

O texto que acompanha esta Antologia foi elaborado em três eixos que estão diretamente relacionados com a formação e atuação profissional do engenheiro-urbanista José de Oliveira Reis: a institucionalização do urbanismo nas administrações municipais, particularmente o caso da prefeitura do Rio de Janeiro, que foi o principal lugar de trabalho do engenheiro; o lugar profissional da engenharia na formação-atuação de José de Oliveira Reis; e a construção das suas ideias urbanísticas a partir dos artigos que escreveu durante sua trajetória profissional. A partir desses três eixos, examina-se uma parte da atuação desse profissional formado em engenharia que se dedicou ao urbanismo em diversas frentes de atuação: na administração pública, na atuação em consultorias e no ensino e pesquisa em urbanismo na Faculdade Nacional de Arquitetura.

José de Oliveira Reis, um urbanista brasileiro

# José de Oliveira Reis, um urbanista brasileiro

José de Oliveira Reis foi um profissional cuja formação como engenheiro e atuação no campo profissional do urbanismo ocorreu integralmente no século XX. Pertencente ao que o próprio José de Oliveira Reis denominou de “Turma de 1926” da Escola Politécnica do Rio de Janeiro, sua geração de profissionais engenheiros não participou do processo intelectual de formação do urbanismo no Brasil no século XIX e na primeira década do XX. Nesse sentido, foi uma geração que *recebeu*, e posteriormente à formação, se envolveu com uma cultura profissional urbanística e com procedimentos de intervenção, planejamento e administração municipal. Um profissional que defendeu com firmeza as ideias que acreditava, ainda que hoje possamos afirmar que equivocadas do ponto de vista urbanístico, mas que não diminui a profunda coerência com produziu as suas ideias, todas elas intrinsecamente relacionadas ao seu lugar profissional, ao seu lugar intelectual e aos diversos lugares institucionais que ocupou profissionalmente.



gphucidade



Rodrigo S. de Faria  
[Org.]

## Antologia de Textos



ISBN 978-65-87781-02-0



Rodrigo S. de Faria [Org.]

**Rodrigo S. de Faria**  
**[Org.]**

# **José de Oliveira Reis,** **um urbanista brasileiro** **Antologia de Textos**

Coordenação de produção:

Rodrigo S. de Faria

Capa:

Rodrigo S. de Faria

Imagem da Capa: Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro.  
Revista Municipal de Engenharia, Rio de Janeiro, edição especial 65 anos  
(1932/1997), ago. 1997

Brasília-DF  
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO – Editora  
Universidade de Brasília – UnB Instituto Central de Ciências – ICC Campus  
Universitário Darcy Ribeiro – Asa Norte Caixa Postal 04431 / CEP 70904-970  
Telefone: +55 (61) 31076630

2021

J83

José de Oliveira Reis, um urbanista brasileiro : antologia de textos [recurso eletrônico] / Rodrigo S. de Faria (org.). – Brasília : Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2021.  
256 p. : il. ; 23 cm.

Inclui bibliografia.

Modo de acesso: World Wide Web.

ISBN 978-65-87781-02-0 (e-book)

1. Reis, José de Oliveira. 2. Planejamento urbano - História. I. Faria, Rodrigo S. de (org.).

CDU 711.4

# José de Oliveira Reis, um urbanista brasileiro

## Antologia de Textos



gphucidade



## Sumário

### 1 Apresentação

5 Introdução - Urbanismo na administração municipal brasileira: José de Oliveira Reis e a engenharia na construção-institucionalização de um campo profissional

### 68 Antologia de Textos

Texto 1 - Engenharia de Tráfego e as Municipalidades  
– caso do Rio de Janeiro;

Texto 2 - Planejamento Urbano e Planejamento  
Regional – Sua Interligação;

Texto 3 - Urbanismo e sua Influência no Município;

Texto 4 - Problemas Técnicos;

Texto 5 - Esquema do Plano Diretor de Ribeirão Preto;

