



EIXO TEMÁTICO:

- | | | |
|---|--|--|
| <input type="checkbox"/> Ambiente e Sustentabilidade | <input checked="" type="checkbox"/> Crítica, Documentação e Reflexão | <input type="checkbox"/> Espaço Público e Cidadania |
| <input type="checkbox"/> Habitação e Direito à Cidade | <input type="checkbox"/> Infraestrutura e Mobilidade | <input type="checkbox"/> Novos processos e novas tecnologias |
| <input type="checkbox"/> Patrimônio, Cultura e Identidade | | |

O planejamento de cidades nos anos 60: uma reflexão a partir do Plano Doxiadis para o Estado da Guanabara

The city planning in the '60s: a reflection from the Doxiadis Plan for the State of Guanabara

La planificación de la ciudad en los años 60: una reflexión desde el Plan Doxiadis para el Estado de Guanabara

REZENDE, Vera Lucia Ferreira Motta

Professora Doutora, Universidade Federal Fluminense, UFF – PPGAU, Niterói, RJ, Brasil; e-mail:
vrezende1234@gmail.com



O planejamento de cidades nos anos 60: uma reflexão a partir do Plano Doxiadis para o Estado da Guanabara

The city planning in the '60s: a reflection from the Doxiadis Plan for the State of Guanabara

La planificación de la ciudad en los años 60: una reflexión desde el Plan Doxiadis para el Estado de Guanabara

RESUMO

O artigo explora as tensões e razões que envolvem o planejamento urbano, com foco na elaboração do Plano Doxiadis para o Estado da Guanabara, Brasil, concluído em 1965. A mudança da capital do país, a partir da cidade do Rio de Janeiro à Brasília recém-construído em 1960 resultou na conversão da cidade em um estado separado de Guanabara e coincidiu com o surgimento de uma agenda teórica e prática relacionada ao planejamento urbano e regional no país. O plano, desenvolvido sob a orientação do urbanista grego Constantinos Doxiadis A. Entre 1963 e 1965, tinha raízes no modernismo racional e sua teoria Ekistics "científica". Do ponto de vista político, num contexto de instabilidade, o primeiro governador do estado, Carlos de Lacerda, via o plano como um passo para a sua candidatura à presidência. O artigo discute o modelo de planejamento do plano em relação aos princípios do planejamento urbano e regional da época e a proposta de criação de criar instituições para implementá-lo.

PALAVRAS-CHAVE: Plano Doxiadis, planejamento urbano, Estado da Guanabara

ABSTRACT

The article explores the tensions and reasons involving the urban planning, focusing on the preparation of the Doxiadis Plan for the state of Guanabara, Brazil, concluded in 1965. The shift of the country's capital from the city of Rio de Janeiro to the newly built Brasília in 1960 resulted in the city's conversion into a separate state of Guanabara coincided with the emergence of a theoretical and practical agenda related to urban and regional planning in the country. The plan, developed under the direction of the Greek urban planner Constantinos A. Doxiadis between 1963 and 1965, had roots in rational modernism and his "scientific" Ekistics theory. From a political standpoint, in a context of instability, the state's first governor, Carlos W. de Lacerda, saw it has a springboard for his candidacy for president. The article also discusses the planning model embodied in the plan in relation to the principles of urban and regional prevailing at that time and the attempt to create institutions for ongoing urban planning.

KEY-WORDS: Doxiadis Plan, urban planning, Guanabara State

RESUMEN:

El artículo explora las tensiones y las razones que implican la planificación urbana, centrándose en la preparación del Plan Doxiadis para el estado de Guanabara, Brasil, concluido en 1965. El cambio de la capital del país de la ciudad de Río de Janeiro a Brasília en 1960 dio lugar a la conversión de la ciudad en un estado separado de Guanabara y coincidió con la aparición de la agenda teórica y práctica relacionada con la planificación urbana y regional en el país. El plan, desarrollado bajo la dirección del urbanista griego Constantinos A. Doxiadis entre 1963 y 1965 tenía raíces en el modernismo racional y su "científica" teoría Ekistics. De un punto de vista político, en el contexto de la inestabilidad, el primer gobernador del estado, Carlos W. Lacerda, lo vio como importante para su candidatura a la presidencia. El artículo aborda el modelo de planificación incorporada en el plan en relación con los principios de la urbana y regional vigentes en ese momento y el intento de crear instituciones para la planificación urbana.

PALABRAS-CLAVE: Plan Doxiadis, planificación urbana, Estado da Guanabara

1. INTRODUÇÃO

O artigo explora as motivações e tensões que envolvem o planejamento de cidades, tendo como objeto a preparação do Plano Doxiadis para o Estado da Guanabara, Brazil, concluído em 1965. O plano de autoria do arquiteto grego Constantinos A. Doxiadis propunha uma lógica de planejamento, baseado na teoria Ekistics, integrando principalmente as diversas políticas setoriais. O autor explicava a sua teoria:

Ekistics (from *oikos*, the ancient Greek word for a house or dwelling) is the science of human settlements. It coordinates economics, social sciences, political and administrative sciences, technology and aesthetics into a coherent whole and leads to the creation of a new type of human habitat. (Doxiadis, 1963, p.96)

Em 1960, o Governo Federal foi transferido do Rio de Janeiro para Brasília e o antigo Distrito Federal, cidade do Rio de Janeiro, tornou-se o Estado da Guanabara¹ perdendo com isso várias funções de centro administrativo, mas permanecendo um importante centro de serviços. A transformação da cidade em estado foi idealizada como uma solução para, dentro da legislação em vigor, dotar a cidade não só de recursos municipais, mas também estaduais, diante dos investimentos necessários².

