com sua interlocução com Armando de Godoy e outros engenheiros, que em função do próprio plano. Isso porque, para o prefeito do Distrito Federal durante o Estado Novo - Henrique Dodsworth - *nunca houve plano Agache. Houve apenas esboço de planos de urbanização sistemático da Cidade, elaborado pelo ilustre arquiteto-urbanista, de 1928 a 1930.*<sup>4</sup>

Por este discurso em que Dodsworth corrobora as diversas inconstâncias que recaíram sobre o *Plano Agache* desde o início do contrato em 1927, é oportuno fazer uma pergunta: para Dodsworth, qual diferença poderia existir entre plano e esboço de plano? Salieta-se que essa afirmativa da inexistência do plano Agache é apresentada logo no início da sua gestão, na construção do texto do próprio Decreto N. 6092, ao enunciar a seguinte constatação:

*Considerando não existir o Plano da Cidade; Considerando ser premente a necessidade de elaboração desse plano, a fim de prosseguir a execução de obras urgentes e inadiáveis, adontando-se um programa de melhoramentos.*

Entretanto, no texto do Decreto não existe referência específica ao Plano Agache ou qualquer outro plano, apontando apenas a constatação de que, em 1937, não existia um plano para o Distrito Federal. *Nunca houve plano Agache* foi uma afirmação do prefeito Henrique Dodsworth, apresentada em 1943, em artigo publicado

<sup>4</sup> Dodsworth, Henrique. "Problema da Cidade". In: Revista Municipal de Engenharia, janeiro de 1943: 3.

na Revista Municipal de Engenharia sob o título *Problemas da Cidade*. Afirmção que permite indagar o executivo municipal sobre o tempo que passou no poder - quase a totalidade do seu tempo de exercício administrativo -, negando a pré-existência de um plano urbanístico para o Distrito Federal, ou seja, de 1937 até, por exemplo, o ano da publicação do artigo *Problemas da Cidade* de 1943. No sentido puro da negação do plano, e do tempo em que passou negando, possivelmente fundou uma divergência entre o seu argumento, e o do chefe da Comissão do Plano da Cidade, engenheiro José de Oliveira Reis, que em todas as suas análises colocou o Plano Agache como estruturador dos trabalhos pós-1937; ou seja, não corroborava com a posição enunciada pelo chefe do poder executivo municipal.

Entretanto, a desconsideração ou desconhecimento, pelo executivo municipal, do decreto que aprovou<sup>5</sup> o plano não teve, certamente, a força política suficiente, caso tenha sido esse seu objetivo, para inviabilizar a recuperação dos estudos realizados por Alfred Agache. No entanto, existe um fato objetivo: o argumento do Decreto N. 6092 é enfático ao discorrer sobre a inexistência do plano. Condição que impossibilita uma interpretação linearmente constituída da implementação das proposições do *Plano Agache* pela Comissão de Elaboração do Plano da Cidade, no sentido do jogo político entre os principais profissionais envolvidos.

O mesmo decreto não possibilita, porém, a constatação definitiva da posição de cada um dos atores sociais envolvidos, proporcionando, por outro lado, na relação plausível entre o decreto de 1937 e o artigo de 1943, um questionamento sobre a eventual divergência entre Henrique Dodsworth e José de Oliveira Reis, engenheiro que chefiou a Comissão do Plano da Cidade. Assumindo o eixo argumentativo pela divergência entre o prefeito e o chefe da Comissão do Plano da Cidade criada em 1937, duas outras perguntas devem ser elaboradas. A primeira ao movimento profissional do próprio José de Oliveira Reis: se ele assumiu ser partidário dos argumentos de Armando de Godoy sobre a importância do Plano Agache, o que justificaria sua nomeação como Chefe da Comissão do Plano da Cidade? Ou ainda, toda a estrutura profissional da Secretaria coadunava com as posições do engenheiro Armando de Godoy sobre a validade, eficácia e necessidade de implementar o Plano elaborado por Alfred Agache para o Rio de Janeiro?