Texto 6 - Urbanização de Copacabana;

Texto 7 - As Pistas do Aterradado do Flamengo;

Texto 8 - Notas sobre Administração Municipal e  
Serviços de Utilidade Pública;

## Apresentação

A seleção dos textos aqui publicados e que foram escritos pelo engenheiro-urbanista José de Oliveira Reis ao longo de sua trajetória profissional foi elaborada a partir da mesma pergunta central que estruturou o texto da minha Tese de Doutorado, defendida em 2017 no IFCH-UNICAMP<sup>1</sup>: o que é o Urbanismo no Brasil na interlocução do engenheiro José de Oliveira Reis? Nesse sentido, o conjunto dos textos pretende explicitar um olhar, que é o meu como autor, sobre a interlocução profissional de José de Oliveira Reis na construção da institucionalização do urbanismo nas administrações municipais brasileiras e no debate sobre o planejamento municipal.

No seu caso, interlocução que ocorreu do lado de dentro da administração pública, no trânsito empreendido entre leis, decretos, reformas da máquina administrativas e criação dos setores públicos para atuar nas questões urbanísticas. Portanto, uma interlocução realizada por um funcionário público, particularmente da Prefeitura do Rio de Janeiro, à época Distrito Federal, ainda que em determinados momentos com atuação em outras localidades, como foi o caso de Ribeirão Preto - município do interior paulista, sua cidade natal - para

---

<sup>1</sup> Link para a tese no repositório da UNICAMP: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/280241>

## 2 José de Oliveira Reis, um urbanista brasileiro

elaboração do Plano Diretor em 1945 e realização de uma conferência em 1955 sobre a influência do urbanismo nos municípios.

Outro aspecto importante no texto da Tese de Doutorado e do conjunto dos textos agora publicados é a compreensão de sua interlocução no lugar profissional da engenharia, que é o lugar de sua formação acadêmica pela Escola Politécnica do Rio de Janeiro na década de 1920. Esta compreensão delimita e explicita a importância do saber erudito da engenharia na construção dos lugares institucionais de prática do urbanismo no Brasil, sobretudo na primeira metade do século XX. Uma construção iniciada nos Departamentos ou Diretorias de Obras Públicas e Viação, passando pelas Comissões de Planos das Cidades até culminar nos Departamentos de Urbanismo das municipalidades brasileiras.

É fundamentalmente este lugar profissional, o da engenharia, que está também na base estrutural de construção de lugares institucionais criados no âmbito do Governo Federal na segunda metade do século XX, sobretudo o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, o SERFHAU, em 1964, passando pela CNPU na década de 1970 e, mais recentemente, pelo Ministério das Cidades a partir da ideia de um processo contínuo<sup>2</sup>. Para

---

<sup>2</sup> Ver: O Departamento Nacional de Urbanismo e a institucionalização do setor de urbanismo no Governo Federal Brasileiro: um contínuo processo histórico. Disponível em: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/2743>

### 3 José de Oliveira Reis, um urbanista brasileiro

tanto é necessário compreender o processo histórico de institucionalização do urbanismo na administração pública brasileira ao longo dos séculos XIX e XX, em todos os entes federados: União, Estados e Municípios. É neste amplo e complexo contexto profissional-institucional que a atuação do engenheiro José de Oliveira Reis deve ser considerada. Seus textos aqui publicados abordam questões fundamentais sobre os mais diversos “problemas urbanos” e, portanto, do urbanismo como prática profissional para solução desses problemas.

