



PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO (URBANO) DURANTE O ESTADO NOVO: A atuação do Departamento das Municipalidades do Estado do Rio de Janeiro 1939/45

Autores:

Lucia Silva - UFRRJ- Universidade Federal Rural do Rio - Irentesilva@gmail.com

Resumo:

A Exposição de Urbanismo do Estado do Rio de Janeiro foi um evento organizado pelo Departamento das Municipalidades do estado. A abertura ocorreu no dia 8 de agosto de 1942 e contou com a presença do interventor Amaral Peixoto e do presidente da república Getúlio Vargas, foi realizado no Museu de Belas Artes da capital federal. A Exposição de Urbanismo juntamente com o Certame do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), ocorrido no mesmo período, podem ser lidos como a explicitação de uma nova concepção de administração pública e, para o que cabe aqui, dos problemas de urbanização que ocorriam no estado fluminense durante o Estado Novo. O Departamento das Municipalidades foi criado pelo Decreto 799/39, tinha como objetivo assessorar tecnicamente os municípios fluminenses em relação aos assuntos financeiros, administrativos, jurídicos e os que envolvessem aspectos ligados à engenharia. Tornou-se importante espaço de prática urbanística na medida em que coordenava, através dos escritórios contratados, a confecção dos planos urbanísticos dos vários municípios do estado. O objetivo deste trabalho é analisar a dinâmica de funcionamento dessa repartição pública articulando-a às demandas político-partidárias acionadas pelo interventor (governador) para o controle dos municípios e as consultorias técnicas realizadas nas prefeituras. Para este texto elegeram-se o evento Exposição de Urbanismo de 1942 para conhecer a atuação desta instituição, mas para tal, é necessário percorrer a discussão que envolve a criação do DASP, dos Departamentos das Municipalidades, principalmente o fluminense no contexto político do Estado Novo e a atuação do mesmo em relação às questões urbanas.

PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO (URBANO) DURANTE O ESTADO NOVO:

**A atuação do Departamento das Municipalidades do
Estado do Rio de Janeiro 1939/45**

INTRODUÇÃO

A Exposição de Urbanismo do Estado do Rio de Janeiro foi um evento organizado pelo Departamento das Municipalidades do estado. A abertura ocorreu no dia 8 de agosto de 1942 e contou com a presença do interventor Amaral Peixoto e do presidente da república Getúlio Vargas, foi realizado no Museu de Belas Artes da capital federal. A Exposição de Urbanismo juntamente com o Certame do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), ocorrido no mesmo período, podem ser lidos como a explicitação de uma nova concepção de administração pública e, para o que cabe aqui, dos problemas de urbanização que ocorriam no estado fluminense durante o Estado Novo.

O Departamento das Municipalidades foi criado pelo Decreto 799/39, tinha como objetivo assessorar tecnicamente os municípios fluminenses em relação aos assuntos financeiros, administrativos, jurídicos e os que envolvessem aspectos ligados à engenharia. Tornou-se importante espaço de prática urbanística na medida em que coordenava, através dos escritórios contratados, a confecção dos planos urbanísticos dos vários municípios do estado. O objetivo deste trabalho é analisar a dinâmica de funcionamento dessa repartição pública articulando-a às demandas político-partidárias acionadas pelo interventor (governador) para o controle dos municípios e as consultorias técnicas realizadas nas prefeituras.

Para este estudo elegeu-se o evento Exposição de Urbanismo de 1942 para conhecer a atuação desta instituição, mas para tal, é necessário percorrer a discussão que envolve a criação do DASP, dos Departamentos das Municipalidades, principalmente o fluminense no contexto político do Estado Novo e a atuação do mesmo em relação às questões urbanas.

ESTADO NOVO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Após o golpe que instituiu o Estado Novo (37/45), novos arranjos políticos foram estabelecidos no estado Rio de Janeiro. Grosso modo, a interventoria de Amaral Peixoto potencializou a reestruturação do campo político no estado, visto que uma nova máquina política foi constituída por ele, permanecendo praticamente até a Fusão (1975). Segundo

Pantoja (1992), durante o Estado Novo seriam lançadas as bases do pessedismo¹ no estado e isto se deu primordialmente com o auxílio da estrutura administrativa estadual.

Os autores que se debruçam sobre a história da administração pública ressaltam que o processo de modernização da burocracia federal ocorrido durante a ditadura do Estado Novo pode ser visto como materialização do ideário de racionalização que estava atrelado à grande reforma administrativa, cujo ícone foi a constituição do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público). No caso do estado do Rio, a modernização da máquina foi realizada com outro objetivo, já que a burocracia instituída era objeto de barganha política do interventor.

Ernani do Amaral Peixoto foi indicado à interventoria do Rio de Janeiro pelo presidente da república, assumindo em 11 de novembro de 1937, um dia após o golpe do E. Novo. Juntamente com os interventores de Pernambuco e o de Minas permaneceu todo o período da ditadura, saindo em 29 de outubro de 1945. Foi escolhido um pouco antes do golpe porque se adequava ao perfil estabelecido pelo Código dos Interventores de 1931. Apesar de ter nascido no estado fluminense era visto como estrangeiro, pois não tinha trajetória política local, portanto, adequando-se à representação de neutralidade desejada pelo presidente.

Ao longo dos anos de 1930, até a gestão de Amaral Peixoto, vários interventores ocuparam o governo do estado, todos militares, com exceção de Plínio Casado. A neutralidade preconizada no Código dos Interventores potencializou a instabilidade política e a alternância de governadores até a posse de Amaral Peixoto; o tenente Ari Parreiras, que não tinha raízes políticas locais, permaneceu no governo por maior período, justamente porque não utilizou a administração pública fluminense para garantir a fixação de algum grupo político no controle da máquina estatal.

Logo depois da Revolução de 1930, através do Decreto federal 19.398 de 11/11/30, foi ratificado o governo provisório e confirmou-se Vargas na presidência. Este decreto também estabeleceu a indicação dos interventores estaduais com a prerrogativa de escolha dos prefeitos. Tanto no campo institucional quanto na economia não havia liberdade à medida que os estados deixaram de ter autonomia de fazer empréstimos (mesmo que as constituições estaduais o permitissem). Além das interventorias estaduais o decreto criou o Conselho Nacional Consultivo.

