



Oculum Ensaios

ISSN: 1519-7727

sbi.ne\_oculumensaios@puc-  
campinas.edu.br

Pontifícia Universidade Católica de  
Campinas  
Brasil

SANTOS DE FARIA, RODRIGO  
O DEPARTAMENTO NACIONAL DE URBANISMO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO  
SETOR DE URBANISMO NO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO: UM CONTÍNUO  
PROCESSO HISTÓRICO

Oculum Ensaios, vol. 12, núm. 2, julio-diciembre, 2015, pp. 311-333  
Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
Campinas, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351743262009>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# O DEPARTAMENTO NACIONAL DE URBANISMO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SETOR DE URBANISMO NO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO: UM CONTÍNUO PROCESSO HISTÓRICO

*THE NACIONAL DEPARTMENT OF URBANISM AND THE INSTITUTIONALIZATION OF THE URBANISM SECTOR IN BRAZILIAN FEDERAL GOVERNMENT: A CONTINUOUS HISTORICAL PROCESS | EL DEPARTAMENTO NACIONAL DE URBANISMO Y LA INSTUCIONALIZACIÓN DEL SECTOR DE URBANISMO EN EL GOBIERNO FEDERAL BRASILEÑO: UN CONTÍNUO PROCESO HISTORICO*

**RODRIGO SANTOS DE FARIA**

## **RESUMO**

Qual a origem institucional de atuação do Governo Federal no Brasil na “questão urbana” a partir da prática profissional urbanística? Quais as ideias, as origens e os debates profissional-institucionais de construção da institucionalização do urbanismo e do planejamento urbano no Brasil no âmbito da União? Perguntas distintas, mas não excludentes entre si, explicitam o interesse no processo histórico de construção das instituições nacionais de urbanismo e planejamento urbano no Brasil, e, neste primeiro estudo, os processos ocorridos entre 1930 e 1964. O objetivo é interpretar as ideias apresentadas e debatidas ao longo do século XX sobre a necessidade de criação das instituições de urbanismo e planejamento urbano no governo federal, no caso deste primeiro estudo, particularmente o Departamento Nacional de Urbanismo apresentado como tese do I Congresso Brasileiro de Urbanismo em 1941.

**PALAVRAS-CHAVE:** Brasil. Departamento Nacional de Urbanismo. Governo Federal. Institucionalização. Urbanismo.

## **ABSTRACT**

*Which is the institutional origin of the federal government action of Brazil, regarding “urban issues” seen from the professional urbanistic practice? What are the ideas, origins and professional-institutional debates on creating an institutionalization of urbanism and urban planning in Brazil within a nationwide extent? Distinct questions but not mutually excluding, they show interest in the historical process of how national institutions of urbanism and urban planning in Brazil took place, and in this first study, the processes occurring between 1930 and 1964. The aim is to interpret the ideas presented and discussed over the twentieth century which formulated the need to create the*

*institutions of urbanism and urban planning in the federal government, in particular, the National Department of Urbanism presented as the thesis of The First Brazilian Congress of Urbanism in 1941.*

**KEYWORDS:** *Brazil. National Department of Urbanism. Federal Government. Institutionalization. Urbanism.*

### **RESUMEN**

*¿Cuál es el origen institucional de actuación del gobierno federal en Brasil en la “cuestión urbana” a partir de la práctica profesional urbanística? ¿Cuáles son las ideas, orígenes y debates profesionales-institucionales de construcción de la institucionalización del urbanismo y de la planificación urbana en Brasil dentro del ámbito del Gobierno Central? Preguntas diferentes, pero no mutuamente excluyentes, señalan el interés en el proceso histórico de construcción de las instituciones nacionales de urbanismo y planificación urbana en Brasil y, en este primer estudio, en los procesos que ocurrieron entre los años 1930 y 1964. La propuesta es la de investigar las ideas presentadas y debatidas (en artículos o congresos) por los profesionales del urbanismo y que a lo largo del siglo XX formularon la necesidad de la creación de instituciones urbanísticas y de planificación urbana en el gobierno federal; en el caso de este primer estudio; en particular, el Departamento Nacional de Urbanismo presentado como tesis del Primer Congreso brasileño de Urbanismo que tuvo lugar en la ciudad de Rio de Janeiro en el año 1941.*

**PALABRAS CLAVE:** *Brasil. Departamento Nacional del Urbanismo. Gobierno Federal. Institucionalización. Urbanismo.*

## **URBANISMO BRASILEIRO E SUA GENEALOGIA: O LUGAR PROFISSIONAL DA ENGENHARIA**

Até que uma nova mudança ocorra e uma nova instituição seja criada, o Ministério das Cidades está na ponta final de um longo e contínuo processo histórico de debates e proposições que culminaram com a institucionalização do urbanismo no Governo Federal brasileiro em 1964/1965. Sendo assim, pode-se então perguntar: qual a *origem* — especialmente no campo das ideias e das proposições delas resultantes sobre a necessidade de um órgão nacional de urbanismo —, dessa que é a mais atual instância federal de atuação no campo do urbanismo-planejamento urbano no Brasil, o Ministério das Cidades?

Como o principal interesse está no debate sobre as ideias que de alguma forma contribuíram com a proposição de um órgão nacional, portanto, com a própria institucionalização do urbanismo no Brasil no âmbito da União, é salutar indagar sobre a própria genealogia do urbanismo brasileiro. Uma indagação-problematização que parte de uma consideração: foi o lugar profissional da engenharia a base primeira dessa genealogia. Isso não significa desconsiderar o papel do lugar profissional da arquitetura na contínua construção do campo disciplinar urbanístico brasileiro, apenas que essa construção se deu

num amplo e complexo processo de embates intelectuais entre os representantes desses lugares: os profissionais que atuaram como urbanistas.

Antes de seguir na historicização desse processo de embates, outras duas e breves considerações: a primeira relacionada ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), a segunda sobre a importância da institucionalização do urbanismo, primeiro na administração municipal — já nas primeiras décadas do século XX —, e só depois no Governo Federal. Essas duas considerações estão na estrutura do argumento não sobre uma única origem, mas sobre um processo histórico diverso de ideias e práticas sobre o urbanismo no Brasil e no modo como ele, como campo de atividade profissional de intervenção urbana e de administração municipal, ocupou espaço na infraestrutura institucional do Estado Brasileiro.

Do ponto de vista jurídico-institucional, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo foi a primeira instituição federal no campo do saber urbanístico. Sim, juridicamente tal entendimento está correto, mas no campo do pensamento urbanístico, construído ao longo de décadas em revistas, congressos, artigos, livros, planos urbanísticos, planos diretores, é possível afirmar que a ideia de um órgão nacional é bem anterior. Uma afirmativa está baseada em registros documentais já pesquisados, como a proposta do Departamento Nacional de Urbanismo apresentada no I Congresso Brasileiro de Urbanismo, realizado no Rio de Janeiro em 1941.

Em relação à institucionalização do urbanismo na administração municipal nas primeiras décadas do século XX, o que está posto é que foi esse movimento local que construiu as bases institucionais, jurídicas, administrativas, políticas e intelectuais para a institucionalização do urbanismo no Governo Federal em 1964 (DE FARIA, 2013). Todo o conhecimento produzido e divulgado pelos profissionais urbanistas no Brasil ocorreu inicialmente pela sua ação na esfera local, em experiências que remontam ao século XIX, como a Comissão de Melhoramentos do Rio de Janeiro de 1875 (VILLAÇA, 1999).

O arcabouço intelectual e as práticas no campo das intervenções urbanas, dos planos de melhoramentos e embelezamentos, os primeiros códigos urbanísticos, as Comissões de Planta Cadastral, as Comissões de Planos de Cidades nas décadas de 1930/1940 e os Departamentos de Urbanismo a partir da década de 1940 (por exemplo, no Rio de Janeiro, em 1945, e em São Paulo, em 1947) foram pensados inicialmente na esfera municipal (DE FARIA, 2007). Foi esse conhecimento construído e acumulado desde as primeiras ações urbanísticas no século XIX que referenciou a institucionalização no governo federal com a criação do SERFHAU na década de 1960, e com ele os profissionais que de alguma forma estiveram presentes nesse processo, incluindo Henry Cole. Ou seja, o saber, os profissionais e a institucionalização nas esferas governamentais, especialmente Municípios e União, estão intimamente imbricados.