O texto que acompanha esta Antologia foi elaborado em três eixos que estão diretamente relacionados com a formação e atuação profissional do engenheiro-urbanista José de Oliveira Reis: a institucionalização do urbanismo nas administrações municipais, particularmente o caso da prefeitura do Rio de Janeiro, que foi o principal lugar de trabalho do engenheiro; o lugar profissional da engenharia na formação-atuação de José de Oliveira Reis; e a construção das suas ideias urbanísticas a partir dos artigos que escreveu durante sua trajetória profissional. A partir desses três eixos, examina-se uma parte da atuação desse profissional formado em engenharia que se dedicou ao urbanismo em diversas frentes de atuação: na administração pública, na atuação em consultorias e no ensino e pesquisa em urbanismo na Faculdade Nacional de Arquitetura. A escolha dos textos que integram esta

---

#### 4 José de Oliveira Reis, um urbanista brasileiro

Antologia pretende exatamente percorrer as ideias urbanísticas construídas ao longo de sua longa atividade profissional.

Por fim, é importante elucidar o ponto inicial da proposta de publicação de uma antologia de textos de urbanistas. Ela surgiu como parte das atividades do Projeto Temático FAPESP "Saberes Eruditos e Técnicos na Configuração e Reconfiguração do Espaço Urbano - Estado de São Paulo, séculos XIX e XX", coordenado por Maria Stella Martins Bresciani e realizado com uma equipe interdisciplinar de docentes da UNICAMP, UNESP, IUAV/Veneza e PUCCAMP. A ideia original era publicar uma coleção com textos de profissionais que foram estudados no projeto temático.

A proposta tem como premissa geral a busca de aproximações com a formação do pensamento urbanístico no Brasil por meio de textos de profissionais de diversas formações e tendências/vertentes teóricas. Muitos dos textos produzidos pelos urbanistas brasileiros ao longo do século XX permanecem no silêncio das bibliotecas. No entanto, muitos desses textos foram formadores de profissionais, por isso sua importância até hoje: estudos que serviram de base de projetos de intervenções nas cidades, de projetos urbanísticos em diversas escalas e de planejamento urbano. O intuito é dar a conhecer o processo de formação de um campo multidisciplinar em suas múltiplas dimensões.

## 5 José de Oliveira Reis, um urbanista brasileiro

Urbanismo na administração municipal brasileira: José de Oliveira Reis e a engenharia na construção-institucionalização de um campo profissional<sup>3</sup>

Por Rodrigo S. de Faria, organizador

---

<sup>3</sup> A versão original e inicial deste artigo foi publicada na Revista Paranoá: Cadernos de Arquitetura e Urbanismo Cadernos. A versão publicada nesta antologia passou por revisão e pequenas alterações. Versão original disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/paranoa/article/view/29091>

## 6 José de Oliveira Reis, um urbanista brasileiro

### 1. A engenharia e a infraestrutura institucional de urbanismo nos municípios

José de Oliveira Reis foi um profissional cuja formação como engenheiro e atuação no campo profissional do urbanismo ocorreu integralmente no século XX. Sua relação com a engenharia foi iniciada em 1921, no curso da Escola Politécnica do Rio de Janeiro. Nessa mesma época já estavam consolidados e em pleno desenvolvimento os debates sobre a construção do campo disciplinar do urbanismo pela matriz sanitária, o processo de modernização das cidades, as melhorias em infraestrutura urbana, os primeiros planos de melhoramentos e algumas propostas de cidades novas como Belo Horizonte ou Vitória/Novo Arrabalde.

Pertencente ao que o próprio José de Oliveira Reis denominou de “Turma de 1926” da Escola Politécnica do Rio de Janeiro, sua geração de profissionais engenheiros não participou do processo intelectual de formação do urbanismo no Brasil no século XIX e na primeira década do XX. Nesse sentido, foi uma geração que *recebeu*, e posteriormente à formação, se envolveu com a cultura profissional urbanística e com procedimentos de intervenção, planejamento e administração municipal. Ou seja, são depositários da experiência de profissionais que desde o século XIX atuavam nas principais cidades brasileiras, anterior, portanto, à formação

## 7 José de Oliveira Reis, um urbanista brasileiro

que essa geração graduada a partir da década de 1920 recebia nas Politécnicas nas décadas de 1920 e 1930.