---

<sup>5</sup> Armando de Godoy apresenta um relato sobre a aprovação do plano no artigo "Algumas transformações e conquistas urbanas do Rio, através de diferentes governos". In: A Urbs e seus problemas, 1943:329

Fato é que José de Oliveira Reis foi promovido à chefia da Comissão pelo Ato de 30 de maio de 1939 do Prefeito Henrique Dodsworth, e empossado efetivamente no cargo de engenheiro chefe no dia 03 de junho de 1939 (já havia sido nomeado em Ato Oficial, de 20 de outubro de 1938, do engenheiro Edison Passos – Secretário Geral de Viação, Trabalho e Obras Públicas), em pleno funcionamento das atividades da Comissão do Plano da Cidade.<sup>6</sup> Todavia, se a primeira pergunta sobre as possíveis divergências não produziu uma resposta acabada, uma segunda, não direcionada explicitamente aos homens envolvidos na criação e atuação da Comissão do Plano da Cidade em 1937, deve voltar-se para aquela problemática inicial, qual seja, a da *Urbanologia*. Ou seja: a negação de um plano urbano enunciada pelo executivo municipal (Edison Passos como Secretário Geral e Henrique Dodsworth como Prefeito) inviabilizou a implementação de uma estrutura administrativa municipal para as questões urbanísticas?

## **1.2-Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro: legalização, organização e atuação**

A resposta é não, e está no próprio Decreto N. 6092. A implementação existiu e se prorrogou nos moldes gerais da sua criação até o ano de 1945. Por outro lado, não significa que não seja possível pensar, sim, na existência das divergências entre as instâncias pessoais e jurídicas envolvidas neste evento. Apenas que as divergências sobre o Plano elaborado por Alfred Agache ou qualquer outro plano não barraram a criação e atuação da Comissão do Plano da Cidade. Não barraram também a determinação do engenheiro José de Oliveira para o cargo de chefe da Comissão até sua extinção, ao ser transformada, pelo Decreto-Lei n. 8034 de 6 de Dezembro de 1945, em Departamento de Urbanismo. Da origem em 1937 e até sua extinção, a Comissão do Plano da Cidade manteve sua ação pautada nos seguintes objetivos:

*– elaborar um plano geral de transformação e extensão da Cidade, nele compreendido a localização geral do sistema de parques, espaços livres, centros desportivos, monumentos, sistema de comunicação, pontes, estações de estradas de ferro, aeroporto, etc.;*

---

<sup>6</sup> Uma argumentação mais detalhada sobre as relações profissionais na administração municipal e a atuação do engenheiro José de Oliveira Reis à época de criação da Comissão do Plano, está na tese de doutorado “José de Oliveira Reis, urbanista em construção: uma trajetória profissional no processo de institucionalização do urbanismo no Brasil (1926-1965/1966)”, defendida no DH-IFCH-UNICAM (FARIA, 2007: 133-135).

- *examinar os projetos de zoneamento, planos relativos a quaisquer modificações da Cidade, eliminando definitivamente os que se tenham tornado antiquados ou não oferecem possibilidade material de execução.;*
- *colaborar nos projetos de obras públicas, de iniciativa do Governo da União, nesta Cidade, de forma a harmoniza-los com o plano geral da Prefeitura, tendo em vista a localização em determinados centros urbanos dos principais edifícios da Administração;*
- *organizar programa de realizações sistemáticas dentro do Plano da Cidade e cujas varias etapas sejam determinadas anualmente;*
- *resolver sobre os casos omissos do Plano da Cidade e do Código de Obras, estabelecendo, de acordo com o progresso urbano, os novos limites de zoneamento;*
- *dar parecer sobre os casos relativos ao Código de Obras, que se ligam, por sua natureza, ao Plano da Cidade;*
- *estudar e elaborar a legislação em tudo que se referir à organização urbanística.*<sup>7</sup>