O saber urbanístico é um dos poucos e mais importantes campos de atuação das esferas governamentais que seguiu o caminho *de baixo para cima*, do município ao

governo federal. É nesse ponto que entra o lugar profissional da engenharia, com os engenheiros militares, engenheiros politécnicos, engenheiros civis-geógrafos, e mais tarde os engenheiros-arquitetos, atuando como profissionais urbanistas. Muitos deles, como José de Oliveira Reis, não tiveram uma formação urbanística, mas se formaram urbanistas na própria prática profissional *por dentro* da administração municipal, no seu caso, a Prefeitura do Rio de Janeiro entre 1933 e 1965, como Chefe da Comissão do Plano da Cidade e Diretor do Departamento de Urbanismo (DE FARIA, 2007). Pela importância do Rio de Janeiro como Capital Federal, além das diversas intervenções urbanísticas pensadas e executadas para sua área urbana, é que se fará um percurso pelo debate intelectual em seu ambiente profissional ocorrido nas primeiras décadas do século XX. Teve especial relação com esse contexto as concepções e proposições de Alfred Agache e Le Corbusier, que, no Rio de Janeiro, estiveram no início do século XX, apresentando ideias e construindo interlocuções com aqueles dois lugares profissionais mencionados: o da engenharia e o da arquitetura.

Em importante estudo sobre ambos profissionais e suas atuações no Rio de Janeiro, Margareth da Silva Pereira apresentou a seguinte consideração sobre a atuação do urbanista Alfred Agache:

Seu plano de intervenção, criticável em muitos dos seus aspectos pelo seu esquematismo, pela rigidez que introduz no zoneamento, pela segregação dos grupos sociais que assume e fomenta, não deixa de ser um modelo metodológico na forma de abordar a cidade [...]. As marcas do plano de Agache, como dissemos, são sensíveis ainda hoje na estruturação da metrópole e, vez por outra, suas propostas são retomadas e discutidas pelos planejadores (PEREIRA, 1996, p.363).

A autora traça uma série de argumentos explicativos sobre procedimentos teóricos e referências profissionais de ambos para finalizar com a afirmação de que os estudos de Le Corbusier, os “croquis futuristas e utópicos, não foram levados a sério e, como nos conta a historiografia oficial, sua interferência ficaria restrita à escala arquitetural” (PEREIRA, 1996, p.373). Ainda nesse texto, a autora apresenta o argumento da “velocidade da internacionalização das discussões”, o que significou a entrada de profissionais das mais diversas nacionalidades no debate sobre as questões do urbanismo no século XX. São debates presentes desde o primeiro congresso de *town-planning* na Inglaterra no final da década de 1910, que, no bojo do processo de circulação das ideias aí expostas, chegaram à América do Sul no Congresso de Montevidéu, estando o Brasil também representado, principalmente, pela figura do engenheiro Francisco Saturnino Brito.

No entanto, mesmo concordando com Margareth Pereira em relação à velocidade das discussões, é possível apresentar outro caminho explicativo para o não entendimento dos “croquis futuristas e utópicos”, e sobre por que não foram “levados a sério”. Nesse ou-

tro argumento explicativo, são necessariamente consideradas as especificidades delineadas nos próprios processos municipais do Rio de Janeiro, relacionados aos trabalhos desenvolvidos pelos engenheiros alocados, principalmente, na Diretoria de Viação e Obras da gestão Alaor Prata<sup>1</sup>. Explicação pautada pelas especificidades do lugar institucional de atuação dos engenheiros no Rio de Janeiro e estruturada na seguinte pergunta: o que interessava a profissionais como Armando de Godoy e outros atuantes na esfera pública e privada na institucionalização do urbanismo no Rio de Janeiro?

Uma resposta está não só na cidade Rio de Janeiro, pela institucionalização do urbanismo na administração municipal da capital federal a partir da década de 1920. Essa institucionalização está também integrada a um processo amplo, inerente a outras importantes cidades brasileiras, como São Paulo, e de vários outros profissionais. Movimento que perpassa o entendimento de que todo o processo de estruturação pública municipal, no sentido da criação das primeiras seções de urbanismo, comissões de planta cadastral, entre outras, estava vinculado, naquele momento, aos profissionais advindos da engenharia em suas atividades profissionais, principalmente nas prefeituras municipais.

O que esses profissionais pretendiam com o exercício do urbanismo no Brasil passava já pelo que seria denominado de planejamento urbano: pensar a cidade mediante estudos prévios, concebendo a partir desses estudos um plano geral de intervenção em áreas que necessitavam ações imediatas assim como de expansão da área urbana por uma previsão pautada nas informações coletadas, analisadas e aplicadas. Nesse sentido, para o grupo de engenheiros articulados à estrutura administrativa municipal e, portanto, ao próprio poder político, Le Corbusier não representava esse pensamento. Em nenhum momento seu nome passou pelas referências apresentadas, por exemplo, pelo engenheiro Armando de Godoy em sua atuação como interlocutor da contratação de Alfred Agache e como defensor da necessidade de elaboração de um plano urbanístico para a cidade do Rio de Janeiro:

Antes de tudo, mister é que se organize um plano completo de remodelação, compreendendo o aperfeiçoamento de todos os órgãos urbanos, plano que só pode ser traçado por um urbanista com a competência técnica e o bom gosto de um Stübben, de um Bennet, de um Jaussely, de um Agache, o glorioso autor da capital da Austrália (GODOY, 1943, p.33).

Nesses anos iniciais do século XX, os arquitetos não estavam ainda inseridos na estruturação do urbanismo na esfera pública, ou seja, na institucionalização do urbanismo como setor da administração municipal. Tal inserção ocorreria com os arquitetos a partir da criação das faculdades de arquitetura e urbanismo no final de década de 1940 (LEME, 2004). Somente após essa década é que a atuação dos arquitetos ocorreria de forma mais incisiva, organizada, ainda assim em dois eixos de orientação: um deles, a própria conti-

nuação da atuação dos engenheiros, e um segundo pela articulação com as ideias do movimento moderno em arquitetura, construídas no âmbito dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM). É nesse sentido que não se corrobora aqui a argumentação de que os *croquis* de Le Corbusier não foram levados a sério.

Primeiramente, tanto foram levados a sério que Le Corbusier teve uma atuação importante na elaboração do Projeto do Ministério de Educação e Saúde (MES) no Rio de Janeiro — determinante na consolidação da arquitetura e do urbanismo modernos no Brasil a partir das escolas de arquitetura e urbanismo cujo interesse na formação passava pelo diálogo com as proposições dos CIAM. Esse era o lugar profissional dos arquitetos brasileiros, que substantivamente conduziram a construção do urbanismo no Brasil em sua interlocução com o modernismo arquitetônico. A inserção de Le Corbusier no debate internacional sobre urbanismo configurava-se pela construção de outra ordem urbana — demonstrada no plano *Une Ville Contemporaine pour 3 Millions d'Habitants* ou no *Plan Voisin* de 1925 —, formulada no Rio de Janeiro pela realização dos estudos que culminaram no desenho de uma megaestrutura, uma cidade-viaduto para o Distrito Federal.

No caso do *Plan Voisin*, que poderia ter alguma aproximação com os planos reclamados pelos engenheiros cariocas por intervir em uma “cidade real”, a proposta formulada foi a de demolição de grande parte da área histórica de Paris. No entanto, esse tipo de concepção não estava na pauta do pensamento urbanístico dos engenheiros cariocas como forma de solução dos problemas urbanos da capital federal brasileira, ou, ainda, não estava presente nas discussões e concepções, como diria Armando de Godoy, sobre o que se denominava de *ciência do urbanismo*. Le Corbusier não era a referência intelectual dos engenheiros municipais (o que é diferente de dizer que não conheciam seus estudos urbanísticos), sobretudo os de maior representação profissional naquela época, como Armando de Godoy. Não era uma referência porque não atuava com o que interessava urbanisticamente aos engenheiros da Prefeitura do Distrito Federal, que era a prática do planejamento urbano, culminando com o desenvolvimento dos planos diretores a partir das décadas de 1930 e 1940, mediante a realização de

[...] um plano completo de remodelação, compreendendo todas as faces do nosso problema urbano, a reconstituição lenta e a expansão respectiva de todos os órgãos desta cidade, e visando o estabelecimento de sua harmonia, como já se fez para várias cidades dos Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, Espanha, França, Japão, etc (GODOY, 1943, p.39).