O modelo de Conselho foi estendido aos estados e municípios pelo Decreto 20.348 de 29/08/31 passando a ocupar politicamente o lugar do legislativo e do tribunal de contas. Sem as assembleias legislativas era na administração pública, principalmente na composição dos principais cargos, que se estabelecia o jogo político. De uma maneira geral, as iniciativas promovidas pelo Governo Provisório tornaram-se diretrizes políticas com o advento do E Novo em 1937. O executivo federal passaria a controlar diretamente os estados e subsidiariamente os municípios através de uma rede burocratizada formada pelos interventores e pelos Departamentos Administrativos estaduais, todos ligados diretamente ao presidente da república.

¹ Pessedismo ou Amaralismo é denominação partidária do PSD sob a chefia de Amaral Peixoto no estado do Rio de Janeiro

Os Conselhos foram criados a partir do Código dos Interventores de 39, sua ossatura lembrava os conselhos consultivos estaduais previstos no Decreto de 31, mas com a diferença de ser também um espaço federal de supervisão do interventor estadual, já que os gastos eram realizados pelos Departamentos das Municipalidades sob o total domínio dos governadores, exigia um órgão de controle do governo federal. O código de 39 limitava a atuação dos interventores (mais que o de 31), e embora fosse clara a questão do controle, o Conselho representava também o espaço político onde se efetivava as disputas políticas intra-oligárquica.

Pode-se especular, com razoável margem de certeza, que a criação dos departamentos administrativos responde a uma necessidade política – bem mais complexa do que o controle e a supervisão burocrática das finanças do interventor –, cuja solução, também política, deveria ser imposta conforme os objetivos declarados de centralização do novo regime. (CODATO, 2011, p 328)

Durante o Estado Novo o Conselho Administrativo esteve no mesmo patamar que o interventor e no estado do Rio, esse Departamento era presidido pelos correligionários de Amaral Peixoto, o que lhe tirava o aspecto de controle do governo federal e foi exatamente por isto que o estado do Rio transformou sua máquina burocrática em instrumento de construção de hegemonia de um grupo. As bases do Amaralismo foram constituídas no período do Estado Novo a partir da máquina administrativa estadual fluminense.

O que deveria ser um contrapeso ao poder político do interventor e ter uma função fiscalizadora, ao mesmo tempo em que seria utilizado como espaço de articulação de interesses heterogêneos dos grupos políticos regionais, o Conselho/Departamento Administrativo no Rio tornou-se instrumento de fortalecimento do grupo político de Amaral Peixoto. O Conselho foi dirigido por Mario Fonseca Alves (de abril de 39 a 40) e depois por Alfredo Neves (de janeiro de 40 até 45), pessoas de grande influência política e correligionários do “Comandante”², ainda que representantes de grupos políticos rivais (Campos e Petrópolis)

Além do Conselho/departamento havia o DASPE-RJ, ou Daspinho, e ainda que tivesse o mesmo discurso de racionalização e modernização da administração pública, não pode ser pensado como uma versão em miniatura do DASP como o nome pode parecer, pois o DASP tinha o compromisso de expandir a capacidade administrativa em todas as esferas do governo federal. O DASP foi criado pelo decreto 579 de 30/07/1938 e tinha como principal função ser um departamento de racionalização do serviço público federal, ligado diretamente à presidência da república, buscava ampliar as atividades estatais em diferentes setores, ao contrário do Daspinho que foi pensado como espaço de barganha política, intenção de controle e aumento de poder do interventor. Somente tendo isto em mente será possível entender a atuação do Departamento das Municipalidades do estado do Rio de Janeiro.

² Apelido dado a Amaral Peixoto por pertencer a Marinha.

Enquanto o Departamento das Municipalidades (DM) foi instituído em 37, o Daspinho-RJ foi criado no bojo da reforma administrativa de 38 através do decreto 586. Desde o início teve a incumbência de criar cargos e realizar os concursos sob novas diretrizes, cujo sentido era a racionalização da administração pública estadual, daí a confusão com o DASP, mas como disse, na prática foi utilizado como instrumento de barganha política, já que a criação dos cargos e concursos era moeda de troca do interventor com os grupos regionais. Entre 1939 e 1945 a repartição realizou 437 concursos e antes do final do Estado Novo, a máquina administrativa fluminense estava inchada, tendo que passar por reforma em 1944.

O DASP foi criado para ser instrumento de execução de políticas de(o) governo(s), organizando procedimentos e metodologias de consecução, ao mesmo tempo em que se transformou em construtor de uma nova mentalidade na administração pública, na medida em que o modelo preconizado pelo departamento passava pela adoção da meritocracia e padronização das rotinas burocráticas, calcadas no chamado *scientific management*. É neste contexto de mudança e constituição de nova cultura administrativa que se insere o certame do DASP no Rio de Janeiro entre os dias 30/07 e 16/08 de 1942.

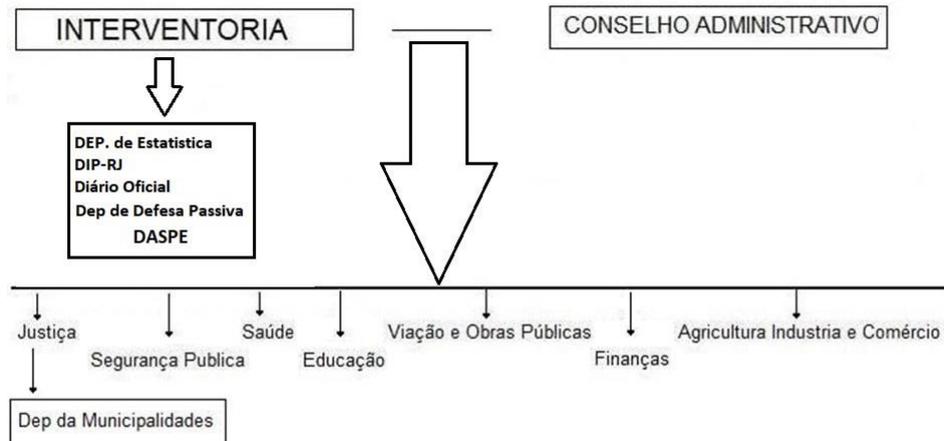
Como afirmou Nunes (2003) foi durante o primeiro governo Vargas que o novo sistema de serviço público representado pelo DASP foi implantado, com base na cultura do universalismo de procedimento. Essa gramática, apesar de nova, não eliminou a antiga, o clientelismo, pelo contrário, combinou-se, modernizando o segundo com novas roupagens. Ao longo do Estado Novo Vargas utilizou-se do clientelismo para lidar com os políticos, e no estado do Rio seria usado amplamente pelo interventor, através do departamento das municipalidades.