Todos esses objetivos estiveram a cargo das sub-comissões que também foram criadas pelo Decreto n. 6092. Uma *sub-comissão de elaboração* composta pelos profissionais da administração municipal, uma *sub-comissão de colaboração* com caráter consultivo em função das possibilidades de profissionais designados opinarem sobre os trabalhos do Plano da Cidade. Entre os objetivos da Comissão de Elaboração do Plano, o primeiro denota uma mudança em relação ao Plano Agache, na pretensão exposta no próprio nome do plano. Agache apresentou um *Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento do Rio de Janeiro*, e a Comissão criada pelo Decreto N. 6092, um *Plano de Transformação e Extensão da Cidade*. Mantém-se o pressuposto do trabalho com o processo de crescimento da cidade, provavelmente de *Extensão* com a ocupação de novas áreas nas regiões norte e sul. Impõe-se, por outro lado, uma nova nomenclatura, a *Transformação*, em relação aos trabalhos nas áreas já existentes, principalmente na região central da cidade, com estudos sobre o sistema viário e urbanização das áreas do Castelo e Santo Antônio.

---

<sup>7</sup> Publicado na Revista Municipal de Engenharia em janeiro de 1938: 22.

*Remodelação e Embelezamento* são palavras subtraídas do título do Plano de Alfred Agache, e é incorporada a palavra *Transformação*, provocando certo distanciamento em relação ao plano de 1930, por mais presente que fosse a sua referência entre os membros da Comissão do Plano da Cidade. E seriam essas mudanças na nomenclatura dos Planos apenas dispositivos diferenciadores de autoria, ou desejo de forjar novos conceitos, categorias e olhares sobre os problemas urbanos? Obviamente não é uma simples mudança nominativa e sim uma mudança do próprio vocabulário erudito, como diria Topalov e Dapaule (2001), sobre os *especialistas do ordenamento urbano*, produzindo o distanciamento pela mudança da própria significação dos termos.

O próprio José de Oliveira Reis oferece uma indicação dessa mudança em seus trabalhos de historiógrafo da administração municipal, ao afirmar que, com a *criação da Comissão do Plano da Cidade e do Serviço Técnico do Plano da Cidade foram retomados os estudos e planos urbanístico do Prof. Alfred Agache e readaptados às novas condições da cidade* (Reis, 1977:110). E, sobretudo o vocábulo *transformação*, presente no título do plano coordenado por Oliveira Reis a partir de 1938, pode constituir um novo campo conceitual multidisciplinar sobre a cidade, quando, segundo Cristina Leme, a *transformação da cidade através da intervenção*, surge como matriz comum da compreensão do urbanismo nas duas vertentes existentes no Brasil: a da engenharia e a da arquitetura moderna (LEME, 2001: 77). E o que mais poderia produzir uma mudança no vocabulário erudito dos *especialistas do ordenamento urbano*, mudando a significação-representação dos usos desse vocabulário, senão a realidade da cidade constituída a cada processo histórico?

Melhoramentos urbanos, urbanismo [urbanismo modernista] e planejamento urbano, palavras que trafegam no vocabulário intelectual brasileiro (LEME, 2001), ora se sobrepondo, ora se amalgamando e em determinados momentos se extinguindo do vocabulário, são também constituídas em determinados processos históricos; processos que certamente produzem o que José de Oliveira Reis denominou de *novas condições da cidade*. É justamente a partir dessas novas condições que podemos encontrar um movimento de aproximação entre engenheiros e seus estudos em urbanismo e os planos diretores, e os arquitetos e seus estudos pelo urbanismo modernista. Todavia, não partiremos de uma condição de oposição entre esses dois

lugares profissionais, quais sejam, o da engenharia e o da arquitetura moderna. Nesse sentido, nem oposição e muito menos sobreposição de um lugar profissional sobre o outro.