Assim, a escolha de Alfred Agache não recaiu simplesmente no reconhecimento do seu trabalho, já que outros urbanistas foram citados pelo próprio Armando de Godoy. A escolha recaiu no nome evidentemente, mas principalmente na própria prática do urbanismo que se caracterizava pelos planos de remodelação mediante estudo metódico

de informações sobre a cidade para desenvolver um plano do conjunto da área urbana existente, não se furtando à previsão do crescimento e da expansão urbana.

Por fim, e para reforçar o caminho argumentativo aqui delineado, salienta-se que as discussões, referências e interlocuções do urbanismo no Brasil naqueles anos de 1920 não se dariam com Le Corbusier, e sim pela linha de continuidade do lugar profissional da engenharia. Saturnino de Brito, Victor da Silva Freire, Aarão Reis, Armando de Godoy, Anhaia Mello e outros de alguma forma contribuíram e articularam-se pela institucionalização e legitimação do urbanismo na esfera pública municipal. Um movimento que vai dos planos de expansão e saneamento de Saturnino de Brito, passando pelas proposições dos planos de conjunto de Victor da Silva Freire, os planos diretores em Armando de Godoy, até culminar no planejamento como processo, o *planning*, em Anhaia Mello. Quando da atuação dos profissionais arquitetos — aqueles formados pelas escolas de arquitetura no Brasil —, no campo do urbanismo, esse campo disciplinar e profissional já estava consolidado no Brasil, seguindo importante caminho de institucionalização nas administrações municipais.

É nesse sentido que a presença de Alfred Agache no Brasil está aqui considerada como decisiva ao urbanismo brasileiro. De certa forma, sua presença inaugura, institui e permite a propagação dos planos diretores municipais através da realização do seu plano para o Rio de Janeiro, mediante o qual realizou estudos de sistemas de abastecimento de água e esgoto, limpeza pública, legislação urbanística (gabaritos, loteamentos), edificações, habitações operárias. Todos pautados no longo tempo de análise levando em consideração a história e a geografia do lugar, da mesma forma, com o uso de estatísticas para a orientação das condições futuras (AGACHE, 1930).

A entrada urbanística interessada na articulação com Le Corbusier no Brasil era outra. Como argumentou Margareth Pereira, no país essa entrada não se caracterizou pelo tipo de estudo que Agache inaugurou, mas pelo “gesto arquitetural que instaura, corrige, retoma ou potencializa uma qualidade plástica que sensibiliza o olhar do arquiteto” (PEREIRA, 1996, p.372). Ter-se-á que esperar o tempo de organização dos cursos de arquitetura e urbanismo na década de 1940 e, principalmente, segundo Cristina Leme, a década de 1950, com o concurso para o Plano Piloto de Brasília em 1956, para, enfim, delinear e consolidar essa orientação urbanística em interlocução com Le Corbusier. Uma interlocução iniciada nos trabalhos do MES, que certamente é o mais importante espaço institucional de atuação do lugar profissional da arquitetura (moderna) no Brasil nas décadas iniciais do século XX. O *Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento do Rio de Janeiro* desenvolvido por Alfred Agache é a resposta para a pergunta sobre o que interessava aos engenheiros brasileiros na institucionalização do urbanismo. Todo o procedimento metodológico desenvolvido no plano, suas interpretações e observações *cientificamente* determinadas, como a *ciência do urbanismo* exigia, vinham legitimar o trabalho em desenvolvimento nas administrações municipais. É esse trabalho, juntamente com as

outras já citadas formas de produção do conhecimento e atividade profissional, o centro e a base intelectual de construção das ideias urbanísticas no Brasil, por onde a proposição de uma instituição nacional de urbanismo e planejamento urbano foi inicialmente delineada e debatida: um longo processo cuja resultante principal culminou com a institucionalização do urbanismo na administração pública brasileira, inicialmente nas administrações municipais e somente na década de 1960 na administração federal com o SERFHAU.

### **INSTITUCIONALIZAÇÃO DO URBANISMO: IDEIA E ORIGENS EM CONTÍNUA CONSTRUÇÃO**

É oportuno aqui retomar a pergunta inicial e também apresentar outras: qual a *origem* do mais recente órgão federal de urbanismo-planejamento urbano no Brasil, o Ministério das Cidades? Qual a *origem* institucional de atuação do Governo Federal no Brasil na *questão urbana* a partir da prática profissional urbanística? Quais as origens e os debates profissional-institucionais de construção da institucionalização do urbanismo e do planejamento urbano no Brasil no âmbito da União? Essas perguntas, ainda que distintas, não são excludentes entre si, e explicitam o interesse no processo histórico das ideias que fundamentaram a construção e a organização das instituições nacionais de urbanismo e planejamento urbano no Brasil.

Para essa finalidade, o recorte temporal está inicialmente estruturado nos processos corridos a partir da década de 1930 (até o marco 1964/1965, quando o SERFHAU foi criado), sobretudo, mas não apenas, por uma particularidade historiográfica: a existência de vestígio documental que informa a proposição de uma instituição denominada de Departamento Nacional de Urbanismo. Essa proposta foi apresentada pelo engenheiro Mario de Souza Martins — na ocasião engenheiro da Prefeitura do Distrito Federal, Vice-Presidente da Comissão Organizadora do Congresso, representando o Clube de Engenharia do Rio de Janeiro e o Estado do Pará —, como Tese no Primeiro Congresso Brasileiro de Urbanismo de 1941. No entanto, poderão surgir vestígios datados historicamente como anteriores a esse e que informam a mesma proposição? Sim, e, se houver, enriquecerão a pesquisa, pois possibilitarão a ampliação não só do recorte histórico, mas da própria problematização-historicização do debate nacional no campo de pensamento urbanístico sobre uma instituição nacional.

A partir dessas perguntas iniciais, o que se pretende é a investigação do debate nacional entre os profissionais engenheiros, geógrafos, urbanistas, juristas e arquitetos que, ao longo do século XX, problematizaram a necessidade de criação de instituições de urbanismo e planejamento urbano no governo federal. É um estudo com uma característica peculiar: poderá ser continuamente reescrito em função da localização em arquivos de vestígios documentais que informam a continuidade do debate sobre tal institucionalização. Portanto, um *estudo aberto* a reconsiderações e novas interpretações sobre os processos históricos dessa institucionalização. Abertura também para períodos posteriores ao ano de 1964, já no contexto da Ditadura Militar pós-1964, ou 1979, quando da extinção

da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), criada em 1974, no governo Ernesto Geisel. Ou seja, o documento histórico é o elemento estruturador da análise, matéria que orienta a construção dos possíveis e interessados caminhos e temporalidades, assim como de toda a narrativa histórica sequencial.

Entretanto, além da própria materialidade documental, quais outros fatores seriam essenciais para a fundamentação do tempo histórico de entrada no tema — e dos caminhos que a narrativa poderia percorrer —, no caso, os dois recortes temporais entre a década de 1930 e os anos 1964/1965? A resposta está numa única palavra, que representa justamente todo o processo social inerente ao estudo: o contexto, pois inserido nele a materialidade documental consubstancia a escrita histórica.

Nesse sentido, inicialmente, a década de 1930, por representar uma importante inflexão social, econômica e política nacional, até 1945, período marcado por rearranjos no jogo político com as estruturas agrárias oligárquicas nacionais, sobretudo em relação ao processo de industrialização da economia e infraestruturação institucional da gestão pública. Processo também associado à intensa urbanização brasileira no período e sua implicação na amplificação e diversificação dos chamados *problemas urbanos*: infraestrutura de abastecimento, sistema viário, habitação, periferização, entre tantos outros. No caso da infraestruturação institucional da administração pública, principalmente sua relação com a profissionalização e racionalização das atribuições inerentes às atividades governamentais instauradas no âmbito do Estado Novo. Como exemplo dos novos arranjos institucionais no jogo político nacional, é fundamental mencionar a criação, em 1938, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) como parte do projeto de racionalização da administração pública, sem desconsiderar o papel de controle centralizado desse órgão federal sobre as demais instâncias federadas.