No caso brasileiro, uma cultura profissional urbanística sólida praticada por profissionais como Francisco Saturnino de Brito pelos diversos trabalhos realizados especialmente em Vitória e Santos, Aarão Reis e o plano de Belo Horizonte, Paulo de Frontin e Pereira Passos no Rio de Janeiro, Victor da Silva Freira em São Paulo e tantos outros profissionais cuja formação, esta sim, ocorreu no século XIX.

Profissionais e experiências urbanísticas, sejam planos de cidades novas ou intervenções urbanas que ajudaram na formação de um repertório profissional-técnico, estético e conceitual tanto para a geração de José de Oliveira Reis, como para as posteriores, e aqui incluindo os arquitetos formados nas primeiras Faculdades de Arquitetura e Urbanismo na década de 1940. Experiências que foram também fundamentais em dois aspectos para a contínua construção do urbanismo no Brasil: por um lado, pelo aprimoramento técnico e estético das realizações e proposições apoiadas na circulação das ideias, por outro, pela legitimação e institucionalização do urbanismo como campo de atuação profissional, particularmente a institucionalização nas administrações municipais brasileiras.

Entre esses dois aspectos, o que passa pela construção das infraestruturas institucionais de urbanismo nas municipalidades brasileiras esteve mais diretamente

## 8 José de Oliveira Reis, um urbanista brasileiro

relacionado com a atuação profissional da geração de engenheiros formados na década de 1920. Como exemplos dessa atuação é possível mencionar as Comissões de Planos das Cidades nas décadas de 1930/1940 e os Departamentos de Urbanismo nas décadas de 1940/1950, momento em que o campo disciplinar do urbanismo não se estruturava mais unicamente pela matriz sanitária, mas passava pelos debates sobre o planejamento urbano municipal de caráter compreensivo e multidisciplinar – ainda que fortemente caracterizado pelos planos viários - e o planejamento regional.

Uma geração cuja atuação profissional como engenheiros e urbanistas nos serviços públicos municipais teve início, para uma parte importante deles, depois de 1930, no contexto da modernização da administração pública empreendida pelo Governo Vargas. Esse é o caso de José de Oliveira Reis, aprovado para o cargo de engenheiro de 3ª Classe da Diretoria de Engenharia da Prefeitura do Distrito Federal em 1933. José de Oliveira Reis chefiaria ainda a Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro entre 1937 e 1945 e dirigiria o Departamento de Urbanismo a partir de 1945, ambas as instituições como exemplos dos processos de infraestruturação institucional e modernização da administração pública pós-1930.

Isso não significa, no entanto, que inexistiam nas administrações municipais setores de atuação profissional no

## 9 José de Oliveira Reis, um urbanista brasileiro

campo da intervenção urbana. Significa apenas que se caracterizavam mais como setores de obras públicas, especialmente obras de canalização de rios, sistemas de águas e esgotos, construção de pontes, calçamentos, sistemas ferroviários, entre tantas outras, e aí sim, fortemente fundamentadas pela matriz sanitária. Parte importante desse conjunto de atividades foi publicado nos relatórios anuais dos Intendentes Municipais, das Secretarias de Governo Estadual e das Câmaras Municipais, sempre respaldando o processo de modernização urbana das cidades brasileiras já no século XIX, especialmente a partir da República em 1889.

Uma importante inflexão nesse processo em relação ao campo urbanístico no Brasil ocorreu com a publicação, em 1930 – não desconsiderando os trabalhos de Francisco Saturnino de Brito, pelo que em seus planos já constam previsões para expansões urbanas e uma compreensão sobre urbanismo muito à frente do seu tempo -, do Plano Agache para o Rio de Janeiro e o Estudo de um Plano de Avenidas para São Paulo.

Publicados em 1930, mas concebidos durante alguns anos ao longo da década de 1920 – no caso do Estudo de um Plano de Avenidas num processo histórico de atuação profissional no serviço público municipal desde a década de 1910 -, ambos fundamentaram e orientaram discussões profissionais e obras urbanas importantes nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. Atividades consolidadas a partir da

deflagração do governo centralizador e autoritário de Getúlio Vargas, especialmente entre os anos de 1937 e 1945, durante o Estado Novo (1937-1945), período em que ocorreu nas administrações municipais importante legitimação política e profissional dos urbanistas na modernização da gestão e no planejamento urbano municipal.

