

DA COMISSÃO DO PLANO DA CIDADE (1937) AO DEPARTAMENTO DE URBANISMO NO
RIO DE JANEIRO (1945): UMA INTERPRETAÇÃO (RELACIONAL) PELO ACERVO DOCUMENTAL
DO ENGENHEIRO JOSÉ DE OLIVEIRA REIS | Rodrigo Santos de Faria

Professor Doutor | Universidade de Brasília | Faculdade de Arquitetura
e Urbanismo | Instituto Central de Ciências — ICC/Norte — Gleba A
Campus Universitário Darcy Ribeiro, Asa Norte, 70910-900, Brasília, DF, Brasil
rodrigoj@unb.br e rs-dfaria@uol.com.br

DA COMISSÃO DO PLANO DA CIDADE (1937) AO DEPARTAMENTO DE URBANISMO NO RIO DE JANEIRO (1945): UMA INTERPRETAÇÃO (RELACIONAL) PELO ACERVO DOCUMENTAL DO ENGENHEIRO JOSÉ DE OLIVEIRA REIS

INTRODUÇÃO

Um trabalho de pesquisa em História, no caso, História do Urbanismo e do Planejamento Urbano, deve pautar suas orientações e perguntas pela interpretação da documentação disponível, ou ainda, da documentação interessada ao pesquisador. Nesse sentido, não podemos considerar uma dimensão de totalidade da interpretação sobre determinado evento histórico. A interpretação será delineada pelo recorte empreendido no próprio escopo documental mediante “perguntas-problemas” que orientarão a narrativa histórica. Não existe, portanto, *a* história do setor de urbanismo da Prefeitura do Rio de Janeiro, mas *uma* história desse setor, no caso, construída (pois entendo a histórica como construção, uma construção narrativa) mediante análise documental integrante do acervo específico do engenheiro José de Oliveira Reis, que fora doado ao Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro¹ pelo próprio engenheiro — sem espaço para maiores explicações, mas certamente um acervo que passou por recortes já na sua formação, não sendo, sequer, a “totalidade” (jamais será total) da história profissional desse engenheiro — uma construção orientada por essa documentação, ainda que ciente das (possíveis) “limitações” (prefiro “particularidades”) quantitativas e qualitativas que esse acervo-escopo documental pode representar.

Todavia, não são tais particularidades condicionantes negativas ou diminutivas para este (ou outro estudo interessado no acervo pessoal do engenheiro) estudo histórico sobre urbanismo e planejamento urbano no/do Rio de Janeiro. São, e a contribuição interessada é

justamente essa, particularidades que perfazem *uma* interpretação do processo de construção-institucionalização do urbanismo na Prefeitura do Rio de Janeiro pela interlocução de um agente desse processo, no caso José de Oliveira Reis. Uma análise cujo recorte interessado está na passagem-transição da Comissão do Plano da Cidade (criada e atuante durante o Estado Novo) para o Departamento de Urbanismo (criado em 1945) — ambas dirigidas pelo engenheiro José de Oliveira Reis. Passagem que perfaz um processo mais amplo de (re) construção da estrutura administrativa municipal do Rio de Janeiro, consubstanciada tanto pela ampliação conceitual do debate urbanístico, como pela institucionalização jurídica dos setores urbanos da Prefeitura, particularmente o Decreto que extinguiu a Comissão do Plano da Cidade e criou Departamento de Urbanismo. A narrativa que segue é parte da interpretação empreendida mediante análise relacional da documentação em questão.

COMISSÃO DO PLANO DA CIDADE: UM LUGAR INSTITUCIONAL EM TRANSIÇÃO

Conforme informação indexada ao *Diário Oficial*-Seção II-n. 282, de sexta-feira, 14 de dezembro de 1945, em Atos do Governo Federal, o Decreto-lei n. 8034 de 6 de dezembro de 1945

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 Federal².

No âmbito das mudanças implementadas pelo prefeito Filadelfo de Barros Azevedo o Decreto é do presidente da República — na estrutura administrativa municipal responsável pelos estudos e proposições urbanísticas da cidade do Rio de Janeiro, outra instância de discussão urbanística, segundo José de Oliveira Reis, foi criada paralelamente ao Departamento de Urbanismo:

[...] outro órgão que o Ministro Filadelfo de Azevedo criou, mas que, não logrou continuidade, foi a Comissão do Plano da Cidade, junto ao seu Gabinete, para, como órgão conselheiro, opinar, orientar, resolver sobre os planos e processos em instância, das mais idôneas e credenciadas nos meios comerciais, industriais, jurídicos e administrativos, do Rio de Janeiro, no ano de 1945 e que se reuniram várias vezes sob a presidência do Prefeito e do Secretário de Administração, Dr. Armando Vidal Leite Ribeiro (Reis, 1977, p.121).

Além dessa diminuta continuidade — segundo José de Oliveira Reis — que esse *órgão conselheiro* teve na administração municipal Filadelfo de Barros Azevedo, sua efetiva esfera de atuação-organização não é esclarecida pelos documentos do arquivo do engenheiro.

Todavia, uma situação que não deve significar impossibilidade de entendimento do processo contínuo de construção do setor de urbanismo na administração municipal. Essa intencionalidade deve apenas estar atenta aos vestígios que afloram no âmbito desse processo de construção, não somente do momento de criação-instauração de uma nova instância administrativa. Nesse sentido, num primeiro instante é importante observar que tal *órgão conselheiro* recebeu a mesma denominação da comissão criada pelo prefeito Henrique Dodsworth durante o Estado Novo — Comissão do Plano da Cidade —, criada pelo Decreto (n.6092) que foi revogado para implementar o Departamento de Urbanismo em 1945.