Salienta-se, todavia, que a entrada do estudo pela década de 1930 não significa desconsideração à atuação governamental em processos de planejamento para o desenvolvimento<sup>2</sup> no país já no século XIX — aqui orientando o recorte temporal historiográfico pela independência brasileira. Essa abordagem pelo século XIX estaria fundamentada na ideia de empreender um deslocamento analítico (ou uma *ampliação analítica*) em relação a interpretações consideradas clássicas (TAVARES, 1972; IANNI, 1986; LAFER, 2003) e que formularam o argumento de que somente a partir da mudança estrutural da economia e da sociedade na década de 1930 pode-se considerar uma atuação *planejada* do Estado Brasileiro. No entanto, não significa oposição e crítica a esses e outros estudos já realizados no Brasil, cuja importância sobre a ação do Estado e o planejamento ao longo do século XX dispensam maiores considerações.

O deslocamento analítico tem como mote o entendimento de que esses estudos e seus argumentos sobre o planejamento no Brasil (evidentemente não são estudos específicos sobre as problemáticas urbanas/urbanísticas, e sim sobre o planejamento nacional no âmbito da macroeconomia, mas que não deixam de ter relação com os pro-

cessos de urbanização) foram conceitual e historicamente pautados pelas mudanças estruturais da economia brasileira a partir da década de 1930. Mudanças que representaram, segundo análise de Octavio Ianni, a derrota do Estado Oligárquico e a criação das “condições para o desenvolvimento do *Estado Burguês*” (IANNI, 1986, p.25). No entanto, são estudos que assumiram certa interpretação determinada economicamente e fundamentalmente pela inflexão na base produtiva nacional que o processo de industrialização representou: e de fato representou, isso é inegável e fator estrutural no desenvolvimento nacional durante o século XX.

Por se reconhecer a importância desse fator estrutural, convém apresentar uma breve explicação: o propósito do deslocamento analítico não passaria pela desconsideração em relação ao que a década de 1930 representou para o Brasil no âmbito da modernização da administração pública, particularmente sobre o desenvolvimento urbano, assim como sobre o desenvolvimento da economia nacional em bases industriais. A década de 1930 é, inegavelmente, marco inicial de uma inflexão estrutural na atuação do Estado no que concerne ao planejamento tanto no governo federal como nos governos municipais, sobretudo pelas instituições criadas e pela institucionalização inicial do processo de planejamento como função de governo: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), DASP, entre outras no governo federal, seções de cadastro-urbanismo e comissões de planos das cidades, estas nos governos municipais.

Nesse sentido — e aqui o papel de uma *análise externa* ao que se está definindo como *interpretação determinada economicamente* —, faz-se necessário um argumento que tente dissolver a causalidade entre economia industrializada e planejamento. As interpretações caracterizadas por essa *determinação econômica* estão assentadas num lugar comum de partida (talvez) insolúvel, resultando numa explicação previamente definida. Ao mesmo tempo, evidencia-se certo “dualismo histórico estrutural” do processo interpretativo, que pode ser explicado mais objetivamente da seguinte forma: esse dualismo não identifica, no governo nacional brasileiro e na economia agrária durante o Império, lógicas inerentes ao planejamento para o desenvolvimento, identificando-as (e aqui o determinismo causal indústria-planejamento) somente a partir da organização do Estado e da economia industrial pós-República Velha.

De fato, entre o período pós-1930 e até os dias atuais, o Estado brasileiro assumiu — com todas as suas contradições e complexidades —, o planejamento como imprescindível para o desenvolvimento nacional, inclusive com a criação de infraestruturas institucionais que orientaram e orientam os processos de desenvolvimento. Entretanto, esse reconhecimento não poderia ser assumido como pressuposto, pelo risco da insolvência do lugar comum de partida, pois produziria (e produziu) a desconsideração de que ao longo do ciclo histórico imperial brasileiro, mesmo que estruturalmente conduzido segundo os interesses políticos e econômicos das oligarquias agroexportadoras, existiram ações minimamente orientadas segundo algum tipo/concepção de planejamento. O que caberia

aqui (mas não é o objetivo) é um debate histórico sobre o conceito de planejamento e as significações que essa palavra teve no século XIX e no século XX, inclusive para compreender como as ações governamentais se apropriaram das significações e representações do(s) conceito(s) de planejamento.

A área dos transportes é um importante exemplificador de que ocorreram, já no século XIX, proposições no campo do planejamento para o desenvolvimento e a integração do país. Em 1838, José Silvestre Rebelo apresentou um plano nacional de três estradas reais partindo da capital do império: uma em direção ao nordeste até Belém, outra até Porto Alegre, e uma terceira em direção ao centro do Brasil, passando por Cuiabá (BRASIL, 1974). Na mesma área dos transportes, é possível fazer referência aos trabalhos de engenheiros como Antonio Francisco Paula Souza (CAMPOS, 2013) na construção de ferrovias, ainda que fossem ações cujas prioridades orientavam-se basicamente pelos interesses da economia agroexportadora, nesse caso, a partir da atuação dos governos provinciais (além de empresas privadas).

Entendido, portanto, como claro indício de uma ação *planejada* para a integração nacional, a proposição de Rebelo no século XIX apontava também para a lógica da circulação-viária na construção dessa integração, uma *concepção viária* do planejamento nacional (*viária* no sentido mais amplo, de vias de circulação, sejam vias terrestres, como estradas/ferrovias, sejam vias fluviais). Concepção originária que se manteve ao longo dos séculos XIX e XX, consubstanciando-se numa das principais *permanências* na formulação do planejamento nacional brasileiro, até hoje estruturalmente pensado pela lógica da circulação para promoção do desenvolvimento com fins de redução dos desequilíbrios regionais e consolidação de uma economia moderna de mercado.

Por tudo isso é que a compreensão — realizada em longa duração —, dos processos sobre a institucionalização do planejamento e do urbanismo no Brasil está/estará orientada por um caminho interpretativo não determinado economicamente na década de 1930, embora obviamente não se queira negligenciar a importância estrutural desse período, como já exposto. Nessa longa duração, está a possibilidade de construir metodológica e conceitualmente uma interpretação para a pergunta inicial sobre qual/quais a(s) *origem(s)* e ideias que fundamentaram a proposição e a criação do mais recente órgão federal de urbanismo no Brasil, o Ministério das Cidades, de tal forma que também evite outro (possível) determinismo causal, que é o de associar a sua concepção ao ato jurídico de criação no ano de 2003. Seria o mesmo que desconsiderar todo o processo de construção do próprio Estado, da atuação e negociação dos interesses contraditórios nos movimentos de institucionalização das mais diversas infraestruturas institucionais que ocorreram ao longo dos séculos XIX e XX. Ou seja, o Ministério das Cidades é ele próprio resultado do longo processo de institucionalização do urbanismo nas administrações municipal, estadual e federal, sobretudo das ideias e formulações que historicamente advogaram em defesa dessa institucionalização.

Nesse cenário, tiveram relevância as proposições apresentadas pelos profissionais brasileiros em congressos e revistas, cujos registros estão localizados na primeira metade do século XX. Entre os congressos, estão o primeiro e o segundo Congressos Brasileiro de Urbanismo — respectivamente, 1941 no Rio de Janeiro, e 1961 em Recife —, o II Congresso Brasileiro de Engenharia e Indústria de 1946, promovido pelo Clube de Engenharia do Rio de Janeiro, os Congressos Nacionais de Municípios Brasileiros (1950/Petrópolis; 1952/São Vicente; 1954/São Lourenço; 1957/Rio de Janeiro; 1959/Recife). No caso das revistas, particularmente as de engenharia e administração municipal, estão a Revista Municipal de Engenharia e a Revista Brasileira dos Municípios, ambas editadas no Rio de Janeiro.