Com a criação do estado da Guanabara elegeu-se para primeiro governador Carlos F. Werneck de Lacerda, jornalista, com o apoio das camadas mais altas da população, que decidiu pela preparação do plano e pelo convite a Doxiadis³, um dos consultores estrangeiros com larga atuação na época⁴. Em 1951, estabeleceu o escritório “Doxiadis Associates” e, em 1963, criou o “Athens Center of Ekistics”, em que aprofundou a sua teoria Ekistics, termo cunhado por ele desde 1942. Lacerda buscava na realização do plano a ser entregue até o final de seu governo em 1965, afirmar sua imagem de administrador eficiente, através da utilização de um instrumental técnico e neutro.

Num contexto de instabilidade política, tinha o plano como um projeto pessoal e potencial contribuição para a sua candidatura à sucessão presidencial. Tratava-se de atribuir “capitalidade” à cidade-estado como um modelo de administração, independente de pressões políticas. Tal fato, explica a escolha de Doxiadis, um consultor estrangeiro, que não partiu de recomendações do meio técnico nacional. Fato que se constituiria numa das tensões aqui enfocadas

Do ponto de vista técnico-operacional, o plano constituía um elemento necessário de organização da produção habitacional empreendida pelo estado, que ocorria alavancada pela cooperação entre os EUA e o Brazil por meio do Programa Aliança para o Progresso⁵, que se

¹ A cidade do Rio de Janeiro tornou-se o estado da Guanabara em 21 de abril de 1960, de acordo com a Constituição de 1946 e a Lei no. 3 752, de 14 de abril de 1960.

² Anteriormente à mudança da capital foram feitos questionamentos sobre a situação em que ficaria a antiga capital do país, a Cidade do Rio de Janeiro, naquele momento uma “cidade livre” com sugestões inclusive sobre a incorporação dos municípios vizinhos a um novo Estado da Guanabara (O Globo Jornal, 19 de julho de 1958, p.3). A solução foi a criação de um estado sem municípios, tema intensamente discutido. (O Globo Jornal, 5 de dezembro de 1960, p.6)

³ Doxiadis nasceu na Grécia em 1913 e faleceu em 1975. Graduou-se em engenharia e arquitetura na “Athens Technical University” em 1935, e obteve seu doutorado na “Charlottenburg University” em Berlim, Alemanha. Em 1937, tornou-se responsável pelo setor de planejamento da Região da Grande Atenas e a partir de 1940 por órgãos ligados ao planejamento urbano e habitacional na Grécia.

⁴ Alguns dos projetos e planos entre 1955-1975 for national capitals: Washington D.C. Islamabad, Baghddad, Greater Khartoum, Riyadh, and future extension schemes for Stockholm Sweden, and the Detroit region. (Middleton, 2009)

⁵ Em 1961, o Pres. Kennedy cria a “United States Agency for International Development” – USAID, que seria a instituição operativa do programa Aliança para o Progresso. Ele ocorre no contexto da Guerra Fria, quando a

desenvolveu através da “United States Agency for International Development”- Usaid, ao mesmo tempo em que integrava obras em execução no setor de saneamento⁶ e sistema viário. Dentro dessa perspectiva, enquanto a realização do plano representava a possibilidade de ascensão política do governador, a escolha de uma firma grega para prepará-lo, a Doxiadis Associates, encontrava-se de acordo com os seus ideais⁷. A ajuda externa era bem-vinda e se refletia no plano, na busca de modelos de cidade e de técnicas sofisticadas de trabalho. Dessa vez, contudo, o modelo ideal não era o belo, como no Plano Agache, formulado há 30 anos, mas o eficiente.

A escolha de Doxiadis provocou protestos de órgãos de classe e manifestações em periódicos, que a consideravam um desprestígio ao técnico brasileiro, como veremos adiante. Para a sua preparação, em março de 1964, foi criada a Comissão Executiva de Desenvolvimento Urbano do Estado da Guanabara - CEDUG, integrada por técnicos brasileiros responsáveis pela coleta e interpretação do material estatístico, para assessorar o escritório de consultores em Atenas.

Apesar da complexa teoria formulada pelo autor e embora tenha usado na elaboração do plano instrumentos sofisticados para análise e projeções, permanecia em síntese um plano diretor. Dentro dessa linha, examinou a situação da cidade, as condições “equísticas” e a comparou a um modelo ideal, neste caso, um conjunto de comunidades hierarquizadas.

2 - INSTABILIDADE POLÍTICA E CRÍTICAS

A instabilidade política esteve sempre presente no governo de Lacerda, protagonista de vários episódios desde a década de 1950. No âmbito nacional, Lacerda, como político e jornalista, lançou-se em longas campanhas, que atingiam as gerações de políticos posteriores ao Presidente Getúlio Vargas (1950-1954) com as mesmas ligações partidárias.

Esse é o caso de Juscelino Kubistchek, contra quem, inclusive, tentou um golpe militar mal sucedido, para impedi-lo de assumir a presidência, para a qual tinha sido eleito em 1955. O ideal juscelinista era fazer o país avançar meio século em cinco anos, com uma série de medidas para colocar o Brasil, como por destino e por opção, dentro do mundo ocidental.⁸ Lacerda opôs-se a seu governo (1956-1961), entre outras razões, pelos gastos com a construção da futura capital Brasília, inaugurada em 1960.