No entanto, existe uma distinção entre as duas comissões, residindo na especificação da ação de cada uma, resultante da organização institucional definida em cada gestão. No caso da Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro criada pelo prefeito Henrique Dodsworth, pelo Decreto n.6092, duas subcomissões específicas, com nomenclaturas distintas, definiam a sua organização na estrutura administrativa: uma de elaboração e outra de colaboração (o que não ocorre com a Comissão do Plano criada por Filadelfo de Barros Azevedo, por ser ela uma só comissão). A subcomissão de elaboração era composta pelos profissionais da administração municipal, e a subcomissão de colaboração consultiva composta por profissionais considerados aptos para opinarem sobre os trabalhos da Comissão do Plano da Cidade.

Sobre a nova Comissão do Plano da Cidade, criada como órgão consultivo pelo prefeito Filadelfo de Barros Azevedo, não constam outras informações entre os documentos analisados, que não a da sua criação. No entanto, essa inexistência de informação sobre seus membros, organização e o papel desenvolvido na administração municipal não impossibilitou uma indagação: essa Comissão definida como órgão conselheiro pode ser admitida como a continuidade da antiga subcomissão de colaboração da Comissão do Plano da Cidade criada pelo prefeito Henrique Dodsworth?

Por ser resposta facilmente tangenciável pela nomenclatura das duas comissões, essa particularidade levará — se adotada como condicionante dessa suposta continuidade — a reduções interpretativas sobre um complexo movimento de institucionalização do urbanismo na prefeitura do Rio de Janeiro. É certamente nas prefeituras brasileiras, pois os engenheiros que atuaram nesse movimento — no Rio de Janeiro ou qualquer outra cidade — não estavam isolados em seus gabinetes municipais, mas absolutamente envolvidos em diálogos, convergentes e/ou divergentes, sobre a importância do urbanismo para os municípios. Portanto, *uma* resposta sobre a atuação e incumbência da Comissão do Plano da Cidade criada pelo prefeito Filadelfo de Barros Azevedo pode também ser construída mediante aproximação com processos de institucionalização do urbanismo em outros municípios brasileiros; por esse eixo, articulando a interpretação sobre as informações contidas no acervo documental do engenheiro José de Oliveira Reis com estudos sobre outras cidades, pautados também por uma análise documental específica.

Como não existem vestígios na documentação do acervo do engenheiro sobre essa Comissão do Plano da Cidade, determinou-se a necessidade de identificar, numa dimensão relacional externa à prefeitura do Rio de Janeiro, a (possível) conjuntura de atuação dessa Comissão do Plano da Cidade. Uma identificação a partir da constatação da criação, na cidade de São Paulo, de uma *Comissão Orientadora do Plano da Cidade*, oficializada pelo Decreto-lei n. 431 de 7 de junho de 1947; o mesmo decreto que criou em São Paulo o Departamento de Urbanismo.

Segundo Sarah Feldman (2005, p.44):

A Comissão Orientadora do Plano da Cidade, incumbida de apreciar, quando solicitada pelo Executivo ou Legislativo Municipal, os projetos relativos aos Planos da Cidade e os problemas relacionados com os serviços de utilidade pública, podendo, também, apresentar sugestões para a realização de problemas de urbanismo.

Convém salientar que a *Comissão do Plano da Cidade* como órgão conselheiro do prefeito Filadelfo de Barros Azevedo foi implementada em 1945, portanto dois anos antes da *Comissão Orientadora do Plano da Cidade* em São Paulo. Uma Comissão (a do Rio de Janeiro) criada no contexto da interlocução entre os engenheiros municipais cariocas, portanto, até como (possível) referência de organização administrativa pública para o processo de estruturação do setor de urbanismo paulistano. Entretanto, uma referência que não produz uma resposta substancial sobre ser o órgão conselheiro uma continuidade da subcomissão de colaboração que integrou a Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro durante o Estado Novo.

Por outro lado, é necessário empreender outra indagação, nesse caso, a partir da suposição hipotética de aceitação do órgão conselheiro criado por Filadelfo de Barros Azevedo como continuidade daquela subcomissão de colaboração da Comissão do Plano criada no Estado Novo. Indagação fundamental para qualquer interpretação sobre o lugar institucional do Departamento de Urbanismo e sua responsabilidade pelo plano da cidade.

Eis a indagação: é possível determinar que o Departamento de Urbanismo, criado em 1945, na gestão do prefeito Filadelfo de Barros Azevedo, é oriundo da outra subcomissão, a de *elaboração*, por ser ela o órgão executivo dentro do setor de urbanismo desde os tempos do Estado Novo? Por essa lógica, a Comissão do Plano da Cidade de 1945 seria a antiga subcomissão de *colaboração*, e o Departamento de Urbanismo seria a antiga subcomissão de *elaboração*.

A resposta deve passar pela interpretação de dois — dentre outros possíveis — enunciados distintos no tempo e no lugar de *origem*, por permitirem conclusões associadas e individualizadas. O primeiro enunciado está no lugar político-jurídico que define a criação do Departamento de Urbanismo, ou seja, o Decreto n. 8034 de 6 de dezembro de 1945, pela determinação do seu Artigo 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”.

Uma interpretação objetiva desse Artigo deve partir da constatação de que não existe distinção entre aquelas duas subcomissões integrantes da Comissão do Plano da Cidade criada em 1937, ou seja, a Comissão — com suas duas subcomissões — e toda sua estrutura funcional foi transformada em Departamento de Urbanismo pelo Decreto n. 8034. A lógica interna a essa interpretação permite duas conclusões. Pela primeira, a Comissão do Plano da Cidade como órgão conselheiro criada pelo prefeito Filadelfo de Barros Azevedo não teve sua origem político-jurídica naquela subcomissão de *colaboração* da Comissão do Plano de 1937. Ela não se caracterizou como continuação reformada de uma estrutura funcional do setor de urbanismo implementado em 1937.