E como o interesse está no processo histórico longo que perfaz o debate sobre as instituições públicas de urbanismo e planejamento urbano no Brasil, convém explicitar que a abordagem analítica não está focada nas instituições legalmente criadas. Ela foi organizada principalmente pelo debate entre os profissionais e suas propostas de criação dessas instituições, por isso o foco central na concepção/proposição do Departamento Nacional de Urbanismo<sup>3</sup>, que, mesmo não tendo sido criado legalmente, tem uma relevância historiográfica fundamentada no campo das ideias profissionais sobre o urbanismo e sua institucionalização — é esse o principal interesse deste estudo.

Adotando o recorte temporal pelo pressuposto das instituições criadas mediante legislação específica, todo o processo de interpretação estaria determinado pela criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, por ser a primeira instituição pública federal. Nesse sentido, o SERFHAU fecha o arco temporal deste estudo — conforme a segunda data, 1964/65 —, justamente pela premissa jurídica, que é a sua efetiva criação e institucionalização no governo federal. Ao mesmo tempo, esse recorte temporal 1964/1965 aponta para temporalidades históricas de investigações sobre os processos posteriores à sua criação e atuação institucional.

Por isso, o que se pretende inicialmente é pensar o contexto profissional e as proposições que antecederam tal órgão, por representarem as bases teóricas, conceituais (ideológicas?) e profissionais que atuaram na sua construção e institucionalização. Portanto, assim como o SERFHAU, o Ministério das Cidades é produto desse longo processo de discussões no campo do pensamento urbanístico brasileiro, especialmente a partir da proposição feita pelo engenheiro Mario de Sousa Martins de criação do Departamento Nacional de Urbanismo.

Nesse sentido, a estruturação do estudo em amplo recorte temporal (que considera não somente o ano de 1964, mas praticamente toda a primeira metade do século XX) está pautada não no ato legal, seja qual for o governo, mas justamente no que é todo o processo histórico nacional de debate sobre as questões urbanísticas ao longo do século XX, especialmente a partir de 1930. O próprio Ministério das Cidades não está aqui considerado como um ato isolado e pensado exclusivamente na primeira década do século XXI. Sua

criação não é um “processo fechado” (que inclusive deve se manter em contínua construção em função dos “problemas urbanos” próprios dos seus tempos históricos), pois as *origens* e ideias que o fundamentam são múltiplas e estão no profundo e extenso debate profissional nas municipalidades brasileiras desde as primeiras décadas do século XX. Ele é parte do referido processo histórico de construção, legitimação e institucionalização nos setores públicos brasileiros do campo disciplinar do urbanismo. Mais ainda, sobretudo o campo disciplinar do urbanismo que passa pela genealogia da engenharia, incluindo as ações e deliberações do Movimento Nacional de Reforma Urbana até a criação do Estatuto da Cidade.

Como são debates que ocorreram nas municipalidades pela infraestruturação institucional dos setores públicos de urbanismo, é possível recolocar aqui a seguinte problemática: a construção institucional federal ocorreu a partir e após a mesma construção nas esferas municipais, como já discutido no início do texto. Entretanto, e já indicando algumas ampliações interpretativas não restritas ao campo disciplinar urbanístico, seguem duas perguntas-problema. A primeira: é possível pensar, mediante interpretação política, que as *origens* estão constituídas nas bases do movimento republicano liberal de 1889, ao fundamentar juridicamente o Estado brasileiro pelo regime federalista, e o que esse *projeto de Nação* representava em relação ao controle sobre o território com sua inserção na lógica do modo de produção capitalista? A segunda: mais precisamente pelo corte, também político, dos eventos em 1930 até a instauração do Estado Novo em 1937, no que esse movimento representou a (des)construção da estrutura produtiva rural-exportadora do país, iniciando a montagem de uma estrutura econômica de caráter urbano e industrial pautada, sobretudo, pelo processo de substituição de importação? Nesse caso, ainda, e diferentemente do corte republicano de 1889, pelo caráter centralizador e de controle no governo Vargas até 1945?

No caso do corte analítico pela república de 1889, aquele controle passou pela formação de uma elite profissional e política instruída nos quadros das Escolas Politécnicas, que, segundo Cristina Leme, (conforme sua análise para o caso da Escola Politécnica de São Paulo), devem ser pensadas como

um produto da consolidação da República, da descentralização administrativa e do controle do território. Em outras palavras, o ensino da engenharia se faz em uma relação estreita entre uma nova classe política que se forma com a República, na constituição da estrutura político-administrativa municipal e na combinação do controle sobre o território com as formas de intervenção para a modernização das cidades (LEME, 2001, p.81).

As duas últimas perguntas também não são de todo excludentes, ou inarticuláveis, ainda que a primeira esteja mais diretamente relacionada ao contexto da descentralização,

e a segunda ao contexto da (re)centralização. Por elas é possível transitar pelo processo de criação das instituições públicas de urbanismo no âmbito de dois entes da federação: os Municípios e a União, e, como acima propugnado, inicialmente a partir dos municípios e somente depois na esfera federal.

O contexto republicano liberal de 1889 está mais amalgamado com a reestruturação da gestão pública nos municípios, sobretudo pela descentralização administrativa propugnada pelo pensamento municipalista liberal, produzindo ao mesmo tempo mais autonomia(s) e responsabilidade(s) aos poderes locais. Uma produção de autonomia construída nos termos do arcabouço liberal da constituição de 1891, como ocorreu, por exemplo, no Estado de São Paulo, conforme enunciado no Decreto n. 13, de 15 de janeiro de 1890, *Sobre a Administração Municipal*, publicado em Decretos e Resoluções do Governo Provisório do Estado de São Paulo de 18 de novembro de 1889 a 17 de outubro de 1890: “a urgente necessidade de emancipar os municípios, confiando-lhes a faculdade de gerirem seus próprios negócios [...] que só a descentralização, pelo estabelecimento da autonomia municipal, conseguirá despertar as energias locais” (SÃO PAULO, 1913, p.17). Texto autonomista absolutamente contrário à legislação que determinou o entendimento sobre a administração local ao longo de praticamente todo o século XIX: a Lei de 1º de outubro de 1828 ou Regimento das Câmaras Municipais, à época do I Reinado, ao enunciar que as Câmaras Municipais seriam agentes meramente administrativos. Nesse contexto, talvez uma importante distinção entre o Império e a República em relação ao poder local na condução dos seus “peculiares interesses”, uma distinção entre centralização e descentralização, entre autonomia e ausência de autonomia.

No entanto, novamente a década de 1930 apresenta particularidades complexas, quiçá contraditórias, impondo às interpretações cautela redobrada no trato dos vestígios documentais disponíveis e do contexto histórico geral. Nesse sentido, se se assumir a centralização como um eixo especificador e linear das conjunturas políticas que perfizeram o movimento golpista (ou revolucionário?) de 1930, passando pelo Estado Novo até 1945, então a explicação estaria (fragilmente) resolvida, por exemplo, da seguinte forma: tem-se aí um processo caracterizado pela criação de instâncias e instituições que atuaram como “coordenadores” do controle centralizador varguista, sobretudo em relação à construção e atuação da própria estrutura de gestão do Estado, a *tecnoestrutura estatal*, como denominado por Octavio Ianni (1986): é o caso do DASP. Todavia, apenas para apresentar um (explícito) contraponto, ou paradoxo, ao próprio governo varguista, principalmente durante o Estado Novo (1937-1945), não se deve desconsiderar a criação do IBGE, que teve entre seus quadros profissionais pessoas que estariam na base política e ideológica de (re) construção do Municipalismo (liberal e autonomista) no Brasil pós-1945, especialmente Rafael Xavier, tanto que é imediatamente após o final do Estado Novo, já no ano de 1946, que é criada a Associação Brasileira de Municípios (ABM).

No entanto, talvez nem seja contraponto ou paradoxo considerar a inclusão de quadros intelectuais defensores do municipalismo num governo centralizador e controlador como foi todo o período Vargasista. Muito mais que isso, e justamente uma estratégia política de construção do Estado Nacional que deveria absorver para dentro de suas projeções institucionais todos os campos ideológicos e programáticos, como foi o liberal municipalismo nesse centralizador nacional-desenvolvimentismo varguista.