No âmbito dessa modernização e da infraestruturação institucional da administração municipal do Rio de Janeiro conduzida na gestão do prefeito Pedro Ernesto a partir de setembro de 1931, aquele concurso para engenheiro municipal que José de Oliveira Reis realizou e logrou aprovação não pode ser interpretado como simples regulamentação jurídica da contratação profissional. A realização desse concurso representou uma mudança, talvez uma ampliação qualitativa das características do vínculo profissional valorizando o campo intelectual ao determinar a existência de um saber *a priori* como condição de inserção na administração pública.

Esse processo de modernização da administração pública não ficou circunscrito ao Rio de Janeiro como capital federal, mas foi integrado à política nacional de modernização dos setores públicos iniciada no Governo Getúlio Vargas em 1930. Para Octavio Ianni,

nos anos de 1930 a 1945, o governo brasileiro, sob Getúlio Vargas, adotou uma série de medidas econômicas e realizou inovações institucionais que assinalaram, de modo bastante claro, uma fase nova nas relações entre o Estado e o sistema político-econômico (IANNI, 1986, p. 26).

Foram mudanças ou inovações institucionais resultantes da compreensão por parte dos agentes e grupos sociais da “inadequação das superestruturas político-administrativas então em vigor. Por essa razão, os novos governantes começaram a reformular, redimensionar e integrar órgãos governamentais preexistentes; ou a criar (IANNI, 1986, p. 34).

Uma instituição importante que integrou esse processo federal de mudanças institucionais, e especificamente relacionado com a modernização da administração pública foi o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) em 1938, cuja função passou também por certo controle pelo poder central governamental de todo o sistema administrativo, inclusive com a criação dos Departamentos das Administrações Municipais na esfera Estadual. No caso desses Departamentos das Municipalidades, ainda que formalmente criados para prestar assistência técnica e jurídica para o desenvolvimento municipal, sua atuação esteve também atrelada ao controle político dos municípios.

Nessa década de 1930 e início dos anos 40 também foram elaborados planos de desenvolvimento com alguma implicação sobre o território: o Plano Geral de Viação Nacional (1934), o Plano de Obras Públicas e Aparelhamento de Defesa (1939) e o Plano de Obras e Equipamentos de 1942. Todos, de uma forma geral, associando a infraestruturação do território basicamente nos campos da energia e transporte ferroviário-rodoviário com o processo de industrialização de base

(siderúrgica) em construção no país, por exemplo, com a Companhia Siderúrgica Nacional, a Fábrica Nacional dos Motores, Companhia Nacional de Álcalis e Usina Siderúrgica de Volta Redonda.

Outros órgãos e instituições importantes também foram criados pelo Governo Vargas, ainda que não diretamente relacionados com a modernização das administrações estadual e municipal em relação ao campo urbanístico das políticas públicas, mas que informam a compreensão geral do Estado sobre importância do planejamento governamental: o Conselho Federal do Comércio Exterior (considerado por Octávio Ianni o primeiro órgão brasileiro de planejamento governamental), o Instituto Nacional de Estatística (INE), ambos de 1934, e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no mesmo ano de criação do DASP, 1938.

No caso do Conselho Federal de Comércio Exterior, segundo Ianni, "foi talvez, a primeira ocasião em que se reuniram funcionários governamentais, empresários e técnicos para estudar e propor soluções para vários problemas do sistema econômico-financeiro e administrativo nacional" (IANNI, 1986, p. 40). Em relação ao INE e ao IBGE, conjuntamente com o DASP, conformaram uma tríade estrutural de gestação da nova elite burocrática que integraria a formulação do municipalismo programático da década de 1940 (MELO, 2008). Essa elite burocrática atuou decisivamente

na incorporação sistemática o pensamento técnico e científico e as técnicas do planejamento.