Complementa essa conclusão a identificação do lugar institucional de inserção da Comissão do Plano da Cidade criada pelo prefeito Filadelfo de Barros Azevedo, qual seja, o seu próprio Gabinete e não o Departamento de Urbanismo, subordinado que estava à Secretaria Geral de Viação da Prefeitura. A Comissão do Plano que foi locada no Gabinete do Prefeito não é a antiga subcomissão *colaboração*. Essa subcomissão foi transformada, juntamente com a subcomissão de *elaboração*, em Departamento de Urbanismo. Condição que produz a segunda conclusão: o Departamento de Urbanismo não é oriundo (somente) da subcomissão de elaboração, porque ele é oriundo de toda a Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro criada em 1937, portanto, oriundo também da subcomissão de colaboração; certamente que são respostas estruturadas na interpretação jurídico-estrutural da administração municipal do Distrito Federal.

O segundo enunciado está em um argumento do próprio José de Oliveira Reis, portanto proveniente de um *lugar profissional* intimamente relacionado à mudança hierárquica administrativa do setor de urbanismo no Rio de Janeiro, ainda que seja uma versão pessoal sobre a provável extinção da Comissão do Plano da Cidade criada em 1937, e a criação do Departamento de Urbanismo em 1945. Essa versão ele apresenta no depoimento oral ao Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, portanto distante jurídico-temporalmente do lugar institucional de discussão sobre urbanismo no Rio de Janeiro. Segundo José de Oliveira Reis (1977):

A Comissão era composta de duas partes: uma Comissão de Colaboração do Plano da Cidade e outra a Comissão de Elaboração do Plano da Cidade. A Comissão de Colaboração era de pessoas estranhas à Prefeitura, era de figuras eminentes e que podiam dar sua orientação, a sua contribuição para o Plano da Cidade. E a outra, de Elaboração, era realmente a que fazia os planos para serem executados e eu fui chamado então para chefiar essa Comissão de Elaboração. Mais tarde, como a outra, a Comissão de Colaboração foi se extinguindo naturalmente — não foi extinto por um decreto, mas extingui-se naturalmente, por falta de colaboração, vamos dizer assim — ficou só a de Elaboração, que foi mais tarde transformada em Serviço Técnico do Plano da Cidade. Mais tarde esse Serviço Técnico do Plano da Cidade, na administração do prefeito Filadelfo de Azevedo, foi transformado em Departamento de Urbanismo³.

O argumento de José de Oliveira Reis produz a anulação da antiga subcomissão de colaboração no processo de reestruturação administrativa pós-1945, pois “*a Comissão de Colaboração foi se extinguindo naturalmente — não foi extinto por um decreto, mas extinguiu-se naturalmente*”. Ela está destituída do processo de criação do Departamento de Urbanismo em 1945 e da Comissão do Plano da Cidade como órgão conselheiro e orientador sobre os planos e problemas de urbanismo.

Adotando o pressuposto daquela Comissão Conselheira do Plano da Cidade como um novo órgão criado em 1945, conformou-se no Rio de Janeiro, assim como em São Paulo em 1947, a existência de dois órgãos interligados para discutir os problemas urbanos de modo geral. Em São Paulo, segundo Sarah Feldman (2005, p.45), o Departamento de Urbanismo e a Comissão Orientadora do Plano; no Rio de Janeiro, segundo análise de José de Oliveira Reis, o Departamento de Urbanismo e a Comissão Conselheira do Plano da Cidade. E, no caso específico do Rio de Janeiro, a relação entre o órgão elaborador e o órgão orientador-conselheiro foi decisivamente reforçada durante a administração municipal imediatamente posterior à de Filadelfo de Barros Azevedo, a do engenheiro Hildebrando de Góes (1946-1947) — possivelmente, sua relação profissional com os problemas urbanos, especialmente de saneamento, advinda do cargo de diretor nacional de Saneamento durante o Estado Novo, proporcionou entendimento particular da gestão municipal, especificamente o entendimento sobre a necessidade de equacionar e aplicar recursos financeiros nos planos urbanísticos.

Foi em sua administração — entre 31 de janeiro de 1946 e 13 de junho de 1947 — que se criou outra instância administrativa municipal diretamente relacionada ao Departamento de Urbanismo e aos planos e projetos do Departamento: a *Superintendência do Financiamento Urbanístico*. Uma instância administrativa que certamente conformou e amarrou um imporre trinômio no processo do planejamento no Rio de Janeiro: concepção-orientação-financiamento. Segundo José de Oliveira Reis (1977, p.123) a finalidade da Superintendência era

estudar e preparar os meios de financiar a execução das obras urbanísticas da Cidade do Rio de Janeiro. Ficariam a cargo desse órgão as desapropriações e o cálculo dos valores dos lotes urbanizados conseqüentes dos projetos de urbanização elaborados pelo Departamento de Urbanismo.