Assumindo tal consideração como mecanismo de controle e orientação centralizada do desenvolvimento nacional, no que isso passaria pelo desenvolvimento urbano das municipalidades, compreende-se que, nas “defesas” (ideologicamente comprometidas?) das ações do governo varguista em relação à autonomia municipal, está não a negação do municipalismo e desta autonomia, mas a explicitação dos “erros” que consubstanciaram esse mesmo municipalismo. Defesa feita, por exemplo, por Candido Duarte, à época Chefe da Divisão de Administração e Estatística do Departamento das Municipalidades do Estado do Rio de Janeiro. No livro *A Organização Municipal no Governo Getúlio Vargas* (1942), o autor apresentou a seguinte consideração:

Confundia-se, frequentemente, a necessidade de descentralização administrativa e zelo local com as prerrogativas políticas e independência [...] Não se fazendo a distinção entre o que fosse administração de interesse local e as normas gerais de procedimento, tudo parecia uma interferência descabida em interesses peculiares. O direito de legislar ou deliberar a respeito de exigências ou necessidades locais também se confundia com a liberdade de regular assuntos de competência geral [...]. De fato, se há um ponto sobre o qual se possa dizer que o Estado Novo já conseguiu banir inteiramente o romantismo político que embalava a nação [...] é esse que se aprecia a questão da organização municipal [...]. Arrancar o Município da indolência causada pela politiquice, para atraí-lo a uma atividade intensamente produtora [...] foi isso que o Governo do Presidente Getúlio Vargas conseguiu (DUARTE, 1942, p.14).

Considerando essa *questão da organização municipal* como construção da infraestrutura institucional, no nosso caso, dos setores de urbanismo, é importante explicitar que durante o Estado Novo ocorreu efetivamente essa organização nas prefeituras municipais, ainda que inicialmente dos maiores municípios como Rio de Janeiro, São Paulo e outros. Exemplo disso foi a Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro, criada pelo “Decreto nº 6092 de 8 de novembro de 1937” (DECRETO..., 1938, p.22). Portanto, não é possível desconsiderar que a criação das instâncias federais de urbanismo e planejamento urbano tenha passado também por essa conjuntura governamental centralizadora, mas responsável pela implantação e consolidação da chamada tecnoestrutura estatal, etapa fundamental da modernização da administração pública no Brasil.

Conforme o interesse específico de toda a argumentação até aqui, o que por essa tecno-estrutura se entende é não apenas a inserção de profissionais para trabalhar nos setores municipais de urbanismo, mas de discussão e criação daquela organização municipal. Uma discussão que ocorreu tanto intragovernamentalmente como em outros lugares institucionais de circulação das ideias profissionais externos à estrutura administrativa pública, como foram as revistas ou congressos.

### **I CONGRESSO BRASILEIRO DE URBANISMO: UMA ORIGEM NO PROCESSO HISTÓRICO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO URBANISMO**

O I Congresso Brasileiro de Urbanismo (organizado pelo Departamento de Urbanismo do Centro Carioca, foi realizado entre os dias 20 e 27 de janeiro de 1941) é historicamente o evento originário e fundamental para se compreender o processo de construção intelectual da institucionalização do urbanismo no Brasil no âmbito do Governo Federal. Entre as várias recomendações das suas diversas seções, algumas são especialmente importantes: a elaboração do estudo de um plano nacional de urbanismo, a criação de um Instituto Brasileiro de Urbanismo como órgão da Universidade do Brasil para formação de pós-graduandos e a criação de um Conselho Nacional de Urbanismo, este responsável pela análise “de todos os estudos urbanísticos que forem realizados pelas municipalidades brasileiras” (CONCLUSÕES..., 1941, p.395).

A recomendação de criação de um órgão nacional foi enunciada na Primeira Seção do Congresso — denominada “História e Divulgação” —, presidida por Atílio Correia Lima. Inserida no documento Conclusões do I Congresso Brasileiro de Urbanismo, teve a seguinte redação: “que seja criado pelo Governo um Departamento Nacional de Urbanismo. Órgão destinado a orientar e a divulgar em todo o país os princípios e as iniciativas de caráter urbanístico bem como promover seu ensino especializado” (CONCLUSÕES..., 1941, p.395). Tal recomendação não surgiu ao acaso, mas, como já enunciado, na tese apresentada ao Congresso pelo engenheiro Mario de Souza Martins, denominada “Da Criação do Departamento Nacional de Urbanismo”, ainda que não tenha sido apresentada na Seção presidida por Atílio Correia Lima (PRIMEIRO..., 1941, p.128). A tese foi publicada na Revista Municipal de Engenharia (RME) em março de 1941, incluindo parecer do Arquiteto Nestor E. de Figueiredo (presidente da Segunda Seção, denominada “Legislação, Administração e Organização”, onde foi apresentada a tese) sugerindo inserir nas conclusões finais do Congresso a proposição apresentada pelo engenheiro Mario de Souza Martins<sup>4</sup>. E qual foi a proposta apresentada — seu desenho institucional, as atribuições e concepções —, por esse engenheiro para o órgão federal?

### **O DEPARTAMENTO NACIONAL DE URBANISMO**

Antes de propor o Decreto-Lei do Departamento Nacional de Urbanismo, o texto da tese apresenta um conjunto de considerações denominadas de “Exposição de Motivos”: de

saída, já informa a necessidade de uma orientação urbanística para o desenvolvimento das cidades. Nessa exposição, reconhece-se uma série de particularidades do Brasil e das cidades brasileiras: a considerável extensão territorial das cidades, que surgem e se desenvolvem com rapidez surpreendente — ainda que um desenvolvimento ao acaso —, os problemas do congestionamento, as desapropriações compulsórias, demolições em massa de áreas edificadas. Como resposta para a essas questões, foi taxativo ao afirmar que a única alternativa seria a elaboração de um Plano Diretor.

A elaboração obrigatória desse Plano Diretor seria definida para cidades com um limite populacional prefixado e estruturada em comissões especializadas para estudos de várias naturezas: aspectos topográficos, suas possibilidades industriais, turísticas, comerciais, portuárias, balneárias, cujas análises determinariam as diretrizes de expansão. Não deve ser um plano rígido, mantendo em avaliação futura as indicações iniciais que seriam adaptadas às novas necessidades do desenvolvimento, para isso necessitando da criação de uma “Comissão Permanente do Plano da Cidade” (PRIMEIRO..., 1941, p.128).

Entretanto, foi mais interessante ainda que essas considerações sobre os Planos Diretores o encaminhamento apresentado na “Exposição de Motivos” para os Planos Regionais e para o Plano Nacional, antecipando, para o início da década de 1940, o que seria consolidado a partir da década de 1950, que é a problemática regional, e nisso o debate sobre a cooperação intermunicipal, como propugnado pelos Congressos Nacionais dos Municípios Brasileiros da Associação Brasileira de Municípios. Segundo a tese, os Planos Regionais e suas implementações estariam organizados em bases técnicas que favoreceriam “o controle do desenvolvimento econômico de todo país, permitindo prever meios de comunicação e de transportes mais eficientes” (PRIMEIRO..., 1941, p.129), criando condições para que cidades de uma mesma região pudessem estabelecer ligações de interesses para o desenvolvimento regional.

Em relação à elaboração do Plano Nacional — momento em que os Planos Regionais seriam interligados, assumindo, portanto, o papel de plano coordenador geral —, este estabeleceria “uma rede de comunicações compreendendo linhas de penetração ligando as diversas regiões” (PRIMEIRO..., 1941, p.130). Segundo a tese, tais linhas seriam: ferroviárias, para transporte de carga pesada a grandes distancias; rodoviária, para transporte de carga pesada a distâncias curtas; fluvial e marítima e, por fim, linhas de transporte aéreo. O texto termina com a afirmação de que “O Plano Nacional prevê, pois, para a coordenação dos diferentes Planos Regionais o estabelecimento de campos de pouso [...] portos fluviais e marítimos [...] linhas tronco de estradas de rodagem e ferroviária sendo todos esses elementos estudados em conjunto e de modo a serem realizados de acordo e à medida que o desenvolvimento das diversas regiões assim exigir” (PRIMEIRO..., 1941, p.130).