Em 1959, Lacerda lançou a candidatura de Jânio Quadros para presidente da República, mas posteriormente, já então Governador da Guanabara, opôs-se também ao presidente⁹, ao perceber a sua intenção de adotar uma política externa independente¹⁰. Quanto ao próximo

ameaça comunista parecia ameaçar , especialmente, a América Latina e vincula a ajuda à formulação de planos de desenvolvimento. (Ribeiro, 2006)

⁶ Para acabar com os problemas de falta no Estado da Guanabara Lacerda construiu em seu governo a “obra do século”, a Adutora do Rio Guandu, constando de túneis, canais e adutoras com extensão de 36 km.

⁷ Lacerda foi recebido pelo Presidente Kennedy em 1962. Nessa ocasião, a nosso ver, teria tomado conhecimento do estudo preparado por Doxiadis para a capital Washington DC, o que teria influenciado na escolha.

⁸ No governo de Kubitschek (1956 foram tomadas decisões que dão novo rumo ao modelo brasileiro. É o período em que são transferidas e importadas fábricas inteiras e seu sistema produtivo. É a época de implantação de indústrias de bens de consumo duráveis e, dentre essas, a indústria de veículos, orientando-se a produção industrial para produtos típicos das sociedades de consumo. Rezende, 1982, p.48

⁹ Jânio Quadros governa de 31 de janeiro de 1961 a 25 de agosto de 1961, quando renuncia à presidência.

¹⁰ A controvérsia teve início com a condecoração de Che Guevara pelo presidente, com a ordem do Cruzeiro do Sul. Debret, 1979, p. 95.

presidente Jango Goulart (1961-1964)¹¹, Lacerda também lhe faria acirrada oposição até o momento em que Goulart é destituído pelo Golpe Militar de 1964, que iniciou um regime ditatorial de duas décadas.

Nas eleições para governador do Estado da Guanabara, Lacerda havia vencido com a propaganda anticomunista e anticorrupção e administrou a cidade-estado de 1960 a 1965, empenhando-se na execução de obras de vulto. A condição de Cidade-Estado permitia que a Guanabara desfrutasse de uma elevada receita *per capita*, possibilitando o financiamento do grande número de obras públicas. Além disso, como principal liderança política contrária ao governo federal, o governador Lacerda tinha acesso facilitado aos financiamentos dos órgãos multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial. (Santos, 2006)

Sua gestão coincidiu com profundas transformações políticas e institucionais, com consequências para o processo de planejamento, e para o plano, concluído após o Golpe Militar de 1964, sujeito a ser implementado, por vontade de seu sucessor no governo do estado F. Negrão de Lima.

Por outro lado, como franco opositor de várias administrações, Lacerda também seria cobrado e receberia intensas críticas. Não obstante a divulgação em jornais das ideias de Doxiadis, como “O futuro deverá ver surgir a cidade do homem e não o seu túmulo” (O Globo Jornal, 26 de outubro de 1963, p.2), a principal se referiu à escolha e à contratação de Doxiadis para a preparação do plano, considerada um desprestígio ao técnico brasileiro.

Sob o título “Doxiadis, go home”, o Diário da Noite (15 de janeiro de 1964, p.4) publicava o início da polêmica :

está repercutindo desfavoravelmente entre os engenheiros e arquitetos brasileiros, a atitude do governador desta cidade, resolvendo contratar os serviços da firma grega Doxiadis para obras de urbanização do Rio de Janeiro. A medida é incompreensível, sabendo-se que o Brasil dispõe entre seus profissionais de arquitetura, de urbanistas de renome internacional”.(Diário da noite, 1964, p.4)

O artigo prosseguia, lembrando o projeto de Brasília feito por Lucio Costa, arquiteto brasileiro, e que não só desde a década de 1930 as escolas de engenharia e arquitetura vinham formando bons profissionais, assim como era vedado a profissionais não habilitados pelo Conselho de Engenharia e Arquitetura o exercício da profissão no Brasil.¹²

Em continuidade, a polêmica se deu entre Lacerda e Helio de Almeida, presidente do Clube de Engenharia. Sob o título “Gregos provocam polêmica entre Helio – Lacerda” (Diário da Noite, 18 janeiro de 1964, p.6.), o órgão protestava contra a assinatura do contrato e por não ter conhecimento do mesmo. Da mesma forma, Lacerda respondia, condenando a baixa demagogia e propósitos políticos indisfarçáveis, acusações respondidas por Almeida, que de volta destacou como características negativas no governador, a falta de isenção e de serenidade. As críticas e respostas eram veementes e em termos pessoais. (Diário de Notícias, 5 de fevereiro de 1964, p.5)

Lacerda rebateu as críticas e justificou a sua preparação pelas condições geográficas da cidade-estado, que impediam o seu desenvolvimento. Além disso, acresciam-se os problemas habitacionais. Justificou, ainda, a contratação do escritório grego Doxiadis Associates, por sua competência e, por possuir escritórios sediados em Frankfurt, Alemanha Ocidental; em Washington DC, Estados Unidos; Karacchi, Paquistão; Madri, Espanha; e Londres no Reino

¹¹ Antes de sua gestão como presidente é instituído e imposto o parlamentarismo, como condição para a sua posse, pois era o vice-presidente eleito junto com Janio Quadros. Em janeiro de 1963, após um plebiscito nacional, o país volta ao sistema presidencialista.