E não só a importância da criação da Superintendência, mas sua inserção na estrutura administrativa, ao mesmo tempo que amarra aquele trinômio do processo do planejamento, proporciona exclusividade de trabalho ao Departamento de Urbanismo no âmbito da concepção, da pesquisa e da elaboração. Subordinada à Secretaria-Geral de Finanças, e ainda segundo Oliveira Reis (1977, p.124), “*ligada, obviamente à Secretaria de Viação*”, a Superintendência do Financiamento Urbanístico certamente proporcionou

a articulação entre instâncias administrativas da municipalidade do Rio de Janeiro na elaboração dos planos, projetos e execução de obras. Incorreto, entretanto, negligenciar a existência anterior de um sistema de financiamento na própria cidade do Rio de Janeiro, como foi a “*Caixa para Financiamento da Execução do Plano de Transformação e Extensão da Cidade*”, regida pelo Decreto n.5934 de 1937; outro exemplo a determinar uma necessidade de entendimento processual e relacional da construção-institucionalização do urbanismo na prefeitura do Rio de Janeiro.

URBANISMO E SUAS PRÁTICAS: UMA CONSTRUÇÃO PROCESSUAL E RELACIONAL, JAMAIS IMPORTADA OU TRADUZIDA

Importante constatar que as discussões sobre a importância do financiamento dos planos urbanísticos ganhavam amplitude quando publicadas nas revistas especializadas, como no artigo “Plano de Remodelação e Extensão da Cidade do Recife”, do engenheiro José Estelita (publicado na *Revista da Directoria de Engenharia* em setembro de 1934). O autor elucida o que ele denominou, com referência na escola de urbanismo de São Paulo, doutrina imprescindível para a solução dos problemas urbanísticos, qual seja “*financiar antes de urbanizar*”.

Pressuposto claro na década de 1930, o financiamento urbanístico também orientou parte dos debates do I° Congresso Brasileiro de Urbanismo ocorrido no Rio de Janeiro (organizado e coordenado pelo Centro Carioca) entre os dias 20 e 27 de janeiro de 1941⁴.

Tal problemática surge entre os programas temáticos da Terceira Comissão de Estudos do Congresso, denominada de aplicação e execução: Plano Regulador e Regional — Financiamento das obras de urbanização. Presidida pelo engenheiro J. O. de Sabóia Ribeiro e composta pelos engenheiros Jorge Schnoor, Luiz Castro Dodsworth Martins, Albino dos Santos e pelos arquitetos Paulo Camargo de Almeida e Déa Torres Paranhos, tal Comissão abordou ainda outras temáticas relacionadas à questão financeira dos trabalhos inerentes aos setores de urbanismo. Entre elas podemos mencionar: a confecção de planos reguladores e os procedimentos para sua execução de acordo com os sistemas mais convenientes — formação de um fundo especial para as desapropriações, da nova lei brasileira de desapropriação —, e a organização de assistência social dentro do plano urbanístico da cidade.

No conjunto das Comissões de Estudos do I Congresso Brasileiro de Urbanismo, a questão do financiamento urbanístico integrou uma variada gama de temáticas orientadas pela premissa básica da necessidade de realização dos planos diretores municipais. Foram debatidos e aprovados naquele congresso os estudos sobre a História do Urbanismo e das Cidades, a Legislação Urbanística e Administração Municipal no Brasil, a Execução dos Planos Urbanísticos que tratou especificamente do financiamento, a problemática da Habitação Urbana e Rural, o Saneamento Urbano e Áreas Verdes nas cidades, os Sistemas de Circulação e Tráfego. Não faltaram aos debates nem mesmo a questão do Turismo e as

Cidades, ou ainda, da própria prática da Exposição do Urbanismo, como foi a Comissão de Estudos presidida pelo engenheiro José de Oliveira Reis, focada nos temas dos Planos reguladores e regionais, em detalhes construtivos, projetos de melhoramentos urbanos, estatísticas, gráficos, maquetes, fotografias.

Fundamental considerar, portanto, o Iº Congresso Brasileiro de Urbanismo como evento ímpar na aglutinação dos profissionais interessados nas discussões urbanísticas mais abrangentes (não especificamente sobre o financiamento urbanístico), onde muitos deles atuaram como autores de estudos apresentados nas várias Comissões, ou participaram ativamente dessas como secretários dos respectivos presidentes. Nomes como Atilio Corrêa Lima, Paulo Barreto, Jorge Schnoor, Paulo Camargo de Almeida, Déa Paranhos, Afonso Eduardo Reidy, Rafael Galvão, Hermínio de Andrade e Silva, Oscar Niemeyer Filho, Valdemar Paranhos de Mendonça proporcionaram uma abrangência nacional ao congresso, atuando, portanto, como irradiadores de ideias que se processaram durante a realização do congresso.

Ideias presentes, por exemplo, no artigo “Da criação do Departamento Nacional de Urbanismo” de autoria do vice-presidente do Congresso, engenheiro Mario de Souza Martins, apresentado na Segunda Comissão de Estudo, “Legislação, Administração e Organização”. Em seu estudo está claramente enunciado quão importante é a questão do urbanismo para as municipalidades, seja na organização e estabelecimento de diretrizes de crescimento através da realização do Plano Urbano, seja mediante sua vinculação à Comissão Permanente do Plano da Cidade. Não se restringe, no entanto, à escala municipal, apontando a necessidade de elaboração de Planos Regionais como orientadores do desenvolvimento de cidades cujos interesses representem uma unidade, ou ainda, de um Plano Nacional, que

cogita do estabelecimento de uma rede de comunicações compreendendo linhas de penetração ligando as diversas regiões [...] linhas ferroviárias destinadas ao transporte de cargas pesadas a distâncias; linhas rodoviárias que se destinam ao transporte de cargas pesadas a distâncias menores; linhas de transporte fluvial e marítimo, também destinadas ao transporte de grandes cargas a grandes distancias, e finalmente, linhas de transporte aéreo destinadas à condução de pequenas cargas e grandes distancias e com grande rapidez⁵.