Para Mario de Souza Martins, o trabalho de realização de cada um dos planos — os Planos Diretores, os Planos Regionais e o Plano Nacional — demandaria assistência técnica de um corpo de técnicos especializados e com a realização de minuciosas pesqui-

sas preliminares. Para tanto, apresenta como referência a elaboração do “*Regional Plan of New York and its Environs*” e os seus sete anos de pesquisas e investigações feitas por numerosa comissão de especialistas (PRIMEIRO..., 1941, p.130). Exemplos como esse justificariam a criação de um órgão central e autônomo, que na tese recebeu a denominação de Departamento Nacional de Urbanismo, sobre o qual apresentou um “anteprojeto de sua organização”. Claramente a proposição de uma infraestrutura institucional de caráter nacional para atuação profissional pelo campo disciplinar do urbanismo, como a que existe hoje (respeitando as suas historicidades) na pessoa jurídica do Ministério das Cidades, que só pode ser compreendido historiograficamente como parte desse longo processo de discussão profissional sobre a institucionalização do urbanismo.

Retomando agora a consideração anteriormente formulada sobre o desenho institucional, as atribuições e as concepções que orientariam a criação-atuação do Departamento Nacional de Urbanismo, apresenta-se a parte principal da estrutura elaborada:

Artigo 1 — Fica, pela presente, criado o Departamento Nacional de Urbanismo, que terá por finalidade: (a) Promover a divulgação dos princípios do urbanismo em todo país; (b) Preparar um corpo de técnicos especializados em Urbanismo; (c) Promover junto aos Departamentos 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 em 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 foram elaborados.

Artigo 2 — O Departamento Nacional de Urbanismo será constituído das seguintes Divisões: Divisão de Coordenação e Divulgação; Divulgação de Pesquisas de Dados; Divisão de Organização de Projetos; Divisão Legal (PRIMEIRO..., 1941, p.130).

Dessas divisões, neste momento convém ampliar muito genericamente — para fechar este primeiro estudo sobre as ideias, os debates e as *origens* do processo de institucionalização do urbanismo no Governo Federal —, as informações sobre duas delas: especialmente as atribuições da *Divisão de Coordenação e Divulgação* e da *Divisão de Organização e Projetos*. A primeira, basicamente em função da sua estrutura institucional interna organizada em dois Serviços, o de Especialização Técnica — responsável pelo curso de Urbanismo —, e o de Divulgação, responsável pela propaganda sobre a organização dos Planos Diretores, sobre as Comissões dos Planos e outras atividades do Departamento.

Por fim, sobre a Divisão de Organização e Projeto, pela atuação de dois outros Serviços, ambos diretamente vinculados à elaboração dos planos, sejam os Diretores, os

Regionais e o Nacional. O “Serviço de Execução do Plano Nacional e dos Planos Regionais destinados a projetar, de acordo com os dados obtidos pelos outros Serviços, o Plano Nacional Diretor e os Planos Regionais de Desenvolvimento” (PRIMEIRO..., 1941, p.130). O outro Serviço, de “Orientação dos Planos Diretores, destinado a colaborar com as Comissões dos Planos das Cidades sempre que se fizer necessário ou que lhe for solicitado” (PRIMEIRO..., 1941, p.130).

Todas essas atribuições de ambos os serviços pautaram parte substantiva dos setores de urbanismo, porém inicialmente das administrações municipais brasileiras, por onde o processo de institucionalização no âmbito federal foi iniciado. É nesse sentido que a interpretação aqui delineada preconiza a ideia de que a institucionalização ocorrida primeiramente nas municipalidades criou as bases conceituais e institucionais que fundamentaram a criação do Ministério das Cidades. Porém, não sem percorrer o caminho da institucionalização federal a partir do primeiro órgão federal brasileiro, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo na década de 1960 —, e após sua extinção, com a criação da Comissão Nacional de Políticas Urbanas (CNPU) no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento, na década de 1970.

A permanência desses encaminhamentos apresentados no I Congresso Brasileiro de Urbanismo de 1941 é constatada nas atividades do II Congresso Brasileiro de Engenharia e Indústria, realizado pelo Clube de Engenharia do Rio de Janeiro, em 1946. No texto das “Conclusões da 6ª Comissão — de Planejamento Urbano”, pode-se verificar a continuidade dos debates e propostas feitas por Mario de Souza Martins em 1941. No tópico II das Conclusões da Comissão de Planejamento Urbano, consta a seguinte recomendação: “que o Governo Federal promova o ensino especializado do Urbanismo e a criação de um Departamento Nacional de Urbanismo e de órgãos autônomos destinados a orientar e divulgar em todo o país os princípios e as iniciativas de caráter urbanístico” (SEGUNDO..., 1946, p.319).

Pelos nomes dos profissionais que participaram dos trabalhos do Grupo de Estudos da 6ª Comissão, não deve causar estranhamento a manutenção das mesmas considerações do I Congresso Brasileiro de Urbanismo. Entre eles, José de Oliveira Reis (como presidente da 6ª comissão e vogal do Congresso Brasileiro de Urbanismo) e Francisco Baptista de Oliveira (como Presidente do I Congresso Brasileiro de Urbanismo). Nessa época, José de Oliveira Reis ocupava a Direção do Departamento de Urbanismo do Rio de Janeiro, tendo sido chefe da Comissão do Plano da Cidade entre 1937 e 1945. Ou seja, a interlocução entre os setores municipais de urbanismo e o debate profissional externo ao poder público é um aspecto irrefutável e fundamental para compreender as bases intelectuais e políticas que fundamentaram o processo inicial de institucionalização do urbanismo no Brasil pelas administrações municipais. Foram essas bases que alicerçaram e consolidaram a institucionalização no Governo Federal desde o SERFHAU até o Ministério das Cidades.

## CONCLUSÃO

Um último aspecto importante, e que se pretende norteador da continuidade dos estudos sobre a institucionalização do urbanismo na administração pública, é o discurso técnico, pautado nas ideias e concepções urbanísticas que circulavam entre profissionais e entre as Nações. Um discurso que sempre justificou cada uma das decisões profissionais no campo do urbanismo e que perpassaram contextos políticos distintos. O I Congresso Brasileiro de Urbanismo ocorreu no contexto histórico do Estado Novo, o II Congresso Brasileiro de Engenharia e Indústria no mesmo ano da Carta Constitucional (fortemente municipalista) de 1946 — ambos inseridos no recorte temporal 1930-1964. Consideração breve sobre os contextos históricos de ambos os Congressos que possibilita apresentar uma pergunta-provocação para outras interpretações: Urbanismo e Política estão (estão, mas não deveriam estar?) em campos opostos na construção dos processos históricos que permearam o desenvolvimento das municipalidades brasileiras desde o século XIX?

As interpretações sobre processo histórico de institucionalização do urbanismo no Governo Federal ao longo do século XX e até a criação do Ministério das Cidades devem incorporar cada vez mais essa relação Urbanismo-Política em suas análises, problematizando, por exemplo, as implicações do pacto federativo brasileiro nos processos de cooperação entre os entes federados na construção do planejamento para o desenvolvimento. Ao fazê-lo, questionar até que ponto a *autonomismo neomunicipalista* irrefutável da Constituição de 1988 não é hoje um dos grandes problemas-entraves para a efetivação dessa cooperação, conduzindo inclusive a gestão municipal pelos caminhos da competição e não dá cooperação. E mais: qual o papel que o ente federado estadual deveria assumir no planejamento urbano-regional para que os setores urbanísticos das administrações públicas efetivamente cumpram seus papéis no desenvolvimento urbano?

O entrave não poderia estar no desenho organizacional e nas atribuições das infraestruturas institucionais Municipais, Estaduais e da União formuladas no atual pacto federativo? Afinal, pouco reverbera nas conservadoras estruturas sociais e políticas dos municípios o caráter progressista dos instrumentos do Estatuto da Cidade, que é, digamos, a *parte federal institucional* do jogo político-urbanístico brasileiro atual. Isso, pois, se segundo o vigente pacto federativo pós-1988 é no Município — onde estão os ativos fundiários das elites locais e por onde elas atuam segundo seus interesses na condução do planejamento urbano municipal —, que o Estatuto da Cidade necessariamente deveria ter vida, por ser o local da negociação e possível aplicação dos seus instrumentos, nessa atual conjuntura o Estatuto acaba (paradoxalmente) atuando em prol do conservadorismo neomunicipal das elites locais, que se defendem nas *muralhas intransponíveis da autonomia* para cuidar do *peculiar interesse municipal*. O problema é que esse *peculiar interesse* é geralmente o dos proprietários fundiários, afinal o solo urbano é um poderoso ativo no jogo capitalista imobiliário, quicá o ativo estrutural. Um localismo sempre certo de que nada

mudará, seja qual for o documento federal — em nosso atual tempo histórico o Estatuto da Cidade —, pois nas Câmaras Municipais, sabe esse localismo, e sabemos todos, quem são os *donos do poder* e quais são suas estratégias pela manutenção do imobilismo.