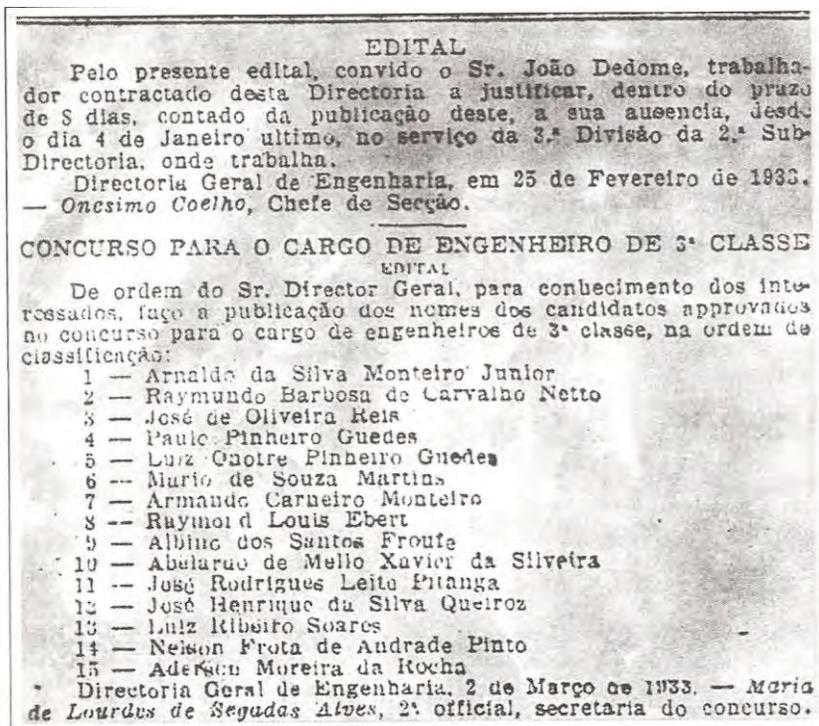
No âmbito da esfera municipal e nesse contexto de mudanças do aparelho do Estado pautado pelo fortalecimento do saber técnico e científico, os urbanistas se colocaram como *experts* e portadores de um conhecimento eminentemente técnico, atuando em órgãos estaduais – os Departamentos das Municipalidades – e nas Comissões de Planos (...) que se disseminam pelo país (...) ao nível das administrações municipais (FELDMAN, 2009). Uma inserção profissional estruturada em parâmetros teóricos e científicos apreendidos ao longo da formação nas Escolas Politécnicas. Foi nesse contexto que também se definiu um processo inicial de especialização das atividades desenvolvidas na administração municipal na parte relativa às questões urbanas: infraestrutura de saneamento, sistemas de circulação, transporte, equipamentos urbanos, áreas verdes, entre outras.

E se já na década de 1930, no município estava a principal área de atuação dos profissionais que foram selecionados naquele primeiro concurso público para a Prefeitura do Rio de Janeiro, o saber erudito por eles representado após aquela formação nas Politécnicas era fundamentalmente o da engenharia. No entanto, tal aprovação não significou apenas a passagem de um campo de atuação profissional-autônoma com formação superior para a categoria jurídico-administrativa de funcionários públicos da

14 José de Oliveira Reis, um urbanista brasileiro

prefeitura do Distrito Federal. Eram engenheiros por formação, alguns inclusive com experiências profissionais anteriores ao cargo público que ocupariam, sobretudo em obras de saneamento e abastecimento de água, infraestrutura, construção civil e ensino.

2. José de Oliveira Reis, engenheiro municipal: o urbanista em formação



Cópia do Edital do Concurso para o Cargo de Engenheiro da Prefeitura do Distrito Federal. Documento reproduzido na Revista Municipal de Engenharia – Edição Especial de Agosto de 1997. Comemoração dos 65 anos da Revista e Homenagem ao Engenheiro José de Oliveira Reis.