Partimos do pressuposto da própria *transformação da cidade através da intervenção*, ou seja, da transformação da engenharia e da arquitetura moderna pela interação a que seus representantes se submeteram e foram submetidos entre 1937/38 e 1945, para restringirmos o tempo, neste momento, ao tempo da Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro - por tudo que aquelas *novas condições da cidade* proporcionaram e exigiram dos profissionais, assim como suas respostas no campo da *transformação* da cidade. Um procedimento necessário e ainda por fazer (que não é objeto de análise aqui) já enunciado por Topalov e Depaule, mediante as constituições de

*corpora que permitam resgatar usos de grupos relativamente homogêneos de locutores e em pontos particulares do tempo e do espaço. Trata-se igualmente de observar as migrações de termos de um grupo de locutores a outro, as mudanças de sentido ou de forma que as acompanham e, assim, a formação e as mudanças da língua comum. Trata-se, enfim, de determinar os sistemas classificatórios que organizam em cada momento os léxicos, que se confrontam e se transforma* (TOPALOV;DEPAULE, 2001: 17-38).

Uma pergunta: O *Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento do Rio de Janeiro* proporcionaria as mesmas observações? Seria possível identificar movimentos e transformações dos termos utilizados aqui no Brasil, distintos, portanto, do seu lugar intelectual, a França de Alfred Agache? Talvez não, e por isso pensar no processo enfaticamente exógeno do Plano elaborado por Agache. Mas, ao mesmo tempo, o movimento-mudança dos termos pode ter proporcionado aquele processo endógeno de institucionalização do urbanismo na administração municipal do Distrito Federal, não só pela incorporação-transformação dos termos no vocabulário intelectual, mas, também, pela compreensão da significação conceitual dos termos desde o primeiro contato de Alfred Agache com os profissionais brasileiros.

Nesse sentido, o Decreto N. 6092, quando pressupõe um *Plano de Transformação e Extensão da Cidade* pela Comissão do Plano da Cidade, e apresenta o que deve ser e conter o plano, assim como quais são os objetivos da comissão,

sinaliza a ocorrência de mudanças dos usos dos termos em função da incorporação e compreensão das suas respectivas significações pelos vários agentes envolvidos nesse processo. Esses agentes, necessariamente vinculados aos seus lugares profissionais não podem ser pensados como agentes isolados e fechados nesses lugares. Se a engenharia e a arquitetura moderna são estes lugares profissionais e, portanto, constituem agentes distintos num primeiro momento para a incorporação, significação e uso dos termos, a construção de um único lugar institucional, a Comissão de Elaboração do Plano da Cidade, colocou em debate suas incorporações, significações e uso, transformando a própria compreensão da *transformação da cidade através da intervenção*, num processo que não prescindiu de um agente aglutinador e interlocutor entre esses agentes, seus lugares e seus referenciais. José de Oliveira Reis parece ter conseguido tráfegar nesse jogo profissional, intelectual e político sem maiores dificuldades. Impossível, nesse sentido, desconsiderar o longo tempo em que assumiu a responsabilidade do lugar institucional como fator catalisador desse alcance, da mesma forma, como variável necessária para aglutinar e interagir profissionais.

Exemplos prováveis dos debates entre os agentes cujo lugar profissional estavam associados à engenharia ou à arquitetura na transformação da cidade foram apresentados no *V Congresso Panamericano de Arquitetos*: entre os vários projetos premiados naquela ocasião, estão três planos de Urbanização da Esplanada de Santo Antônio. Um deles, premiado na categoria “Secção de Profissionais”, foi realizado pelo arquiteto Paulo de Camargo e Almeida. Os outros dois premiados, ambos na categoria “Secção de Instituições Públicas ou Privadas”, foram apresentados pela Comissão de Elaboração do Plano da Cidade: um *estudo A* do Morro de Santo Antonio, de autoria do próprio José de Oliveira Reis em conjunto com os arquitetos Hermínio e Andrade e Silva, Edwaldo M. Vasconcellos e Armando Stamile e um *estudo B* da Esplanada resultante do desmonte do Morro de Santo Antonio, de autoria do arquiteto Jaime da Silva Teles, também membro da Comissão de Elaboração do Plano da Cidade.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Publicado na Revista Municipal de Engenharia, Maio de 1940: 201-229. Na revista aparece a referência como enunciada no texto: o estudo A como a Urbanização do Morro de Santo Antonio e o estudo B como a Urbanização da Esplanada resultante do desmonte do Morro de Santo Antonio.