¹² A partir do Decreto no. 23569 de 1933.



Unido. Lacerda reafirmava a capacidade técnica dos consultores, com colaboração em quatro continentes e 18 países. (O Globo Jornal, 3 de fevereiro de 1964, p.6)

Em Sessão do Conselho Diretor do Clube de Engenharia realizada em 5 de fevereiro de 1964, além de inúmeras cartas de solidariedade enviadas na defesa dos profissionais brasileiros, inclusive de associações de outros estados do Brasil,¹³ a instituição rejeitou formalmente a escolha feita pelo governador.

Lacerda reafirmou, ainda, a sua decisão em carta publicada “O contrato Doxiadis foi assinado e será mantido” (O Globo Jornal, 5 de fevereiro de 1964, p.2), em que respondeu à uma nota do Instituto dos Arquitetos –IAB, que se empenhava nas críticas em relação à contratação do plano pelo Governo da Guanabara. A carta era dirigida ao arquiteto Mauricio Roberto, diretor do IAB. Lacerda acusava, tanto o instituto, quanto o diretor, de servirem de instrumento de uma mesquinha exploração política, afirmando a demonstração de ignorância que davam, ao entender o campo do desenvolvimento urbano como restrito aos arquitetos e engenheiros, além de xenofobia. O debate se intensificava já que levado para o campo pessoal.

Após a constatação da perda das eleições por parte do candidato que daria continuidade a Lacerda e, por conseguinte, ao plano, Américo Fontenele, Secretario Executivo da CEDUG, advertia sobre a perda de tempo e dinheiro, caso o próximo governo não quisesse adotar o plano “terá que perder dois anos e gastar milhões de cruzeiros no levantamento de dados e elaboração de novo plano” (O Globo jornal, 11 de outubro de 1965, p.3)

O debate continuou, após a saída de Lacerda do governo em finais de 1965, nessa oportunidade pela defesa do plano contra a intenção do governador Negrão de Lima em não implantá-lo. Inicialmente, cabia explicar que o plano poderia ser implementado aos poucos em planos quinquenais: “Ninguém nem o Sr Doxiadis, pretende que o seu programa e plano seja executado imediatamente e por pessoal improvisado” (O globo Jornal, 15 de janeiro de 1966, p.8). Algumas manifestações como “Por que não consultar” (Diário de Notícias, 19 de janeiro de 1966, p. 15) pedia que o governador colocasse problemas pessoais de lado e solicitasse a seus assessores que estudassem o plano¹⁴. Após o abandono do plano, diante dos custos para a sua realização, um membro da Assembleia Legislativa perguntaria sobre “o dinheiro de quatro milhões de habitantes”, os quais tem o direito de saber a que título e em nome de quem foram espoliados da forma mais leviana e inoperante.” (Diário de Notícias, 10 de agosto de 1966, p.2)

Por outro lado, Lacerda alguns meses antes havia escrito “O engavetamento da Humanidade” (O Diário de Notícias, 31 de março de 1966, p. 5), numa alusão ao engavetamento do plano, já sem muitas esperanças de vê-lo implantado. Cabe destacar, que se misturavam nesse processo questões políticas e partidárias, já que Negrão de Lima¹⁵ e Lacerda se encontravam tradicionalmente em campos opostos.

¹³ Ata da Sessão Ordinária do Conselho Diretor realizada no dia 5 de fevereiro de 1964, Revista do Clube de Engenharia, volume 27, janeiro a março de 1964, p. 9

¹⁴ Em 1966, o governador Negrão de Lima criou uma comissão para análise do plano e uma das primeiras determinações foi a tradução do plano que havia sido entregue em inglês.

¹⁵ Negrão de Lima havia sido Ministro da Justiça do Governo do Presidente Getúlio Vargas (1950-1954) no período de 1951 a 1953 e Prefeito nomeado pelo Presidente J. Kubstchek do Rio de Janeiro antes da mudança da capital para Brasília, no período de 1956 a 1958.

3 - A EQUÍSTICA E OS IDEAIS DE PLANEJAMENTO À ÉPOCA

Para resolver o grande problema do crescimento das cidades, sua razão central, Doxiadis formulou a sua teoria Ekistics. “Human settlements are no longer satisfactory for their inhabitants”, como justificou na introdução de seu livro *Ekistics: an introduction to the science of human settlements* (1968), pois nas cidades contemporâneas, elementos como transportes, zoneamento (zoning) e comunicação não se encontravam mais equilibrados.

A sua visão de cidade partia da unidade “the human sector” e se expandia de forma parabólica, formando a Dynapolis¹⁶. O autor colocava esse tipo de crescimento em oposição àquele que se dera no passado com as cidades crescendo linearmente do centro para a periferia. Ao final, em sua teoria a civilização seria uma ecumenopolis (a world-wide city).

Ao longo do tempo, a partir da Ekistics, Doxiadis se fixou cada vez mais no estudo das redes¹⁷ dentro da cidade e entre cidades, buscando formular uma teoria geral. Apesar de sua ligação com os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna – CIAM, ultrapassou os conceitos modernos iniciais, evoluindo e formulando uma teoria própria, que na sua visão, pudesse ser aplicada a qualquer cidade. Encontrava limitações na Carta de Atenas e nos CIAM, ao se apegarem às funções (habitar, recrear-se, trabalhar e transportar-se) e por não se aprofundarem nas interconexões entre elas. (Doxiadis, 1968)

O planejamento físico teria, então, como objetivo regular uma série de espaços de vários tipos e tamanhos a partir da criação de comunidades, que funcionassem na escala humana e se aglutinassem para alcançar as mais favoráveis condições de desenvolvimento.