Eminentemente um Plano Nacional de Integração entre regiões e seus respectivos Planos Regionais, entre municipalidades e seus Planos Urbanos, mediante articulação de um sistema integrado de transportes terrestres, aquáticos e aéreos. Ainda segundo Souza Martins, toda uma organização que “requer a assistência de um corpo de técnicos especializados e a realização de minuciosas pesquisas preliminares”, bem como “de um órgão central, autônomo, que será o Departamento de Urbanismo”.

Pela proposta de criação do Departamento presente no texto do engenheiro Mario de Souza Martins, teria tal órgão as seguintes finalidades:

- a) Promover a divulgação dos princípios do urbanismo em todo o país; b) Preparar um corpo técnico especializado em Urbanismo; c) Promover junto ao Departamento de Municipalidades ou aos Governos de todos os Estados, a criação de Comissões dos Planos das Cidades, compostas de técnicos especializados; d) Incentivar as Comissões dos Planos das Cidades a organizarem Planos Regionais de desenvolvimento e Planos Diretores para todas as cidades com população superior a 10.000 habitantes; e) Prestar colaboração direta e auxílio técnico na elaboração desses planos sempre que se fizer necessário, auxiliando as Comissões dos Planos; f) Organizar um Plano Nacional Diretor, coordenando e abrangendo todos os Planos Regionais que forem elaborados.

Essa referência permite uma pergunta: é correto o entendimento de que reflexões-proposições como essa, orientadas pela criação de estruturas administrativas de urbanismo, no caso em âmbito nacional, restringiram-se aos anais dos congressos ou às páginas das revistas especializadas? É correto, por exemplo, se aceitarmos qualquer argumento que desconsidere (como processual, definindo-o como determinista) o longo movimento de institucionalização de setores públicos de urbanismo no Brasil, como foi a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo: uma instância institucional implementada apenas a partir da década de 1960, mas eminentemente gestada ao longo de décadas.

Aceitar esse argumento é o mesmo que desconsiderar a importância de eventos como o citado Congresso Brasileiro de Urbanismo, ou ainda, o *II Congresso Brasileiro de Engenharia e Indústria*, de 1946, pelas considerações da sua *Comissão de Planejamento Urbano*, que foi presidida pelo engenheiro José de Oliveira Reis; eventos caracterizados como movimentos de construção intelectual das instâncias administrativas de urbanismo no Brasil⁶. E não só das instâncias administrativas onde os profissionais atuaram, mas do próprio urbanismo brasileiro, que inadvertidamente ainda é constantemente considerado como resultante da *importação* dos pressupostos, ideias e realizações europeias e norte-americanas.

Não é incorreto, nesse sentido, considerar que a criação do Departamento de Urbanismo no Rio de Janeiro em 1945 e a de São Paulo em 1947 (assim como de outras cidades brasileiras) são instâncias construídas a partir — mas não só —, por exemplo, das premissas propostas no projeto de Criação do Departamento Nacional de Urbanismo durante I Congresso Brasileiro de Urbanismo. Nesse caso, especialmente aquela que menciona a promoção no âmbito dos Governos Estaduais ou Municipais, pela criação das Comissões dos Planos das Cidades. O que será impróprio e incorreto é considerar o Congresso Brasileiro de Urbanismo um movimento isolado e restrito à década de 1940. Ele deve ser entendido como fator integrante daquele longo movimento profissional que no decorrer da segunda metade do século XIX e nos primeiros trinta anos do século XX produziu conhecimento sobre as cidades brasileiras, assim como considerações sobre a prática urbanística.

Ação necessariamente também construída em outras territorialidades profissionais, cujas particularidades nacionais não significaram a produção de uma (única) *origem* do saber, e *a posteriori* sua importação, mas um conjunto de eventos no processo de desenvolvimento do saber urbanístico, que não é linear, não é restrito a uma nacionalidade.

Nesse conjunto e durante a década de 1940, importantes eventos proporcionaram a incorporação definitiva do urbanismo na organização e ação das administrações municipais brasileiras. Se o *I Congresso Brasileiro de Urbanismo*, logo no início da década de 1940, abre incisivamente o movimento por essa incorporação, outros fatos também importantes não são menores no processo brasileiro. Já nos referimos à conformação dos Departamentos Municipais de Urbanismo juridicamente instituídos em São Paulo e Rio de Janeiro. Mas, particularmente um acontecimento político associado à queda de Getúlio Vargas deve ser incorporado e analisado mais detidamente pelos estudos acadêmicos: a consolidação democrática proporcionada pela Constituição promulgada no dia 18 de setembro de 1946.

JOSÉ DE OLIVEIRA REIS E O DEPARTAMENTO DE URBANISMO: LUGAR PROFISSIONAL E LUGAR INSTITUCIONAL EM (CONTÍNUA) CONSTRUÇÃO

O final do sistema fortemente centralizado, mantido pelo governo do presidente Getúlio Vargas, proporcionou aos municípios brasileiros uma autonomia gerencial e decisória, especialmente relacionada aos seus usos orçamentários. Foi no contexto dessa autonomia democrática que o Movimento Municipalista se consubstanciou (institucionalmente, a partir da criação da Associação Brasileira de Municípios, também em 1946) como evento articulador do pensamento sobre o município e, em particular, no caso dos engenheiros e arquitetos brasileiros, sobre a profícua e necessária relação entre o município e o urbanismo⁷. No caso do engenheiro José de Oliveira Reis, uma possível relação e aproximação impregnada dos sinais centralizadores que caracterizaram o longo período de trabalho como chefe da Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro durante o Estado Novo. Todavia, não necessariamente uma centralização das ações na própria estrutura da Comissão do Plano da Cidade entre José de Oliveira Reis (o chefe) e Edison Passos (secretário de Viação, Trabalho e Obras Públicas).