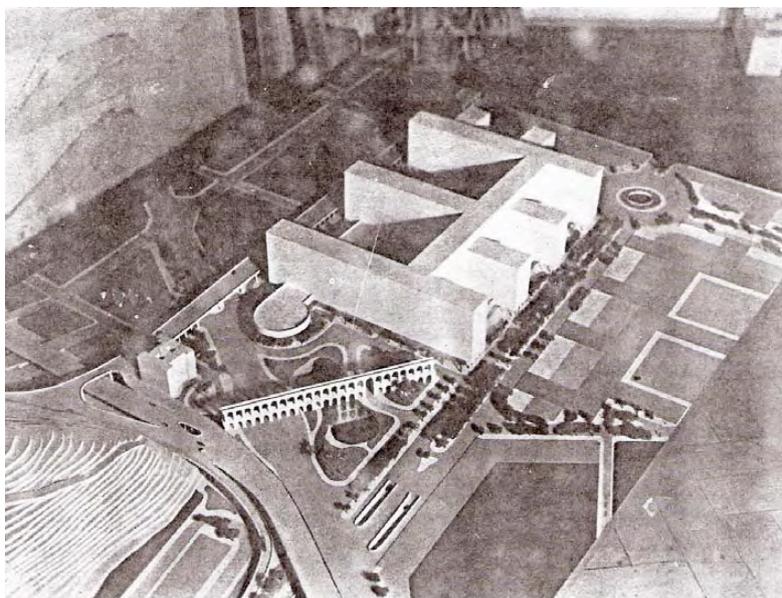


Figura 2. *Estudo A* para a Esplanada resultante do desmonte do Morro de Santo Antonio. José de Oliveira Reis, Hermínio de Andrade e Silva, Edwaldo M. Vasconcellos e Armando Stamile. Publicado na Revista Municipal de Engenharia, Maio de 1940: 201-229.



Figura 3. *Estudo B* para a Esplanada resultante do desmonte do Morro de Santo Antonio. Jaime da Silva Teles. Publicado na Revista Municipal de Engenharia, Maio de 1940.p.201-229.

Tais propostas de Urbanização de Santo Antonio poderiam estabelecer (ainda que divergentes no conteúdo e na forma) uma relação profícua com toda a área urbana, juntamente com a Urbanização do Castelo, na necessidade que se impunha

aos engenheiros da Comissão do Plano, de apresentar não só um plano restrito ao entorno imediato, mas pela inegável vinculação dessas duas áreas com as duas outras subjacentes, norte e sul, pensando o próprio processo de articulação da cidade como um tudo em seu contínuo crescimento. No entanto, e como objetivo do texto não é uma análise das propostas e intervenções realizadas pelos profissionais da Comissão do Plano da Cidade – e sim do processo de construção dessa instituição de urbanismo na administração municipal -, é oportuno confrontar os encaminhamentos da administração para a institucionalização do urbanismo em sua estrutura funcional, com movimentos profissionais não necessariamente existentes no Rio de Janeiro.

Nesse sentido, explicitar a aproximação que os trabalhos da Comissão do Plano da Cidade estabeleceram num contexto exterior ao Distrito Federal, como são evidentes nas apresentações dos projetos no *V Congresso Panamericano de Arquitetos*, particularmente as proposições e conclusões do Congresso de Arquitetos, como apresentada no tema I sobre *Os Problemas Atuais do Crescimento das Cidades Americanas*. Especificamente a *Conclusão 2ª*, que menciona a criação, paralela à criação de institutos oficiais de urbanismo, de um *órgão de Estado para realizar as proposições do anterior e para coordenar a vida coletiva em relação com a riqueza potencial do solo, do grau de exploração e distribuição da mesma*, e a *Conclusão 3ª*, ao determinar que *a solução dos problemas de crescimento das cidades devem ser resolvidas e planejadas exclusivamente pelos governos estaduais e municipais com a audiência de órgãos especializados*.<sup>9</sup>