A cidade seria estruturada em comunidades hierarquizadas e auto-suficientes para determinadas funções, baseadas em padrões indefinidos pela teoria Equística, o que constitui o seu instrumento central de intervenção. A interdependência entre os agrupamentos humanos, em que os grandes serviriam de centro para os menores e seriam, eles próprios, servidos por outros ainda maiores a justificava. Uma hierarquia de funções deveria ser definida, segundo o plano, de modo que as cidades fossem planejadas de maneira racional, da menor à maior das comunidades (DOXIADIS, 1967).

Foram definidas para o Estado da Guanabara comunidades classe I, com 10 a 15 famílias, até comunidades classe IX, a megalópole. No ano 2000, o Estado da Guanabara formaria duas comunidades classe VII, cada uma com 2.000.000 a 4.000.000 de habitantes. A área metropolitana seria uma aglomeração semelhante à comunidade classe VIII, com uma população por volta de 14.000.000 de pessoas. (DOXIADIS, 1967).¹⁸ Seria o maior complexo urbano, que o autor considerava como independente e ao qual o ser humano ainda tem a sensação de pertencer. (Figuras 1 e 2)

¹⁶ “Dynapolis will not be strangled to death, but will expand parabolically and will gradually take a geometric shape on the basis of a rectilinear system of axes. The idea of dynapolis, has not merely remained in the head of the theorist but has actually reached the stage of implementation in several cases, of which we mention two characteristic ones. The first of these is that of Khartoum, Sudan, where we see the principle of dynapolis applied to an existing city. The second is that of Islamabad, the new capital of Pakistan, where dynapolis is applied to a new city (Doxiadis, 1963, p103),

¹⁷ Paralelamente aos CIAM foram realizados os Delo’s meetings, em que estudiosos e não só arquitetos, discutiam o tema das redes urbanas. Esses encontros se mantiveram mesmo após a realização do Último CIAM (1956).

¹⁸ Doxiadis, Items 1155 a 1181.

níveis da administração (municipal, estadual e nacional), baseado em instituições, e que extrapolava o nível físico territorial. Artigos de planejadores urbanos, entre os quais mencionamos os de Modesto (1959), Modesto e Lordello de Mello (1960) e Mattos Pereira (1963, 1965) difundiam as ideias de planejamento integral, planejamento governamental e plano regulador do desenvolvimento.

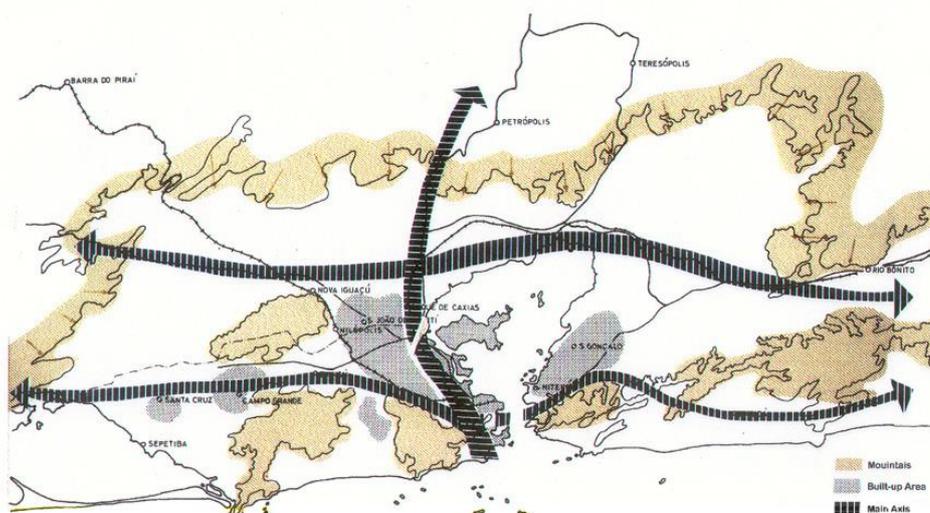
Modesto foi também o Diretor Técnico da CEDUG, tendo permanecido por um mês nos escritórios dos consultores em Atenas, em 1964. Tal fato nos permite divisar a proximidade do entendimento do que seria um adequado planejamento para o Plano Doxiadis com a agenda à época. Contudo, anos mais tarde, ele próprio reconheceria que o plano usava ferramentas complicadas para justificar proposições já estabelecidas¹⁹.

Se por um lado percebemos que várias das ideias estão presentes no diagnóstico do Plano Doxiadis, o mesmo não pode ser afirmado em relação às suas propostas. A análise dos dados e do material pesquisado foi enfocada no plano transversalmente em três escalas, incluindo a escala regional: em macroescala, relativa à função da cidade no país; em mesoescala, a escala principal, em que a cidade foi analisada internamente e em relação à área metropolitana; e em microescala, em que foram tratados de forma detalhada dois bairros da cidade, Copacabana e Mangue.

Constantes do plano se encontravam igualmente conceitos de Doxiadis sobre planejamento urbano, contemplando os aspectos econômicos e sociais, sendo, contudo, consideradas confiáveis as intervenções físicas. A justificativa repousava no argumento do autor de que alguns dos problemas de desenvolvimento econômico do Estado da Guanabara seriam devidos à obsolescência de sua estrutura física.