Por outro lado, existe o risco dessa crítica ao *autonomismo neomunicipalista* ser entendida, especialmente pelos que de alguma forma atuam pela urgente mudança no padrão urbanístico e de urbanização das cidades brasileiras, como alguma proposta centralizadora e até autoritária no âmbito federal. Em sentido totalmente diverso disso, o que aqui se apresenta é a necessidade de se repensar o desenho e o campo-capacidade de atuação do que é até agora o último órgão federal criado no longo processo de institucionalização do urbanismo no Brasil, o Ministério das Cidades, para que, de alguma forma, possíveis estruturas centralizadoras existentes na outra ponta institucional dos entes federados (o município) — invariavelmente controladas pelos *donos do poder* local —, não impossibilitem a radical necessidade de mudança da profunda degradação da cidade no Brasil. O que interessa a esses *donos do poder* é preservar tudo como está, especialmente a excludente rentabilidade fundiária privada muitas vezes (ou sempre foi assim?) garantida e orientada pelo próprio poder público.

No caso da *muralha da autonomia*, o problema não está na principal e histórica concepção programática do municipalismo, qual seja, a autonomia municipal, mas no processo que a transformou em instrumento legitimador do isolamento competitivo, da guerra fiscal, em nada colaborando com outra histórica categoria do municipalismo: a cooperação intermunicipal. Ainda assim, o melhor é acreditar que a institucionalização do urbanismo é realmente um processo em contínua (re)construção e que alguma mudança produzirá novas possibilidades, pois a repetição na história, dizem, não existe ou é uma *farsa*.

## NOTAS

1. Alair Prata foi prefeito da cidade do Rio de Janeiro entre os dias 16 de novembro de 1922 e 15 de novembro de 1926. Como paralelo dessa mesma institucionalização, na cidade de São Paulo, é importante ressaltar o trabalho de Victor da Silva Freire na Diretoria de Obras desde 1899. Em seu último ano à frente da Diretoria, 1925, é criada a Seção de Cadastro e Urbanismo com o objetivo de elaboração de um plano para São Paulo.

2. A noção de “processo de planejamento do desenvolvimento” aqui é o mais amplo possível, possibilitando ao trabalho historiográfico “capturar” dos mais diversos e mínimos vestígios das ações do Estado brasileiro: planos de viação, planos de abastecimento, ações no campo do desenvolvimento econômico *etc.* O reconhecimento da atuação governamental também está em texto que Cristina de Campos desenvolveu sobre a atuação profissional do engenheiro Antonio Francisco de Paula Souza. Segundo Campos, “no final do século XIX, um dos principais desafios enfrentados pelo governo brasileiro era a requalificação de suas redes de infraestrutura” (CAMPOS, 2013, p.25).

3. A proposta foi apresentada por Mario de Sousa Martins na segunda Seção do I Congresso Brasileiro de Urbanismo, denominada “Legislação — Administração e Organização”. A seção foi presidida por Nestor de Figueiredo.

4. Uma especificidade desse debate esteve relacionada ao nome da instituição, ainda que desnecessário para o conjunto dos argumentos que estamos desenvolvendo. Surgiram dois nomes: o Instituto Brasileiro de Urbanismo e o próprio Departamento Nacional de Urbanismo, talvez prevalecendo o que foi publicado na Revista Acrópole em março de 1942 como “*Conclusões do I Congresso Brasileiro de Urbanismo*”. Cada um dos nomes foi divulgado como “Conclusões” de Sessões diferentes. As Sessões do Congresso foram assim organizadas: Aplicação e Execução, presidida por J.O. de Saboia Ribeiro; Urbanismo e Habitações, presidida por José Mariano Filho; Saneamento e Higiene, presidida por F. Saturnino de Brito Filho; Tráfego e Comunicações, presidida por Jeronimo Monteiro Filho; Exposição de Urbanismo, presidida por José de Oliveira Reis, por fim, Turismo e Coordenação, presidida por Luiz Rodolpho Cavalcanti de Albuquerque Filho.

## REFERÊNCIAS

- AGACHE, D. *Plano de remodelação, extensão e embelezamento do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ed. Foyer Brésilien, 1930.
- BRASIL. Ministério dos Transportes. *Planos de viação: evolução histórica (1808-1973)*. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Transportes, 1974.
- CAMPOS, C. O engenheiro Antonio Francisco de Paula Souza e a construção das redes de infraestrutura do Estado de São Paulo no final do século XIX. In: CAMPOS, C.; ATIQUÉ, F.; DANTAS, G.A. (Org.). *Profissionais: práticas e representações da construção da cidade e do território*. São Paulo: Alameda, 2013. p.25-44.
- CONCLUSÕES do I Congresso Brasileiro de Urbanismo reunido no Rio de Janeiro de 20 a 27 de Janeiro de 1941. *Acrópole*, ano 3, n.35, p.395-396, 1941.
- DE FARIA, R.S. *José de Oliveira Reis, urbanista em construção: uma trajetória profissional no processo de institucionalização do urbanismo no Brasil (1926-1965/1966)*. 2007. Tese (Doutorado em História) — Departamento de História, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.
- DE FARIA, R.S. *O urbanista e o Rio de Janeiro: José de Oliveira Reis, uma biografia profissional*. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2013.
- DECRETO nº 6092, de 8 de Novembro de 1937. *Revista Municipal de Engenharia*, Rio de Janeiro, p.22, 1938.
- DUARTE, C. *A organização municipal no Governo Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa e Propaganda, 1942.
- GODOY, A.A. *A urbs e seus problemas*. Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1943.
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- LAFER, C. Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: MINDLIN, B. (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2003. p.29-50.
- LEME, M.C.S. Urbanismo: a formação de um conhecimento e de uma atuação profissional. In: BRESCIANI, M.S.M. (Org.). *Palavras da cidade*. Porto Alegre: EDUFRGS, 2001. p.77-96.
- LEME, M.C.S. Os desafios do urbanismo no Brasil: ensino e profissão. In: PINHEIRO MACHADO, D.; COUTINHO, R.; PEREIRA, M. (Org.). *Urbanismo em questão*. Rio de Janeiro: Editora PROURB, 2004. p.109-126.
- PEREIRA, M.S. Pensando a metrópole moderna: os planos de Agache e Le Corbusier para o Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, L.C.Q.; PECHMAN, R. (Org.). *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p.363-376.

PRIMEIRO Congresso Brasileiro de Urbanismo: da criação do Departamento Nacional de Urbanismo. *Revista Municipal de Engenharia*, Rio de Janeiro, p.128-191, 1941.

SÃO PAULO (Estado). *Decretos e Resoluções do Governo Provisório do Estado de São Paulo de 18 de novembro de 1889 a 17 de outubro de 1890*. São Paulo: Typ. do "Diário Oficial", 1913.

SEGUNDO Congresso Brasileiro de Engenharia e Indústria: o grande certame técnico do início de 1946". *Revista do Clube de Engenharia*, p.319-321, 1946.

TAVARES, M.C. *Da substituição de importação ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S.T.R. (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999. p.170-243.

**RODRIGO SANTOS DE FARIA** | Universidade de Brasília | Faculdade de Arquitetura e Urbanismo | Departamento de Teoria e História em Arquitetura e Urbanismo | *Campus* Universitário Darcy Ribeiro, Asa Norte, Caixa Postal 04431, 70904-970, Brasília, DF, Brasil | *E-mail*: <rod.dfaria@gmail.com>.

Recebido em  
11/2/2015,  
reapresentado  
em 25/5/2015  
e aprovado em  
30/6/2015.