Ainda nesse contexto de aproximações com realizações não vinculadas diretamente à Comissão do Plano da Cidade, é possível identificar outra característica que norteou sua conformação, constando também do Decreto que a criou. No texto do Decreto N. 6092 está incorporado outro Decreto – anterior à Comissão -, que confere recursos para a realização do *Plano de Transformação e Extensão da Cidade*. Trata-se do Decreto N. 5934, de março de 1937, aprovado na administração do Cônego Olímpio de Melo (1936-1937), instituindo a *Caixa para Financiamento da Execução do Plano de Transformação e Extensão da Cidade*. Não ao acaso, o processo de criação

---

<sup>9</sup> V Congresso Panamericano de Arquitetos, Montevidéu-Uruguai. Conclusões publicadas pela Comissão organizadora no dia 09 de março de 1940. O Conjunto das conclusões está publicado na Revista Municipal de Engenharia, maio de 1940: 225-229.

da Comissão do Plano corrobora com pressuposto imprescindível ao processo de implementação de instâncias municipais de urbanismo, que, segundo José Estelita, já estava presente no urbanismo paulista:

*“Em São Paulo está formada uma escola de urbanismo que prega a doutrina: financiar antes de urbanizar. O professor Anhaia Mello da Escola Poytechnica chega a declarar que um dos problemas mais sérios do urbanismo moderno é a obtenção de recursos para o custeio dos melhoramentos e obras”<sup>10</sup>*

Essa incorporação financeira estava presente nos argumentos de Anhaia Mello, quando assumiu, em 1945, a presidência da Sociedade Amigos da Cidade, e propôs uma reestruturação ampliada da administrativa municipal no âmbito do Departamento de Urbanismo e Comissão do Plano da Cidade. Nesse caso, segundo Feldman, ele estava vinculado à *necessidade de vincular o plano a um programa financeiro, e ao reajustamento das relações interdepartamentais: Sem plano financeiro de longo termo – cinco ou dez anos – não há plano geral que possa ser delineado* (Feldman, 2005: 71). Se em relação ao fator financiamento os pressupostos de atuação das instituições de urbanismo é um consenso, uma diferença norteou a organização de cada Comissão: a do Plano da Cidade de São Paulo com caráter consultivo, a do Plano da Cidade do Rio de Janeiro organizada naquelas duas sub-comissões já referidas. José de Oliveira Reis estava integrado na *Sub-Comissão de Elaboração*, responsável pelos planos de urbanização de aterros, desmontes, sistemas viários, entre outros.

Por outro lado, mais importante que pontuar eventuais diferenças entre as Comissões do Rio de Janeiro e São Paulo - ainda que necessário para compreender um movimento nacional pela estruturação dos setores de urbanismo nas prefeituras -, é oportuno relacionar os diversos movimentos no Rio de Janeiro por esta estruturação, sobretudo as articulações, debates e proposições advindas da *Sociedade de Engenheiros da Prefeitura* do Distrito Federal (S. E. P.).

Pequenos informativos da Sociedade demonstram intenso movimento dos engenheiros municipais em prol da profunda reestruturação administrativa do Distrito Federal. Em reuniões ocorridas desde 1935 – conforme anúncio da edição de janeiro

---

<sup>10</sup> “Plano de Remodelação e Extensão da Cidade do Recife”. Revista da Diretoria de Engenharia, Anno III, n.12. Setembro de 1934: 92

de 1936 da Revista da Directoria de Engenharia – estavam em discussão uma série de comissões de estudos sobre a municipalidade. Entre elas, comissão de *publicidade*, do *código técnico*, de *legislação*, por fim, uma muito importante ao processo de criação da Comissão do Plano da Cidade, a *comissão de organização*. Segundo o informe da Revista da Directoria de Engenharia, a comissão consiste *no estudo de uma reforma geral dos serviços municipaes, muito especialmente dos pertencentes a Secretaria Geral de Viação, Trabalho e Obras Públicas*. Entre os engenheiros que atuaram na comissão de organização, estavam Edison Passos, Afonso Reidy e José de Oliveira Reis.