Colocava, ainda, que as soluções para a cidade não poderiam ser locais, tornando-se necessário investigar as forças centrífugas e centrípetas, que estão além da cidade-estado, mas que nela atuavam. (Figura 3) Entretanto, ao buscar o desenvolvimento através da funcionalidade e da otimização do espaço, o plano apresentou um descompasso entre diagnóstico e princípios fundamentais com as propostas formuladas.

Figura 3: Estado da Guanabara, eixos de expansão.



Fonte: Doxiadis Associates, 1965.

O plano abria um conjunto de alternativas, chegando a considerar fatores econômicos e sociais ao estudar o Estado da Guanabara nas três escalas, enquanto as suas proposições

¹⁹ Hélio Modesto, entrevista em dezembro de 1979.

eram mais tímidas. O ideário do planejamento à época apontava para um planejamento urbano, regional e hierarquizado, com o estabelecimento de integração entre os níveis local, regional e nacional, do qual o plano se afastou ao ficar encerrado nos limites da cidade-estado.

4 - O ESTADO DA GUANABARA, PROBLEMAS E SOLUÇÕES

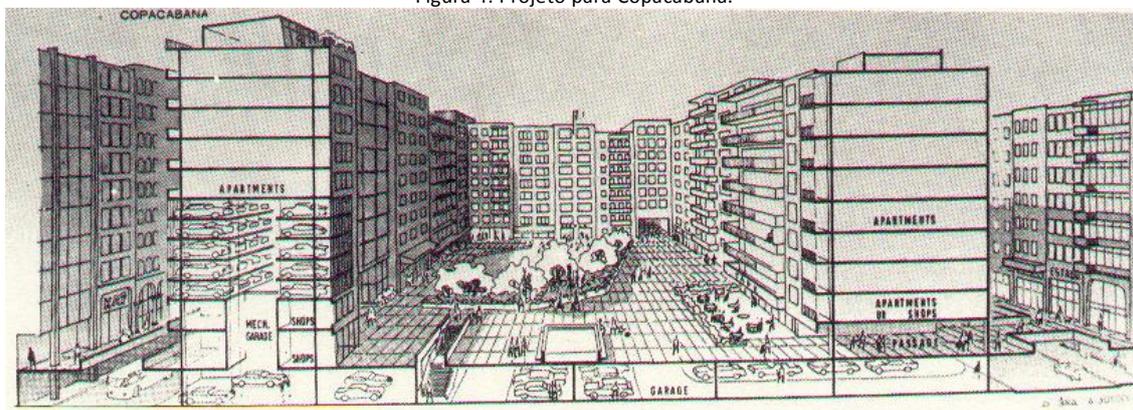
O Rio de Janeiro e sua região metropolitana formavam, segundo o plano, uma aglomeração urbana mais ou menos contínua, que se estendia através do Estado da Guanabara para o interior do Estado do Rio de Janeiro. A centralização de funções obrigava a população a longas viagens, que intensificavam o tráfego nas principais vias, enquanto as barreiras físicas naturais da cidade criavam situações desfavoráveis, obrigando a soluções dispendiosas para a circulação de pessoas e mercadorias.

O número de licenciamentos de veículos na cidade havia crescido 120% em sete anos, de 1957 a 1964²⁰, causado sobretudo pelo desenvolvimento da indústria automobilística e também pelo processo de centralização de renda no pólo Rio-São Paulo. A consequência era a aproximação do limite máximo de capacidade da maior parte das principais artérias.

Quanto ao desequilíbrio econômico regional, o conseqüente fluxo de migrações em direção ao estado acarretou o aumento da população favelada, que crescia a uma taxa superior ao crescimento da população da cidade. Em 1960, segundo o plano, essa população favelada chegou a 11% do total da cidade, que era de 3,8 milhões de habitantes²¹

A partir de um diagnóstico, o plano, baseando-se em dados estatísticos definiu as necessidades do novo estado para um limite temporal de 35 anos, para uma população prevista de 8,4 milhões de habitantes no ano 2000.

Figura 4: Projeto para Copacabana.



Fonte: Doxiadis Associates, 1965.

A estrutura urbana proposta descentralizada constituída por comunidades com funções hierarquizadas traduzia-se numa “camisa-de-força” para a cidade. Por outro lado, as propostas para os bairros Copacabana e Mangue se descolavam do conjunto por serem essencialmente físicas e, no caso de Copacabana, inviável, mesmo que o governador sucessor à Lacerda se empenhasse em aplicá-la. O plano propunha a transformação das quadras com a eliminação dos andares térreos das edificações, que seriam destinadas a estacionamentos. (Figura 4)

²⁰ Doxiadis Associates, 1967, quadro 17.

²¹ Doxiadis Associates, 1967, quadro 23.

A questão habitacional tratada de maneira racional distanciava-se das reais dimensões da questão e, principalmente, da capacidade do governo para implementar as propostas. No diagnóstico, ao classificar, por exemplo, habitações subnormais, os padrões usados no plano eram subjetivos. A acessibilidade a centros de serviço e emprego não era considerada na determinação da subnormalidade.