Daspinho e Departamento das Municipalidades, no estado do Rio de Janeiro, eram utilizados pelo interventor de forma complementar, como instrumento de barganha política, o primeiro através dos concursos, o segundo por meio da alocação e aprovação de recursos aos municípios. O primeiro deveria ser órgão de racionalização da máquina estatal, mas só serviu como objeto de permuta política para ratificar as ações do interventor, enquanto o segundo, no lugar de garantir organicidade às políticas fiscal e de desenvolvimento do estado e municípios, cumpria o papel de fiador dos compromissos políticos dos grupos locais com o governador.

A designação de correligionários de Amaral Peixoto ao Daspinho e ao Departamento das Municipalidades, na prática potencializou a constituição do Amaralismo no estado. O Departamento das Municipalidades teve como diretores Mario Alves da Fonseca entre dezembro de 1937 e abril de 1939, assumindo depois Salo Brand de 1939 a 1942, e finalmente, Hermes da Cunha de abril de 42 a 1945, os mesmos que em algum momento passaram pelo Daspinho ou Conselho Administrativo, havendo alternância entre as pessoas de confiança do interventor nos três cargos. Para fechar este panorama, o órgão que deveria fiscalizar as ações do governador, o Conselho Administrativo, também esteve nas mãos de seus correligionários, Mario Fonseca e Alfredo Neves, como já informado.

Depois da reforma de 1938, os principais espaços institucionais da administração pública fluminense estavam ligados diretamente ao interventor, ainda que o Departamento das Municipalidades estivesse alocado na pasta da Justiça e Interior.

Organograma do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: HONORATO, 1987

Se de um lado a administração fluminense estava sob o controle do interventor, do outro, a política federal em relação ao estado não seria diferente daquelas que ocorriam com os demais estados, ou seja, assim como no restante do país, e com exceção de Minas, Getúlio buscou nomear para as interventorias estaduais jovens militares de “concepções modernizantes” que reestruturariam o campo político antes dominado pelas antigas oligarquias. Segundo Nunes (2003), a reestruturação passava pela coalizão com frações dominadas dos grupos dominantes locais e outros arranjos políticos. A exemplo de Pernambuco, o interventor fluminense aproximou-se de grupos rivais da fração dominante.

Já em Pernambuco, Getúlio estabeleceu uma coalizão com as facções mais periféricas da oligarquia do interior, e ao mesmo tempo promoveu aberturas populistas em direção aos pobres urbanos. Esta estratégia abriu mais espaço para a autonomia federal em relação a oligarquia dominante até então. Para neutralizar uma oligarquia, Vargas firmava coalizões com facções oligárquicas periféricas. (NUNES, 2003, 51)

É importante ressaltar que além desse jogo de reestruturação do campo político nos estados, patrocinado pelo governo federal, o estado do Rio pela proximidade da Capital Federal era objeto de atuação direta da União, exemplos disto são a construção de Volta Redonda e a CSN, a criação da FNM em Duque de Caxias e o saneamento na Baixada Fluminense, todos sob o prisma do ideário de desenvolvimento do estado nacional.

Foi nesse cenário político, de ditadura, de manutenção da gramática clientelista com nova roupagem, da emergência do corporativismo e do insulamento burocrático, da formação do Amarelismo no estado e de uma leitura do que deveria ser o desenvolvimento econômico do estado nacional, que o Departamento das Municipalidades do Rio de Janeiro organizou a Exposição de Urbanismo e o DASP o seu certame em 1942.

ENTRE PENSAMENTOS E PRÁTICAS: URBANISMO COMO ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Feldman (2012a), ao longo da década de 1930 grande parte da população brasileira passaria a viver nos centros urbanos. “A industrialização brasileira atinge um novo patamar em que o trinômio aceleração do crescimento industrial/aceleração do crescimento da população urbana/decréscimo da população rural se impõe como fenômeno desigual, porém persistente e generalizado em escala nacional” (FELDMAN, 2012a, p.2). Em janeiro de 1941 na Capital Federal foi realizado o I Congresso Brasileiro de Urbanismo buscando, entre muitas coisas, apontar para as mudanças que estavam em curso e explicitar um conhecimento sobre a nova realidade urbana.

A mudança nos campos da política, da economia e da reestruturação da administração pública ocorreu simultaneamente aos dos saberes e práticas urbanísticas. Desde o início dos anos 30, por exemplo, os técnicos da prefeitura da capital federal, discutiam os problemas urbanos em torno do Plano Agache. A reforma urbana promovida na gestão Dosdworth (1937/45) tinha como diretriz o plano diretor, e ainda que muitas das sugestões preconizadas não pudessem ser efetivadas, pois já estavam defasadas, a ideia de plano e planejamento era forte dentro do novo campo profissional que estava se consolidando (SILVA, 2003).

Ribeiro e Cardoso (1996) afirmam que na década de 1930 ainda era hegemônico o pensamento anti-urbano, apesar disto, emergiria um saber urbanístico de forma estruturada. O urbanismo ganharia visibilidade pela estreita relação que seria estabelecida com a administração pública, já que foi pensando como arte e técnica, e enquanto técnica era da alçada do estado a sua consecução, seja em nível municipal e estadual ou federal. Como prática exercida pelos profissionais dentro de repartições públicas, o urbanismo deveria controlar a expansão/crescimento das cidades. O I Congresso Brasileiro de Urbanismo (I CBU) reafirmou a concepção do novo campo ligado à administração pública, ainda que tenha sido organizado pelo Centro Carioca, uma entidade filantrópica.

A relação entre o novo campo de conhecimento profissional e o estado brasileiro pode ser explicitada na preocupação da administração em enviar seus representantes ao congresso brasileiro de urbanismo. Pelo Correio da Manhã, é possível acompanhar entre outubro e janeiro, a designação dos delegados dos diversos órgãos públicos que participariam do evento, desde o ministério do trabalho, passando pelo o da guerra, até o da educação e saúde. O estado do Rio através do Departamento das Municipalidades enviou representantes de 50 municípios ao congresso com a autorização do interventor, tornando-se a maior unidade participante.

Prosseguem os preparativos para a instalação do I Congresso Brasileiro de Urbanismo.