José de Oliveira Reis não fornece (pelo seu acervo documental) nenhum vestígio sobre a existência ou não da centralização política na atuação da Comissão do Plano, ou sobre interferências da administração municipal e federal, respectivamente, Henrique Dodsworth ou Getúlio Vargas, nos trabalhos urbanísticos. Não surgem rastros minimamente elucidativos dessa condição do Estado Novo, assim como, se o próprio José de Oliveira Reis partilhou ou não, incorporou ou não a centralização política e a partir dela produziu uma centralização decisória na prática urbanística no Rio de Janeiro.

Todo o conjunto documental integrante do acervo pessoal organizado pelo engenheiro sobre a Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro — que não é tão considerável do ponto de vista quantitativo — está demasiadamente centrado em informações gerenciais e organizacionais, dificultando uma reflexão sobre os movimentos internos, as possíveis

disputas profissionais entre seus membros. O que existe — e é passível de indagação — não está vinculado aos documentos pessoais do engenheiro: são os artigos sobre os projetos e obras escritos pelos outros engenheiros membros da Comissão do Plano da Cidade, pelo próprio secretário Edison Passos ou ainda pelo prefeito Henrique Dodsworth. Esses textos reforçam, inclusive, que é justamente no diálogo entre os profissionais envolvidos, na complementaridade relacional entre a documentação pessoal de José de Oliveira Reis e esses artigos que se constituiu todo o processo de construção dos dois lugares institucionais específicos: a Comissão do Plano da Cidade até 1945 e, posteriormente, o Departamento de Urbanismo.

Neste ponto da interpretação convém explicitar algumas perguntas: se focarmos nos ditames da centralização nas instâncias administrativas como mecanismos de atuação do engenheiro José de Oliveira Reis para conduzir os projetos urbanísticos entre 1937 e 1945 — justamente o período de atuação da Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro —, saberemos como se processou seu descolamento no contexto democrático, autonomista e municipalista pós-1946? Do ponto de vista institucional, o que produziu sua atuação como primeiro diretor do Departamento de Urbanismo do Rio de Janeiro, após esses anos na chefia de um órgão vinculado ao centralismo estatal? Seria, por exemplo, certa dimensão de continuidade que marcou o período pós-1945/1946, como foi com o prefeito Hildebrando de Góes entre janeiro de 1946 e junho de 1947, que durante vários anos do governo Getúlio Vargas foi diretor do Departamento Nacional de Saneamento? Em quais circunstâncias estariam as respostas para esse deslocamento, sobretudo durante a década de 1950, quando José de Oliveira Reis se aproximou da Associação Brasileira dos Municípios, participando inclusive do *I Congresso Nacional de Municípios Brasileiros* em Petrópolis, realizado no ano de 1950?

Indagamos a documentação de José de Oliveira Reis de diversas formas e em nenhum momento o engenheiro esclareceu, forneceu indícios ou justificativas para o deslocamento — talvez melhor fosse “ampliação” e “incorporação” de novos conceitos — do (no) seu pensamento urbanístico durante sua trajetória profissional após 1945 e ao longo de toda a década de 1950.

Em momentos de *encantamento radical* pela interpretação da sua trajetória profissional no processo de construção-institucionalização do urbanismo no Rio de Janeiro, José de Oliveira Reis preferiu o silêncio, não se pronunciando sobre as indagações necessárias à compreensão da sua inserção no municipalismo brasileiro. Mais genericamente ainda, sua inserção no contexto político democrático em que ocorreram os debates urbanísticos a partir de 1945 — justamente o momento de construção do lugar institucional Departamento de Urbanismo. Impossível saber se por esquecimento, consciente e interessado, ou embebido de receios de algum julgamento negativo, até mesmo de um auto julgamento, quando, a partir de 1965⁸, retomou os vários anos da administração municipal carioca em que esteve atuante para refletir sobre elas; talvez refletir, nas entrelinhas, sobre si próprio; um projeto autobiográfico nunca enunciado publicamente?

Um subterfúgio para permitir somente a si próprio reconhecer críticas da sua vida profissional, como exemplo das suas prováveis ausências — ou apagamento desses vestígios de seu arquivo — no debate político que certamente marcaram a passagem da Comissão do Plano da Cidade para o Departamento de Urbanismo do Rio de Janeiro? Ou seria possível supor que em pleno ano de 1945, tal passagem seria apenas uma problemática administrativa, de um decreto que finaliza algo para criar outra instância nova?

Em meio a essas indagações é preciso iluminar um ponto tão pouco esclarecido quanto a criação do Departamento de Urbanismo: a permanência de José de Oliveira Reis no lugar institucional responsável pelo urbanismo no Rio de Janeiro e na mesma condição hierárquica profissional (de direção) entre a Comissão do Plano da Cidade e esse Departamento. Seria o caso de relacionar a sua permanência na posição política ocupada na hierarquia do lugar profissional como indício da mudança implementada no setor de urbanismo do Rio de Janeiro? É uma possibilidade. Assumir essa hipótese e resposta pode até parecer plausível, porém, assim como é possível, pode-se incorrer no perigo afirmativo da centralização decisória sobre um processo fundamentalmente coletivo e político — não desconsiderando a importância da variável pessoal-técnica nesse mesmo processo —, superestimando em demasia a relação do indivíduo em detrimento do contexto.