A definição foi a quantificação das necessidades de unidades habitacionais até o ano 2000 e o custo para os grupos de mais baixa renda, que deveriam ser objeto de atenção do poder público. Como política para favelas, o plano propunha a reurbanização de algumas nos próprios locais que ocupavam, desde que não acarretassem incompatibilidades com as formulações espaciais do plano. Um dos objetivos da política habitacional seria manter a paz social pela oferta de mercado de trabalho no setor de construção civil para a massa assalariada e pela propriedade imobiliária que encorajaria a responsabilidade social e a estabilidade da comunidade²².

Considerou como causas da existência de favelas a disponibilidade de terras desocupadas, a falta de recursos de população de baixa renda e sua busca por se localizar junto a centros de emprego. Com isso, se omitiu numa das questões cruciais : a falta de mecanismos de acesso à terra pelos mais pobres devido a seu alto valor, em especial, a terra urbanizada.

Quanto ao saneamento, o plano encontrou a situação encaminhada, com obras importantes em execução pelo Governo do Estado, como a Adutora do Guandu. Avaliou a questão com a mesma abordagem técnica com que tratou os demais temas, quantificando as necessidades e custos em função da população prevista.

A parte mais técnica do plano era a relativa ao sistema viário e transportes. Além da abordagem geral, levantando problemas e quantificando necessidades e custos, foi elaborado um estudo com base em modelos matemáticos, com o objetivo de determinar o comportamento futuro do sistema de tráfego. Como proposta, o sistema radial que convergia para o centro seria transformado num sistema reticular, composto de artérias norte-sul e leste-oeste, para afastar da Área Central um considerável volume de tráfego. Este sistema vinculava-se às comunidades hierarquizadas, conectando-as. Numa rara ocasião em que extrapolava os limites da cidade-estado, propunha quatro conexões sobre a Baía de Guanabara, ligando o Estado da Guanabara ao Estado do Rio, uma delas sob a forma de túnel sobre a baía,

O processo de sua implementação foi objeto de propostas, que se apoiavam na criação de um órgão, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano. A formulação da política de desenvolvimento urbano, a coordenação com outras instituições, a revisão e o controle da execução das propostas seriam as suas funções.²³

5- CONSIDERAÇÕES FINAIS

O plano Doxiadis pressupunha um conhecimento completo do objeto de estudo e uma implementação perfeita. A cidade-estado enquadrada pela teoria Ekistics, deveria se comportar dentro da racionalidade esperada. A questão é se essa racionalidade seria possível.

Contudo, o plano possui uma coerência interna entre suas propostas, com exceção daquelas orientadas para determinados bairros da cidade, ou seja, Mangue e Copacabana, a atuação em microescala, que se mostra parece descolada do conjunto como um elemento a mais. Os

²² Doxiadis Associates, 1967, item 1073.

²³ Eram, ainda, identificados como problemas no processo de implementação, entre outros: escassez de terras, falta de técnicos em planejamento urbano, de informações sistemáticas e problemas decorrentes de legislação obsoleta. Doxiadis, 1967, item 1033 -1040.



temas habitação, favelas, saneamento e sistema viário foram abordados de forma homogênea, segundo sua crença no poder da técnica. Paralelamente, como pano de fundo se encontram sempre modelos e padrões, aos quais a cidade deveria se adaptar.

O Plano Doxiadis foi entregue no final do Governo Carlos Lacerda. Nessa mesma gestão, em dezembro de 1965, foi extinta a CEDUG, cuja principal função havia sido coordenar a elaboração do plano de desenvolvimento urbano. Paralelamente, ele não é oficializado, carecendo de base institucional, fato que o inviabiliza.

Ainda no mês de dezembro de 1965, o Estado passou a ser administrado por Francisco Negrão de Lima, cuja administração lutou com problemas financeiros originários da administração anterior e de duas grandes enchentes em 1966 e 1967. A descontinuidade da máquina administrativa fez com que nem a sua proposição de implementação, a criação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, fosse executada.

Paralelamente, na formulação dos custos necessários para a sua implementação não havia garantias dos recursos disponíveis até o ano limite de 2000. Mesmo no nível local, seu projeto modernista para o bairro de Copacabana, contemplando a reestruturação viária e edilícia, não passou do nível das utopias sobre a cidade.

As condições de ruptura política inibiram tentativas para a sua implementação, mas não impediram que ele expressasse um pensamento crítico sobre a cidade e suas necessidades. As suas propostas viárias de integração de partes da cidade, feita a ressalva de que já constavam de estudos anteriores do DER-GB, foram colocadas em prática como a Linha Amarela, implantada na década de 1990. Além disso, foi longamente utilizado como um acervo de dados sobre o Rio de Janeiro até o final da década de 1970.²⁴

REFERÊNCIAS

- CLUBE DE ENGENHARIA (Rio de Janeiro, RJ). Ata da Sessão Ordinária do Conselho Diretor de 5 de fevereiro de 1964, *Revista do Clube de Engenharia*, Rio de Janeiro, v. 27, p.9, Jan./Mar. 1964.
- CONTRATO dos gregos passou à exploração. *Diário de Notícias*, Rio de Janeiro, 5 fev. 1964, p.5.
- CONTRATO Doxiadis foi assinado e será mantido. *O Globo*, Rio de Janeiro, 5 fev. 1964, p.2.
- DEBERT, Guita Grin. *Ideologia e populismo*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1979. 196p. (Biblioteca básica de ciências sociais. Série 1ª. Estudos brasileiros; v.2)
- DOXIADIS ASSOCIATES. *Guanabara, a plan for urban development*. Rio de Janeiro: Companhia Estadual de Águas da Guanabara, 1965. 118p.
- DOXIADIS ASSOCIATES. *Guanabara, um plano para o desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral, Comissão Executiva Para o Desenvolvimento Urbano, 1967. 2v.
- DOXIADIS, Constantinos A. *Architecture in transition*. 2.ed. New York: Oxford University Press, 1968.
- DOXIADIS, Constantinos A. Ekistics and regional science. *Ekistics*, Athens, GR. v. 14, n.84, p.193-200, nov. 1962.
- DOXIADIS, Constantinos A. *Ekistics: an Introduction to the science of human settlements*. New York: Oxford University Press, 1968. 527p.