A comissão organizadora do congresso, considerando a necessidade da criação de uma nova seção, destinada a coordenação das excursões e visitas e tendo em vista o disposto no art. 8 do regulamento geral, resolveu constituir a referida seção com os seguintes engenheiros (...)

O diretor do departamento de municipalidade do estado do Rio comunicou a comissão que, por autorização do interventor Ernani do Amaral Peixoto comparecerão ao congresso 50 municipalidades daquele estado (Correio da Manhã 24/11/1940, p.5, grifo meu)

Em 20 de janeiro de 1941 o jornal noticiava a abertura do congresso com a palestra de Gustavo Capanema, e o abono de ponto assinado pelo presidente da república aos funcionários públicos de todas as repartições que participassem do evento. Ao encerramento do evento, no dia 27, foi inaugurada a exposição de urbanismo na MNBA

Percorreram, em seguida, os congressistas e demais presentes as salas da exposição que apresenta copioso material de observação e estudo, como sejam planos reguladores e regionais, detalhes construtivos, projetos de melhoramentos urbanos, estatísticas, gráficas, maquetes, fotografias, cartazes etc.

Desde ontem ficou franqueada ao público a exposição (Correio da Manhã 28/01/1941, p 3)

Findo o congresso, a comissão organizadora foi visitar o presidente da república e em 24 de março retornaram para entregar as teses aprovadas no congresso: criação do Instituto de Urbanismo, do Departamento Nacional de Urbanismo, do Código Brasileiro de Urbanismo e do Instituto Brasileiro da Casa Popular (CM 24/03/41, p 13).

É possível fazer uma relação entre o I Congresso Brasileiro de Urbanismo realizado em janeiro de 1941 e a Exposição de Urbanismo do Estado do Rio de Janeiro ocorrida em agosto de 1942, não só pelo governo fluminense ter enviado a maior delegação ao evento ou pela forma escolhida de apresentação dos projetos e planos em sua exposição (muito parecida com a de 1941), mas pela tese defendida no congresso, a de que o Urbanismo deveria ser pensando como prática da administração pública. O Comandante a traduziu colocando-a no jogo político do estado e desta forma as obras de remodelação que aconteciam em várias cidades fluminenses começaram a ser noticiadas antes da confecção dos planos, ainda no ano de 1941, a exemplos de Campos (CM 07/01), São Gonçalo (CM 08/01) e Petrópolis (CM 18/3).

O caso de Petrópolis ilustra como o governo fluminense utilizou-se das discussões e, principalmente, das práticas urbanísticas como (mais um) elemento para controlar o jogo político dentro do estado em tempos de ditadura. Petrópolis era uma cidade que já tinha tentado (e sido) capital do estado, era local de veraneio da presidência da república (inclusive chamada de segunda capital da república ou capital de verão do Brasil) e de turismo de luxo (em função de seus cassinos), daí a sua importância, tornando-a objeto de intervenção dos governos estadual e federal. Politicamente, parte do governo local/municipal dividia com o grupo campista o poder político do estado; não foi à toa que Amaral Peixoto organizou seu grupo de correligionários com as frações rivais de Campos e Petrópolis.

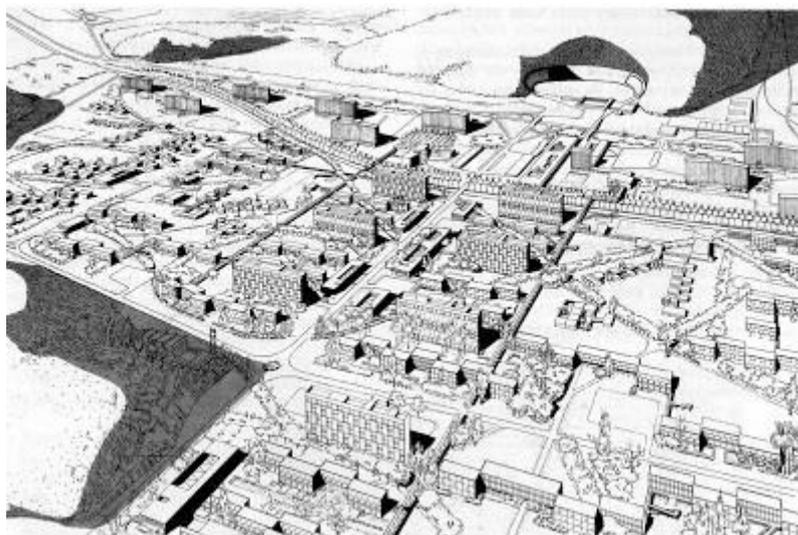
Em 16 de janeiro de 1941, portanto quatro dias antes da inauguração do I Congresso Brasileiro de Urbanismo, o Correio da Manhã informava que Agache acabara de ser convidado

para fazer um plano de remodelação para Petrópolis cujas obras deveriam estar concluídas no centenário da cidade em 1943. Dois meses depois, Aberlado e Jeronimo Coimbra Bueno foram pessoalmente convidar o ministro da agricultura para a abertura da exposição que se realizaria no palácio de Cristal. Em 17 de março de 1941 foi inaugurada a Exposição de Urbanismo de Petrópolis como parte dos festejos do aniversário da cidade. Entre janeiro e março um conjunto de ações foi realizado pelos governos municipal, estadual e federal, dotando a cidade de aumento de energia elétrica, pavimentação e abertura de ruas, reorganização do hospital local, isenção de impostos para empresas construtoras de casas populares, instalação de rede de telefonia automática e construção de uma nova rede de esgoto e água. A sintonia entre os gestores não tinha relação direta com o plano que ainda estava sendo confeccionado. Na exposição de 1941 não foram apresentados projetos da cidade, mas os de Goiânia, do escritório Coimbra Bueno.

A presença do presidente, que despachava no verão no palácio Rio Negro, e do interventor, que despachava no palácio Itaboraí, permitiam mudanças na estrutura urbana de forma ágil, transformando Petrópolis em *locus* de melhoramentos das três esferas do executivo. O empreendimento do bairro/hotel Quitandinha foi aprovado no último dia de janeiro pelo interventor, portanto muito antes dos projetos de Saboia Ribeiro e Agache.