O indivíduo José de Oliveira Reis não é isoladamente a categoria que define as importantes mudanças na estrutura administrativa do setor de urbanismo com o fim do Estado Novo. O processo todo ultrapassa a sua individualidade, por mais forte que ela seja no âmbito do lugar institucional Departamento de Urbanismo. Podemos definir algumas hipóteses-estratégias que permitam compreender sua “longevidade” institucional. Uma primeira estaria delimitada pelo próprio contexto das mudanças ocorridas entre a Comissão do Plano da Cidade e o Departamento de Urbanismo, e nelas o engenheiro e urbanista José de Oliveira Reis não é o eixo articulador, mas como outros profissionais que atuavam no setor de urbanismo, uma parte de todo um processo que engloba cada um dos envolvidos: Poder Executivo, Secretaria de Viação e Obras e os profissionais da municipalidade. Esse processo foi delineado com o final do governo centralizador do Estado Novo, nas suas três instâncias políticas, quais sejam União, Estados e Municípios, e na construção de uma ordem democrática e de autonomia política entre as mesmas três instâncias institucionais que perfazem a Nação.

Uma segunda hipótese passa necessariamente pelo reconhecimento de um *descolamento* do pensamento urbanístico de José de Oliveira Reis, que, no entanto, não pode significar sobreposições e apagamento de conceitos e pressupostos teóricos sobre a intervenção na cidade, mas sim, de construção contínua de um conhecimento sobre as cidades. Esse *descolamento* do seu pensamento urbanístico representou uma ampliação na forma de pensar os problemas urbanos, sobretudo a partir das formulações sobre as relações dos municípios em toda a sua dimensão territorial — não mais restrito apenas à área urbana, incorporando também a área rural — com o saber especializado que o define como objeto de estudo, análise e intervenção: o urbanismo.

CONSIDERAÇÃO FINAL

Por fim, se não existem respostas precisas, indagamos o contexto profissional e todos os seus deslocamentos, para nele tentar encontrar vestígios que José de Oliveira Reis não pode elidir, e assim encontramos um discurso que passou a ser focado nos pressupostos do planejamento urbano e regional. Não uma simples mudança do vocabulário erudito (marcadamente processada na década de 1940), mas a compreensão por parte dos profissionais, da ampliação da esfera de atuação em relação à intervenção determinada e pontual que predominou até a década de 1930. Uma mudança marcada também pelo reconhecimento definitivo do planejamento como função de governo para pensar a municipalidade na indissolúvel interação entre área urbana e rural — da mesma forma, entre municipalidades, ou seja, a região. Caberia, portanto, aos Departamentos de Urbanismo (se pensados como instância exclusiva de ação nas áreas urbanas dos municípios) considerar a necessidade e importância de pensar o município, a região, a nação como proposto no *I Congresso Brasileiro de Urbanismo* de 1940. Práticas urbanísticas em constante construção (processual e relacional) que não implicavam o apagamento de experiências anteriores, como a da Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro durante o Estado Novo.

Também não ocorreram apagamentos no pensamento urbanístico de José de Oliveira Reis, e a questão viária (assunto por ele abordado intensamente durante a chefia da Comissão do Plano no Estado Novo) jamais foi totalmente esquecida nas formulações do engenheiro. Ela passaria a ocupar outro lugar, não central e irrestritamente caracterizada como Plano Urbano, mas incorporada como um elemento entre outros dos Planos Urbanos, tal qual o zoneamento, que perpassou a argumentação de praticamente todos os profissionais engenheiros e urbanistas; no caso brasileiro, como apontou Sarah Feldman (1977), chegando até o momento em que o “*zoneamento ocupa* (ocupou, ocupa ainda?) *o lugar do plano*”.