E talvez mais importante que a implementação de proposta reformadora dos serviços municipais da Secretaria de Viação, Trabalho e Obras Públicas, o que essa *Comissão de Organização* pode representar é justamente aquela mencionada aproximação entre agentes provenientes de lugares profissionais distintos. Como enunciado sobre a relação entre tais agentes, apontamos para uma reflexão que partia do pressuposto da transformação da engenharia e da arquitetura moderna pela interação a que seus representantes se submeteram e foram submetidos durante a vigência da Comissão do Plano da Cidade. De como a *transformação da cidade através da intervenção*, pela compreensão desses agentes sobre o que José de Oliveira Reis enunciou como sendo as *novas condições da cidade* proporcionou e exigiu dos mesmos agentes e seus lugares profissionais, respostas no campo da *transformação* da cidade.

No caso da Sociedade de Engenheiros da Prefeitura do Distrito Federal, uma articulação clara pela construção de um lugar institucional para produção das respostas necessárias para a transformação da cidade através da intervenção. E se até este momento restringiu-se o campo temporal de interpretação entre 1937/38 e 1945 – o tempo da Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro -, como central na interação entre a engenharia e a arquitetura moderna, só podemos pensar numa ampliação desse campo ao enveredar a narrativa pela atuação da Sociedade de Engenheiros da Prefeitura.

Ao realizar esse deslocamento, podemos consubstanciar não só a hipótese da articulação entre representantes de lugares profissionais distintos, em sendo anterior aos trabalhos da Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro, como empreender uma objetiva constatação: essa mesma Comissão do Plano da Cidade

chefiada pelo engenheiro José de Oliveira Reis foi gerada antes da sua legitimação jurídico-institucional já no Estado Novo. Ao assumir o cargo de Secretário de Viação, Trabalho e Obras Públicas, o engenheiro Edison Passos certamente incorporou no contexto da estrutura administrativa do Distrito Federal, as discussões realizadas no âmbito da Sociedade de Engenheiros.

Não é possível desconsiderar, portanto, que entre os vários engenheiros e arquitetos que atuaram nas Comissões da Sociedade de Engenheiros, muitos tiveram relevância nas discussões sobre urbanismo a partir da implementação da Comissão do Plano da Cidade. Discussões essas que certamente precisam ser pensadas numa temporalidade ampliada em relação à existência da Comissão do Plano da Cidade, pois estão necessariamente relacionadas com a criação do Departamento de Urbanismo do Distrito Federal em 1945, e suas ações até 1960.

### **1.3- Instituições de Urbanismo: uma construção contínua**

Organizados e em constante movimento intelectual, os profissionais cariocas estavam construindo alternativas para a estrutura administrativa retomar, mas não só, a elaboração de um plano urbanístico. Nesse sentido, a criação do Departamento de Urbanismo pelo Decreto-Lei n. 8034 em 1945 não é apenas parte das alternativas para a contínua construção das instituições de urbanismo na administração municipal da capital do País. O Departamento de Urbanismo, como o próprio texto do Decreto enuncia<sup>11</sup>, é a própria continuidade, ainda que em outros tempos políticos e administrativos, da Comissão do Plano da Cidade, ou melhor, da institucionalização do urbanismo nos setores da administração municipal do Rio de Janeiro. Um contínua construção expressa no próprio Decreto n. 8034 que, *Art. 1º a Comissão do Plano da Cidade, criada pelo Decreto N. 6092, de 8 de novembro de 1937, fica transformada em Departamento de Urbanismo, subordinado à Secretaria-Geral de Viação, da Prefeitura.*<sup>12</sup>

O Departamento de Urbanismo do Rio de Janeiro não foi a última instituição de urbanismo criada na administração municipal. Outras como a Superintendência de

<sup>11</sup>transforma a Comissão do Plano da Cidade em Departamento de Urbanismo, subordinado à Secretaria-Geral de Viação e Obras da Prefeitura do Distrito Federal. Art. 1º a Comissão do Plano da Cidade, criada pelo Decreto N. 6092, de 8 de novembro de 1937, fica transformada em Departamento de Urbanismo, subordinado à Secretaria-Geral de Viação, da Prefeitura do Distrito Federal”.