É preciso que se diga de passagem, que o Sr. Getúlio Vargas tem prestado a Petrópolis toda a assistência, atendendo aos reclamos de seu comércio, aos pedidos de seus habitantes e, mais do que isso, às solicitações da municipalidade. Graças a isto, hoje, esta cidade serrana possui várias ruas pavimentadas e diversos melhoramentos em logradouros públicos, que não seriam conseguidos sem a colaboração federal. O prefeito Cardoso Miranda, ainda esta tarde, falando aos jornalistas, fez questão de acentuar essa colaboração do presidente da república, informando que a sociedade petropolitana prepara em honra a s. excia. uma grande homenagem de gratidão e reconhecimento (Correio da Manhã de 19/01/1941, p.1)

As outras cidades fluminenses não tiveram a mesma visibilidade que Petrópolis pelas razões já citadas, embora outros argumentos fossem utilizados para a promoção de melhorias urbanas. No caso de Nova Iguaçu, o município foi alvo da intervenção do governo federal com o saneamento da Baixada Fluminense, a eletrificação da Central do Brasil, a construção da cidade dos motores (na realidade o projeto só viabilizou a FNM) e a cidade das(os) meninas(os), já o governo estadual introduziu nova rede de água e o plano de melhoramentos de Nova Iguaçu (escritório Coimbra Bueno, Dep. Das Municipalidades ou Lincoln Continentino?), em função da importância do município (respondia por 33% dos recursos do estado com a exportação da laranja).



Projeto cidade dos Motores de Sert e Wiener, extraído de CAVALCANTI, 2006, p.143

Com tantos planos, projetos e obras ocorrendo no estado, o governo os reuniu em uma exposição, inicialmente na capital federal e depois na sede do estado, em Niterói. Em 8 de agosto de 1942 o governo do estado do Rio inaugurou sua exposição de urbanismo, quando simultaneamente realizava-se o certame do DASP. A concepção do urbanismo como ato de administração pública era recorrente, inclusive ao longo do ano, o jornal informou as diversas viagens do Comandante ao interior para inaugurar as obras que estavam em curso com base nos planos, nos diversos municípios fluminenses.

Os dois eventos podem ser lidos, juntos, como parte do processo de constituição de um discurso racionalizador da ação do estado, tanto na esfera estadual quanto na federal, mas com abordagem diferente, principalmente porque no caso da exposição do urbanismo, o evento foi utilizado para fazer propaganda da gestão do interventor, já que alguns municípios como Barra do Pirai, Petrópolis, Campos e Niterói já estavam passando por reforma urbana; enquanto o do DASP era para sensibilizar a sociedade acerca da nova concepção de administração pública.

A inauguração da exposição de planos de urbanismo de cidades do estado do Rio, no Museu Nacional de Belas Artes, que tinha sido adiada por motivo de força maior, acaba de ser marcada definitivamente para o dia 8, à tarde. Essa exposição será um documentário do interesse que a administração do comandante Amaral Peixoto dispensa ao urbanismo, como fator de progresso, essencial ao desenvolvimento racional das cidades daquela hoje próspera unidade federativa (Correio da Manhã de 01/08/42, p. 9)

O Jornal do Brasil, diferentemente do Correio da Manhã, evitou o culto ao interventor e reforçou a relação entre os planos e a administração pública.

Não se deve permitir, citando depois, problemas insolúveis para transito e para o zoneamento, fundamentais para os grandes centros. Tal crescimento importaria em enormes despesas e encargos futuros. **Prever constitui, pois, uma atitude basilar de administração.**

Niterói, Petrópolis, Campos, Marica, Araruama, Atafona, Barra Mansa, Barra do Pirai, Cabo frio e outras localidades fluminenses estão sendo objeto de sérios estudos, feitos diretamente pelos técnicos do estado, ou deles encarregados alguns urbanistas de nomeada (...) (JB de 23/07/42, p 5, grifo meu)

Na exposição que se encerrou no dia 17 de agosto, além do plano de Niterói, confeccionado pela Cia de Melhoramentos de Niterói, havia o de Barra do Pirai sob a orientação de Lincoln Constantino, Maricá e Saquarema-Bacaxá sob o comando do próprio Departamento das Municipalidades, Volta Redonda de Atílio Correa Lima e o bairro Quintandinha em Petrópolis sob a responsabilidade de Sabóia Ribeiro, os demais planos dos municípios fluminenses (Nova Iguaçu (?), Campos-Atafona, Barra Mansa, Araruama, Cabo Frio e Magé(?)) estavam sob a supervisão do escritório Coimbra Bueno. Na inauguração da exposição, o chefe da casa civil fluminense, o engenheiro Áreas Leão em seu discurso incorporou um terceiro elemento que passaria a ser utilizado corriqueiramente para legitimar a gestão do Comandante: desenvolvimento, colocando-o ao lado da racionalidade administrativa e do urbanismo.

A articulação do urbanismo com administração pública passava entre outras coisas, pela isenção fiscal dos projetos de urbanização e pela construção de um novo imaginário de racionalidade que o plano representava, mas no caso do estado do Rio esbarrava na indefinição do que seria o melhor projeto de desenvolvimento, já que a ideia de crescimento econômico através da modernização da agricultura disputava com a da industrialização a atuação do estado. Qualquer que fosse a opção, as cidades deveriam ser polos irradiadores de progresso e expressão dessa modernização.

Da mesma forma que a CSN demandou a construção da Cidade do Aço em Volta Redonda, a FNM exigiu a Cidade dos Motores (que não chegou a ser construída) em Xerém/D. Caxias, isto para pensar em intervenção do governo federal sob a ótica da industrialização no estado do Rio; por outro lado, a Cidade Perfume, Nova Iguaçu, estabelecia-se como grande centro exportador de laranja, e enquanto tal deveria representar a moderna sociedade rural por meio de sua estrutura urbana reformada por um plano.

Os planos patrocinados pelo governo estadual, na prática acabaram por legitimar a atuação do interventor e esconder as articulações políticas envolvidas no loteamento do estado pelos escritórios de urbanismo. O departamento das municipalidades que deveria dar assessoria técnica aos municípios, neste caso, apenas acompanhou os escritórios, pois como disse Coimbra Bueno na inauguração da exposição do estado, “não se improvisa um plano” (Correio da Manhã, 13/08/42, p3).