²⁴ Em 1977, foi preparado o Plano Urbanístico Básico -PUB Rio e divulgado o relatório final para fins de implantação do sistema metropolitano com novos dados sobre a cidade do Rio de Janeiro, então capital do Estado do Rio de Janeiro, após a fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro em 1975.



- DOXIADIS, Constantinos A. Living in high densities, techniques of studying density, *Ekistics*, Athens, GR., v.20, n. 119, p.119-208, oct. 1965.
- DOXIADIS, Constantinos A.; PAPAIONNAU, J. G. *Ecumenopolis the inevitable city of the future*. New York: Norton, 1974. 469p.
- DOXIADIS, Constantinos A. *The federal capital: its future and its redevelopment - a preliminary report* (Document DOX-UA1). Washington, D.C: Redevelopment Land Agency, 1958. 91p.
- DOXIADIS, go home, *Diário da Noite*, Rio de Janeiro, 15 jan. 1964, p. 4.
- DUQUE pergunta o que Doxiadis fez. *Diário de Notícias*, Rio de Janeiro, 10 ago. 1966, p.2.
- ENGAVETAMENTO da Humanidade. *Diário de Notícias*, Rio de Janeiro, 31 mar. 1966, p.5.
- FONTENELE fala de perda de tempo e dinheiro se Negrão abandonar o Plano Doxiadis. *O Globo*, Rio de Janeiro, 11 out. 1965, p.3.
- FUTURO deverá ver surgir “A cidade do homem” e não o seu túmulo, diz Doxiadis. *O Globo*, Rio de Janeiro, 26 out. 1963, p.2.
- GOVERNADOR da Guanabara rebate críticas ao contrato da Doxiadis. *O Globo*, Rio de Janeiro, 3 fev. 1964, p. 6.
- GREGOS provocam polemica entre Hélio – Lacerda. *Diário da Noite*, Rio de Janeiro, 18 jan. 1964, p.6.
- GUANABARA pode ter impostos municipais sem municípios. *O Globo*, Rio de Janeiro, 5 dez. 1960, p.6.
- MIDDLETON, Deborah A. *Growth and expansion in post-war urban design strategies: C. A. Doxiadis and the first strategic Plan for Riyadh Saudi Arabia (1968-1972)*. Atlanta, GA: [s.n.], 2009. 196p. Dissertation (Doctor of Philosophy in Architecture) - Georgia Institute of Technology, College of Architecture.
- MODESTO, Hélio. Ausência de planejamento no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (Rio de Janeiro RJ). *Leituras de Planejamento e Urbanismo*. Rio de Janeiro: IBAM, 1965. p.3-18. (reproduzido da Revista de Administração Municipal n. 37, nov./dez. 1959).
- MODESTO, Hélio; MELLO, Diogo Lordello de. Mentalidade de planejamento no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (Rio de Janeiro, RJ). *Leituras de Planejamento e Urbanismo*. Rio de Janeiro: IBAM, 1965. p. 47-60. (reproduzido da Revista de Administração Municipal n.39, mar./abr. 1960).
- PEREIRA, Rubens de Mattos. Planejamento governamental e urbanização. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (Rio de Janeiro RJ). *Leituras de Planejamento e Urbanismo*. Rio de Janeiro: IBAM, 1965. p.138-160. (reproduzido da Revista de Administração Municipal, n. 38, jan./fev 1960).
- PLANO Doxiadis (IV). *O Globo*, Rio de Janeiro, 15 jan. 1966, p.8.
- POR que não consultar? *Diário de Notícias*, Rio de Janeiro, 19 jan. 1966, p. 15.
- REIS, José de Oliveira. *O Rio de Janeiro e seus governadores*. Rio de Janeiro: Prefeitura, 1987. 4v.
- REZENDE, V. F. M. Ecos do modernismo: a Guanabara e o Plano Doxiadis, In: FREIRE, Américo; OLIVEIRA, Lúcia Lippi (Orgs.). *Novas Memórias do Urbanismo Carioca*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008. p.63-154.
- REZENDE, V. F. M. *Planejamento Urbano e Ideologia, quatro planos para a Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- RIBEIRO, R. A. *A teoria da modernização, a aliança para o progresso e as relações Brasil- Estados Unidos*.



São Paulo: Perspectivas, 2006, p. 151-175.

RIO – Cidade livre, solução para o problema que surgirá com a mudança da capital para Brasília. *O Globo*, Rio de Janeiro, 19 jul. 1958, p.3.

SANTOS, A. M. S. P. Federalismo no Brasil: da autonomia à cooperação. In: PAULA, Luiz Fernando; FERREIRA, Léo da Rocha; ASSIS, Milton de. (Orgs.). *Perspectivas para a Economia Brasileira: inserção Internacional e políticas públicas*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2006.

WEFFORT, Francisco Correa. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. 181p. (Estudos brasileiros; v.25).