<sup>12</sup> Diário Oficial – Seção II – n. 282, de sexta-feira, 14 de dezembro de 1945, em Atos do Governo Federal

Urbanização e Saneamento (SURSAN, criada pela Lei 899 de 28 de novembro de 1957) seriam ainda criadas. E foram criadas não apenas nas instâncias públicas municipais, ou mesmo em instâncias não vinculadas ou integradas nas estruturas administrativas. Entre várias outras instituições de urbanismo, SERFHAU integra a estrutura pública federal, SAGMACS, EPUCs e Rotary Club perfazem experiências que não estão na organização estatal, ou ainda, experiências interestaduais como CIBPU.

Algum problema em abordar “entradas” institucionais distintas para o estudo das práticas urbanísticas e de planejamento urbano-regional? Não, pois o papel de cada uma dessas instituições na legitimação das idéias e das práticas não deve ser pensado como contraditório em seus interesses, sobretudo pela importância da articulação que pode ocorrer entre elas pela circulação dos profissionais urbanistas entre elas, ou mesmo pela circulação das idéias e práticas, ambas em contínua construção, assim como contínua e necessariamente relacional é a construção dos lugares institucionais em que as práticas são elaboradas e desenvolvidas. Exemplo dessa lógica contínua foi a *construção* do Ministério das Cidades, que não pode ser pensado como movimento descolado historicamente desse processo de legitimação das idéias e práticas urbanísticas que se deu ao longo do século XX.

O Ministério das Cidades está nesse processo, é parte e resultante dele, sendo possivelmente *origem* para a criação de outras instituições. Um movimento que pode ter *uma origem*, por exemplo, na Comissão de Melhoramentos do Rio de Janeiro de 1875, respeitando obviamente as historicidades e particularidades do final do século XIX e do início do século XXI. A Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro de 1937, em suas historicidades e particularidades - pelo que tais aspectos possibilitam analisar e entender a legitimação das idéias e práticas do urbanismo e do planejamento urbano no Brasil - deve ser pensada como parte de um movimento longo, de confronto e consensos de idéias, pois fundamentalmente um processo profissional e institucional

#### **1.4- Referências Bibliográficas**

SILVA, Lucia Helena Pereira. “História do Urbanismo no Rio de Janeiro – administração municipal, engenharia e arquitetura dos anos 1920 à ditadura Vargas”. Rio de Janeiro: E-Papers, 2003.

FARIA, Rodrigo Santos de. *José de Oliveira Reis, urbanista em construção: uma trajetória profissional no processo de institucionalização do urbanismo no Brasil (1926-1965/1966)*. Campinas, SP: [s.n.], 2007. (Tese de Doutorado).

DEPAULE, Jean-Charles; TOPALOV, Christian. “A cidade através de suas palavras”. In: BRESCIANI, Maria Stella (ORG). *Palavras da Cidade*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2001.

FELDMAN, Sarah. “Planejamento e Zoneamento. São Paulo: 1947-1972”. São Paulo: EDUSP/FAPESP, 2005.

REIS, José de Oliveira. “O Rio de Janeiro e seus Prefeitos” – 5 Volumes. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1977.

DE GODOY, Armando Augusto. *A Urbs e seus problemas*. Rio de Janeiro:Jornal do Commercio, 1943.

LEME, Maria Cristina da Silva. “Urbanismo: a formação de um conhecimento e de uma atuação profissional.” In: BRESCIANI, Maria Stella (ORG). *Palavras da Cidade*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2001.