A racionalidade defendida pelo DASP para a administração federal teve no estado do Rio a sua melhor tradução com os planos, e esta não passava pela máquina estadual. A gestão de Amaral Peixoto era vista como em sintonia com as demandas de modernização da estrutura administrativa ao mesmo tempo em que escamoteava o jogo político, com base na gramática clientelista, que o levou a dominar por década o estado fluminense

RACIONALIDADE E PLANEJAMENTO? DASP, DEPARTAMENTO DAS MUNICIPALIDADES E AS EXPOSIÇÕES

No levantamento inicial nos jornais cariocas e fluminenses, foram encontradas entre 1941 e 1942 duas exposições patrocinadas pelo Departamento das Municipalidades: a do Museu de Belas Artes em agosto de 1942 e a de Niterói em outubro 1942; já o governo federal patrocinou a do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) inaugurada em 30 de julho de 1942, em homenagem ao quarto aniversário de existência da repartição. Foi encontrada também exposição municipal de urbanismo em Petrópolis em 41.

A Exposição de Atividades do DASP foi realizada no primeiro andar e térreo do Palácio Capanema (prédio do MEC) entre 30 de julho e 16 de agosto, contando com *stands* de todas as repartições federais, além de palestras proferidas no auditório e confraternizações em prol da construção da Cidade das Meninas (projeto da LBA, de escola/orfanato em Duque de Caxias). O evento foi aberto por Osvaldo Aranha.

Realiza-se hoje, às 16 horas no novo palácio da educação, na esplanada do castelo, a solenidade de inauguração da exposição de atividades de organização do governo federal (...)

A exposição constitui em original e importante iniciativa do DASP figurando as solenidades que assinalarão a passagem do quarto aniversário.

O certame ocupa todo o primeiro andar e o andar térreo do novo palácio da educação destinando-se a mostrar os progressos com a organização e reorganização dos serviços públicos nacionais (...)

Vários órgãos da administração brasileira estão representados por meio de artísticos *stands* que mostram seus sistemas de organização e funcionamento e os resultados de seus trabalhos no mecanismo administrativo do estado

Logo a entrada os visitantes apreciarão sugestivas ilustrações sobre o trabalho e a sua organização científica em painéis que descreverão os progressos da atividade humana, desde os tempos primitivos até os resultados dos estudos de organização do trabalho de Taylor, Fayol e Ford (...). (Correio da Manhã de 30/07/1942, p1)

O evento foi pensado para a população em geral e conferências realizadas no auditório Capanema como “a organização no serviço público” (31/7), “Organização na Administração” (1/8), “organização da saúde pública” (7/8), “A relação da União com os estados e municípios” (8/8), “Organização de arquivo” (15/8), por exemplo, foram proferidas com o sentido de

sensibilizar essa mesma população ao novo ideário da administração pública, ao mesmo tempo em que as discussões técnicas eram realizadas no palácio Tiradentes para os profissionais da área, como a realizada pelo Mario Paulo de Brito do DASP/SP, recém-chegado dos EUA com o título de “Aperfeiçoamento dos serviços públicos” (6/8).

Além dos stands, no certame havia sessões de cinema gratuitas (filmes educativos e comerciais brasileiros como Limite), sessões radiofônicas com músicas clássicas e estrangeiras nas dependências do evento; restaurante popular onde ocorriam pequenas festas beneficentes. Com muitas atividades nas 12 horas diárias, já que funcionava das 11 às 23, a exposição foi bastante visitada, revelando-se sucesso de público.

Estando em funcionamento desde o dia 30 do mês passado, encerra-se hoje às 23 horas a exposição de atividades do governo federal.

O certame prendeu, durante 18 dias, a atenção dos brasileiros, estimando-se em **mais de 20.000 pessoas**, o número de visitantes que apreciaram os diversos stands sendo atendidos em todos os esclarecimentos e detalhes que solicitavam pelos funcionários do DASP (JB de 16/08/194, p. 5, grifo meu)

Diferente do certame do DASP que tinha como principal objetivo mobilizar a população/sociedade com a proposta de uma nova administração, embora tenham ocorrido discussões internas como padronização de rotina burocráticas e formas de avaliação do serviço público; as exposições de urbanismo buscaram dar visibilidade à gestão do Comandante, ainda que subsidiariamente os profissionais da área tenham-nas utilizados para fazer propaganda do novo campo.

A Exposição de Urbanismo de Petrópolis foi inaugurada em 16 de março de 1941 no palácio de cristal, organizada pela Sociedade de Amigos de Petrópolis como parte das festividades de aniversário do município, ao lado da inauguração da exposição da cidade realizada no Museu Imperial e a abertura da futura Avenida 16 de março. Na exposição, como já foi dito, foi apresentada a construção da cidade de Goiana e um documentário sobre a visita de Vargas ao Centro Oeste. O evento foi até o dia 23 do mesmo mês.

Nessa Exposição não foram exibidos planos ou projetos de Petrópolis, pois era recente a contratação do escritório Coimbra Bueno, Agache um dia antes do aniversário da cidade tinha feito uma conferência no Rotary de Petrópolis sobre os projetos que estavam sob a alçada do escritório. Somente em junho de 1942 foi apresentado o plano de remodelação ao Vargas e ao interventor do estado, com pouca divulgação na imprensa.



O chefe do governo em companhia do Interventor fluminense examinando o mapa referente ao plano de urbanismo da cidade de Petrópolis.

Extraído do Correio da Manhã de 19/06/1942, p.1

Diferente da entrega do plano de Petrópolis, a Exposição de Urbanismo do estado do Rio de Janeiro, também chamada de Exposição de urbanização das Cidades Fluminenses, teve ampla divulgação na imprensa e como já foi dito, foi inaugurada no dia 8 de agosto de 1942, ocupando todos os salões e galerias do Museu de Belas Artes. Pelos periódicos é possível acompanhar o evento, que inicialmente estava previsto para ocorrer entre os dias 15 e 19 de julho (CM e JB de 2/7/42), sendo adiado para os dias 18 e 25 do mesmo mês para finalmente ser aberta em agosto. Nenhum jornal explicou as razões dos sucessivos adiamentos.

Organizada pelo Departamento das Municipalidades, além da exibição de plantas e maquetes, foi promovida uma série de palestras, entre elas a de Agache no dia 13 com o título de “orquestração urbanística”. Durante todos os dias da exposição foi apresentado um documentário de como “o comandante dispensa interesse ao urbanismo como fator de progresso” (JB 2/7/42, p9). A Palestra de Agache articulava-se ao documentário na medida em que o arquiteto francês teve a preocupação de acentuar os aspectos administrativos do urbanismo, como pode ser visto no sumário da conferência.