NOTAS

1. O Arquivo está organizado como Fundo José de Oliveira Reis. Possui três divisões internas: Manuscritos, Biblioteca e Fotografias, fisicamente separados pelos setores especializados do Arquivo Geral da Cidade
2. A denominação Secretaria Geral de Viação, Trabalho e Obras Públicas já não aparece mais em um artigo do engenheiro Edison Passos publicado na *Revista do Clube de Engenharia* no ano de 1941. Denominado “Melhoramentos do Rio de Janeiro”, a filiação institucional do engenheiro Edison Passos consta como “Secretário Geral de Viação e Obras da Prefeitura do Distrito Federal”; anterior, portanto, ao próprio Decreto n.8034, que criou o Departamento de Urbanismo. Eventual mudança da nomenclatura, e das funções da Secretaria, ocorreu ainda na administração Henrique Dodsworth. Mudanças que não foram localizadas nos documentos do acervo de José de Oliveira Reis.
3. Uma versão impressa do referido depoimento foi gentilmente cedida pela Diretora do Arquivo Geral da Cidade, Profa. Dra. Beatriz Kushnir, para a realização da pesquisa.
4. As informações sobre o *I Congresso Brasileiro de Urbanismo* constam de uma cópia xerox de documento original pertencente ao professor Flávio Villaça e está datado de fevereiro de 1978. O documento foi cedido para reprodução pela professora Dra. Cristina Leme da FAU-USP, a partir de uma cópia xerox integrante de documentos de leitura de sua disciplina no curso de Pós-Graduação da FAU-USP.
5. O artigo “Da criação do Departamento Nacional de Urbanismo” foi publicado na *Revista Municipal de Engenharia*, março de 1941, p.128-31.
6. Integram também o Grupo de estudo da 6ª Comissão — Planejamento Urbano — do II Congresso Brasileiro de Engenharia e Indústria, os seguintes profissionais: eng. Icaraí da Silveira, eng. Alberto Pires Amarante, eng. Geraldo Ferreira Sampaio, eng. Edgard Pereira Braga, eng. Elza Pinho Osborne, eng. Marcelo Teixeira Brandão, eng. Hercília F. Ferreira, eng. José Franco Henriques, cel. Ignácio C. Azambuja, Major Edmundo Wagner, eng. Emídio Moraes Vieira, eng. Oscar Viana da Silva, eng. Moacir Leão, eng. Artur Weneck, eng. Lincoln Continente, eng. Ulisses de Alcântara, eng. Abelardo Coimbra Bueno, eng. Ernani Rodrigues Pereira, eng. Francisco Baptista de Oliveira, eng. Hermínio de Andrade Silva, eng. Alberto Pires Amarante, eng. José Silveira, eng. Mario Martins, eng. Artur Eugenio Jermann. Documento disponível no acervo José de Oliveira Reis (seção Manuscrito) do Arquivo Geral da Cidade do Município do Rio de Janeiro.
7. Uma relação claramente elucidada pelo engenheiro José de Oliveira Reis, na palestra proferida na cidade de Ribeirão Preto no ano 1955, quando discorreu sobre “O Urbanismo e sua Influência no Município”. Nessa palestra, escrita e apresentada dez anos após a elaboração — datada de 1945 — do que ele mesmo denominou de “Observações e Notas Explicativas do Esquema do Plano Diretor de Ribeirão Preto”, os pressupostos do municipalismo e da concepção-realização do planejamento urbano municipal denotam a transformação e maturação sobre seu pensamento urbanístico. O texto referencia importante aproximação e filiação do engenheiro ao Movimento Municipalista, que desde o *I Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros*, realizado em Petrópolis no ano de 1950, movimentou profissionais de diversas áreas na construção intelectual municipalista. O texto original da referida palestra integra um conjunto de documentos do engenheiro José de Oliveira Reis e que foram doados ao Arquivo Público e Histórico de Ribeirão Preto. Foi doado por familiares do engenheiro que ainda residem em Ribeirão Preto/SP, cidade natal de José de Oliveira Reis. O texto foi integralmente reproduzido na revista *Espaço & Debates*, n.41, 2001.
8. Foram vários os trabalhos elaborados por José de Oliveira Reis, numa clara atuação como “historiógrafo” da Administração Municipal no Rio de Janeiro. Entre eles, “As administrações Municipais e o desenvolvimento urbano”, in: *O Rio de Janeiro em seus quatrocentos anos*. Prefeitura do Rio de Janeiro, 1965; “O Rio de Janeiro e seus Prefeitos”, 5 volumes. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1977; “O Estado da Guanabara e seus Governadores”. Estado da Guanabara, 1979; “História Urbanística do Rio de Janeiro no século XIX. *Revista Municipal de Engenharia*: Prefeitura do Rio de Janeiro, 1990; “As Pistas do Aterradado do Flamengo”. Manuscrito (não publicado), 1963, entre vários outros.

REFERÊNCIAS

- FELDMAN, S. O Zoneamento ocupa o lugar do plano. São Paulo, 1947-1961. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7., 1997. Recife. *Anais...* Recife: UFPE, 1997. p.667-684.
- FELDMAN, S. *Planejamento e zoneamento*: São Paulo, 1947-1972. São Paulo: Edusp, 2005.
- REIS, J. de O. *O Rio de Janeiro e seus prefeitos*. Evolução urbanística da cidade. Rio de Janeiro Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1977. 5v.

RESUMO

Estudo sobre o processo de construção das instâncias institucionais de urbanismo na prefeitura do Rio de Janeiro na passagem do Estado Novo para a redemocratização a partir de 1946. Mediante interpretação de um acervo documental específico (Acervo José de Oliveira Reis do *Arquivo Geral da Cidade* do Município do Rio de Janeiro), pretende-se empreender análise do processo de criação e estruturação do Departamento de Urbanismo a partir da Comissão do Plano da Cidade, tendo como interlocutor o profissional que atuou na direção dessas duas instâncias: o engenheiro José de Oliveira Reis. O texto perpassa também pelo processo de construção contínua do pensamento urbanístico do engenheiro, entendido como parâmetro de interlocução entre os profissionais que atuavam como urbanistas nas administrações municipais.

PALAVRAS-CHAVE: História. Documentos primários. Urbanismo. José de Oliveira Reis. Pensamento urbanístico. Administração municipal.

FROM THE CITY PLAN COMMISSION (1937) TO THE DEPARTMENT OF URBAN PLANNING IN RIO DE JANEIRO (1945): A (RELATIONAL) INTERPRETATION THROUGH THE DOCUMENTAL ARQUIVE OF ENGINEER JOSÉ DE OLIVERIA REIS

ABSTRACT

A study about the construction process of the urban planning institutional instances at Rio de Janeiro City Hall in the transition from the New State to redemocratization as from 1946. Through interpretation of a specific documental archive, an analysis about the creation process and structuring of the Department of Urban Planning is undertaken stemming from the City Plan Commission, that is, a continuous process of institutionalization of urban planning in Distrito Federal City Hall. A study (not the only possible) focused on the action of engineer José de Oliveira Reis, for his direct participation in this process of institutionalization as the Director of the Commission and of the Department. The analysis is thus centered in the documental archive organized by Oliveira Reis himself, through which vestiges remain in this archive on this creation process and structuring in the Urban Planning sector in Rio de Janeiro. In that sense, the text also briefly approaches the process of the continuous construction of the engineer's urban planning thinking, understood as a parameter for dialog among professionals working as urban planners in the municipal administration.

KEYWORDS: History. Primary documents. Urban planning. José de Oliveira Reis. Urban planning thinking. Municipal administration.