Orquestração Urbanística obedecendo ao seguinte sumário: o que é uma cidade bem orquestrada; onde não se deve construir, eis a regra fundamental do urbanismo; complexidade de uma ciência e uma arte baseadas em fundamentos sociais; o corpo urbano necessita de um regime, dum código e, algumas vezes, de intervenções cirúrgicas; colaboração indispensável entre os poderes públicos e as organizações particulares; uma

obra coletiva que necessita de coordenação, disciplina e direção; os dez mandamentos do urbanismo” (JB de 12/08/1942, p.9).

Nessa mesma linha foram as entrevistas de Stephane Vannier (A Noite 18/7/42) e a de Abelardo Coimbra Bueno (CM 13/8/42), nelas a faceta do urbanismo como parte da administração pública estava sendo incentivada pelo interventor e era em função deste estímulo que as cidades fluminenses estavam sendo urbanizadas. A palestra de Agache ocorreu no mesmo horário que as do Certame do DASP e, como o mote era o aspecto de racionalização que envolvia a confecção de um plano urbanístico, poderia ter sido proferida no evento do DASP, afinal os eventos ocorreram concomitantemente, e ambos com o objetivo de dar visibilidades às suas respectivas máquinas administrativas.

O Departamento das Municipalidades ainda patrocinaria mais uma exposição, a de Niterói, inaugurada em 12 de outubro de 1942 com a denominação de Exposição de Planos Urbanísticos. Era exatamente a mesma realizada em agosto e, ao longo dos 18 dias seguintes, as maquetes, planos, fotografias e projetos foram exibidos no clube Icaraí. Os poucos jornais que informaram o evento se detiveram nas três conferências que ocorreriam no decurso do certame: Remodelação de Niterói de Mário Maranhão, Planos de Urbanização de Magé, Barra do Piraí e Nova Iguaçu de Lincoln Continentino, e Código de Obras das municipalidades fluminenses em face do Urbanismo de Stephane Vannier.

Cabem três observações em relação às conferências. A primeira refere-se à remodelação da capital estadual. Assim como outras cidades do estado, a remodelação de Niterói havia começado em 1940, dessa forma o plano era utilizado para validar a reforma urbana em curso, como instrumento legitimador de uma prática e não o indutor como fazia parecer os discursos do Comandante. Já a palestra proferida por Vannier procurou ressaltar o aspecto autoritário do urbanismo (enquanto parte da administração pública) defendendo a proposta do estado fluminense (e do interventor), que na realidade era a visão do Estado Novo; diferente de Agache que procurava acentuar o aspecto racionalizador da proposta autoritária.

Uma decisiva demonstração de governo, das instruções para os futuros códigos de obras de todos os municípios fluminenses aos planos de urbanismo de suas cidade e vilas, ouvindo o Sr, Stephane Vannier (...) **A disciplina dos planos é uma demonstração de governo**

Na verdade, não há como conceber governos municipais divorciados dessas diretrizes disciplinadoras e tão essenciais à eficiência da administração... (A Noite 18/07/1942, p3, grifo meu)

Agache falava de fora do estado, como profissional que dependia do mercado, ainda que esse mercado de planos fosse conformado pelo próprio estado, já Vannier defendia um ideário de governo, somente tendo isto em mente é possível entender as diferenças existentes dentro do mesmo campo discursivo do urbanismo. O engenheiro chefe do Departamento das Municipalidades buscava articular a capacidade instrumental do novo campo de conhecimento à rotina de gestão, o que significava também colocá-la no jogo político, afinal

não foram todos os municípios fluminenses brindados com um plano, e o próprio departamento no estado não tinha autonomia para exercer suas funções de assessorar e escolher as cidades, já que em última instância deveria viabilizar os interesses do interventor ou do governo federal. O município em si, neste jogo político podia muito pouco, apesar da adoção e do fortalecimento de uma ideologia municipalista durante o E Novo. (FELDMAN, 2012b, p.28).

A terceira observação refere-se à palestra de Lincoln Continentino sobre os Planos de Nova Iguaçu, Magé e Barra do Pirai. Sobre a passagem do engenheiro pelo Rio de Janeiro na década de 1940 há pouca pesquisa, embora sua atuação seja muita conhecida em Minas Gerais. Continentino participou de três dos cinco eventos aqui mencionados: I Congresso Brasileiro de Urbanismo com a conferência “Plano diretor de Belo Horizonte”, e participações na Exposição de Urbanismo do estado do Rio de Janeiro e na Exposição de Planos Urbanísticos de Niterói ambos com projetos para Nova Iguaçu, Magé e Barra do Pirai.

Acompanhando Continentino pelos jornais e cruzando com dados conhecidos (LEME, 1999, p.492) algumas lacunas são preenchidas, embora esse conhecimento produza mais questões acerca das redes de sociabilidade dessa geração de engenheiros, do que iluminando suas trajetórias. Continentino participa em 1941 do I CBU como membro da delegação de Minas Gerais como representante da Sociedade Mineira de Engenheiros e Sindicato de Engenheiros Sanitários (CM 19/1/41, p.5), e em agosto de 42 se apresenta como autor do plano de Barra do Pirai nas exposições do Rio. Neste meio tempo, ele coordena o congresso mineiro de municípios (CM 3/8/41, p.7) como diretor técnico de Assistência aos municípios e funda o Círculo de Estudos Municipais (CM 21/6/42), cujo presidente era Salo Brand, diretor do Departamento das Municipalidades do estado do Rio de Janeiro, o mesmo que viabilizou a contratação da empresa Bicalho Goulart de Belo Horizonte para construir o sistema de água e esgoto em Barra do Pirai. Nos jornais há notícias do engenheiro em Volta Redonda, Barra Mansa e Barra do Pirai entre 1942 e 1943, desta forma não causa surpresa a confecção do plano para Barra do Pirai.

Surpresa é a possibilidade de ele ser o autor dos planos de Magé e Nova Iguaçu, que inicialmente pensou-se estar com o escritório de Coimbra Bueno e depois com os técnicos do Departamento das Municipalidades. A gestão de Amaral Peixoto encomendou vários planos de remodelação. A Cia de Melhoramento de Niterói executou os projetos da área central da capital do estado, Atílio Correia Lima ficou com os projetos demandados pelo governo federal como a cidade do aço e a dos motores (com seu falecimento, o projeto foi finalizado por Sert e Wiener) enquanto as cidades do norte do estado e Petrópolis ficaram com o escritório Coimbra Bueno. Neste loteamento, os técnicos do DM ficaram com Maricá e Saquarema, e Saboia Ribeiro com o Quintandinha; desta forma foi uma surpresa encontrar Continentino com os Planos de Magé e de Nova Iguaçu. Não há dúvidas quanto a autoria do projeto de Barra do Pirai, o mesmo não ocorre com Magé e Nova Iguaçu.

Os estudos relativos à remodelação de Niterói são expostos pela Cia de Melhoramentos de Niterói. Os de Barra do Pirai são de autoria do professor Lincoln Continentino. Os de Maricá foram feitos pelos técnicos do Departamento das Municipalidades. **Os demais compreendendo todas as**

outras cidades são da autoria dos engenheiros Coimbra Bueno, inclusive a parte geral de Petrópolis. Os do novo bairro Quintandinha são do professor Saboia Ribeiro (Correio da Manhã de 09/08/1942, p 21, grifo meu)

O jornal acima reputa ao escritório Coimbra Bueno os planos de Nova Iguaçu e Magé, enquanto o abaixo ao Departamento das Municipalidades

A exposição ocupará o salão A, a sala B, o salão C, a sala D e o salão E, destinados, respectivamente a: Niterói (Cia de Melhoramentos); Barra Mansa (arquiteto Atilio Corrêa Lima); Campos, São João da Barra, Cabo Frio e Araruama (engenheiro Coimbra Bueno; **Maricá e outras obras do estado (Departamento das Municipalidades)**; Petrópolis (engenheiro Coimbra Bueno) e Quitandinha (A Noite de 18/07/1942, p. 10, grifo meu)

E por último ao Lincoln Continentino

(...) deverá falar amanhã às 20 horas e 30 minutos no salão do clube de Regatas Icaraí, o acatado urbanista professor Lincoln Continentino, especialmente convidado pelo Dr Hermes Gomes da Cunha. Diretor do departamento das Municipalidades.

O conhecido engenheiro discorrerá sobre os planos de urbanismo de Barra do Piraí, Nova Iguaçu e Magé **de que é autor** (O Fluminense de 25/10/1942, p.1, grifo meu)

Independente da autoria, o que salta aos olhos são os poucos planos e projetos confeccionados pelos funcionários do DM, e isto todos os jornais confirmaram. A assessoria técnica ficou, em muitos casos, restrita à organização do contrato e ao pagamento aos escritórios. Apesar da dupla promessa que o discurso técnico trazia, a de se sobrepor as disputas políticas e a de potencializar a construção de espaços institucionais dentro da administração pública, tal como apontou Fernandes (2012); no estado do Rio, as fragilidades de operacionalização não só impediram que o Departamento das Municipalidades fosse condutor do processo, como permitiram que a repartição agisse ao sabor dos pactos políticos do interventor; mesmo assim viabilizou a constituição do arcabouço de uma política urbana incipiente (que Fernandes qualifica como fragmentada) garantindo no estado do Rio, a ação territorializada das demandas do governo federal e aquelas produzidas pelos acordos políticos do Comandante

A Racionalidade e o Planejamento que o DASP e o Departamento das Municipalidades buscavam apresentar/ representar nas exposições, seja pela instituição de novas rotinas burocráticas, meritocracia e organogramas eficientes nos *stands*, seja pela arte e técnica intrínsecas aos planos exibidos, ao acompanhar os jornais (em relação aos eventos descritos) é possível perceber um intrincado jogo político, cuja prática se traduzia na urbanização das cidades fluminenses, escondida sob o manto da ideia da incontestabilidade do plano e que o Urbanismo estava inserido na agenda do estado, do Estado Novo

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Certame do DASP, inaugurado em 30 de julho de 1942 no prédio do MEC, em comemoração ao seu quarto aniversário de existência, logrou visibilidade pelo ecletismo apresentado, já que todos os órgãos da administração pública estiveram presentes e expostos no evento. Já a Exposição de Urbanismo do estado do Rio de Janeiro, inaugurada em 8 de agosto de 1942 no Museu de Belas Artes, ao contrário do DASP, foi utilizada para afirmar uma prática política que se escondia sob um discurso técnico e neutro do plano.

Sob a fachada de racionalidade que os planos representavam, o interventor pode organizar e garantir no estado do Rio uma estrutura administrativa que manteve sua hegemonia política até a Fusão em 1975, além é claro, de patrocinar para algumas cidades (e não outras) “reformas urbanas”.

REFERÊNCIAS

- CAVALCANTI, L P. *Moderno e Brasileiro: a história de uma nova linguagem na arquitetura (1930/60)*. Rio de Janeiro: J Zahar ed, 2006
- CODATO, A. Intervenção estatal, centralização política e reforma burocrática: o significado dos departamentos administrativos no Estado Novo In *Revista do Serviço Público*. Brasília 62 (3): 321-339 Jul/Set 2011.
- FELDMAN, S. O Urbanismo que exige a vida moderna In *Anais: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*, v. 11, n. 1, 2012a.
- FELDMAN, S. As Comissões de Planos da Era Vargas In REZENDE, V. (org). *Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras*. Niterói: UFF/Intertexto, 2012b
- FERNANDES, A. Urbanismo como política (1930-45): formulações e experiências In REZENDE, V. (org). *Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras*. Niterói: UFF/Intertexto, 2012
- HONORATO, C T. *O novo estado no Estado Novo: interventoria Amaral Peixoto no estado do Rio de Janeiro*. Niterói: UFF, 1987 (dissertação de História)
- LEME, M C (org). *Urbanismo no Brasil (1895-1965)*. São Paulo: Studio Nobel/FAUUSP/FUPAM, 1999.
- NUNES, E. *A Gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3 ed. Rio de Janeiro: J Zahar ed, 2003
- PANTOJA, S. *As raízes do Pessedismo Fluminense: a política do interventor 1937-44*. Rio de Janeiro: CPDOC, 1992 (relatório de pesquisa)

REZENDE, V. (org). *Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras*. Niterói: UFF/Intertexto, 2012

RIBEIRO, L C Q e CARDOSO, A. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil
In RIBEIRO, L C Q e PECHMAN, R. (orgs). *Cidade Povo e Nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civ Brasileira, 1996.

SILVA, L. *História do Urbanismo no Rio de Janeiro: administração municipal, engenharia e arquitetura dos anos de 1920 à Ditadura Vargas*, 2003.

WAHRLICH, B M de S. *Reforma administrativa na Era de Vargas*. Rio de Janeiro: edFGV, 1983