Como profissionais engenheiros de formação e após publicação no dia 2 de março de 1933 dos ACTOS DO SR. INTERVENTOR FEDERAL como funcionários públicos locados na *Directoria de Engenharia*, puderam construir um percurso cujos encaminhamentos e direções foram os mais variados e possíveis; muitos percursos decorrentes, inclusive, das experiências profissionais anteriores ao trabalho público.

José de Oliveira Reis estava entre aqueles 15 profissionais aprovados e nomeados como engenheiros de 3ª Classe e da mesma forma que todos os aprovados, sua atuação profissional foi naquele momento incorporada e, a partir daí, construída no âmbito da administração municipal. Titulado *Engenheiro Geographo e Civil pela Escola Politécnica do Rio de Janeiro* no dia 29 de abril de 1926, ele empreenderia, entretanto, um percurso particular na prefeitura do Rio de Janeiro. A partir e por dentro dela – a administração municipal – sua atuação profissional esteve associada aos caminhos e debates sobre um saber e campo disciplinar em processo de construção, legitimação e institucionalização no Brasil: o urbanismo.

Sua vida profissional, e aqui reside a particularidade, se deu pela relação entre a “formação e atuação como urbanista” na Prefeitura do Rio de Janeiro durante 32 anos – entre 1933 e 1965 – e o urbanismo como prática profissional, em contínuo processo de construção.

Portanto, no caso de José de Oliveira Reis, não é possível pensar na mudança para uma determinada área de atuação,

o urbanismo, em relação à área de formação, a engenharia, ao longo das décadas de 1930, 1940, 1950 e 1960, mas numa profícua relação entre ambas. Tal relação se fundiu justamente no e pelo campo jurídico-administrativo de sua inserção profissional, ou seja, a de funcionário público. Todos os seus deslocamentos (institucionais e intelectuais) ocorreram associados a esse eixo central de atuação profissional, ainda que em determinados momentos distanciado das instituições decisórias que ocupou, e em alguns casos ajudou a criar, como o Departamento de Urbanismo da Prefeitura do Rio de Janeiro, então Distrito Federal.

Daquela lista dos 15 profissionais aprovados - publicada pela secretaria do concurso no dia 02 de março de 1933, na pessoa da 2ª oficial Sr. Maria de Lourdes de S. Alves -, apenas uma parte consta como nomeado ao cargo de engenheiro de 3ª Classe da *Directoria de Engenharia*, conforme os ACTOS DO SR. INTERVENTOR FEDERAL publicados no mesmo dia. Foram eles: Arnaldo da Silva Monteiro Junior, Mario de Souza Martins, Armando Carneiro Monteiro, Luiz Onofre Pinheiro Guedes, Paulo Pinheiro Guedes, José de Oliveira Reis e Raymundo Barbosa de Carvalho Neto.

Particularmente José de Oliveira Reis teve sua inserção na administração pública pela 3ª *Divisão da 5ª Subdiretoria da Directoria Geral de Engenharia*, como engenheiro ajudante, e num momento em que, se por um lado foi caracterizado pela diminuição dos debates sobre urbanismo que o Plano

17 José de Oliveira Reis, um urbanista brasileiro

elaborado por Alfred Agache havia anteriormente promovido, por outro, caracterizou-se pela reestruturação administrativa da prefeitura do Distrito Federal.



Cópia da Nomeação dos engenheiros aprovados no concurso para o Cargo de Engenheiro da Prefeitura do Distrito Federal. Documento reproduzido da Revista Municipal de Engenharia – Edição Especial de Agosto de 1997. Comemoração dos 65 anos da Revista e Homenagem ao Engenheiro José de Oliveira Reis.

Segundo Lucia Silva,

dentro da prefeitura, pouca coisa aconteceu para a consolidação do urbanismo, mas a reforma administrativa da gestão Pedro Ernesto<sup>4</sup> permitiria que a gestão seguinte

---

<sup>4</sup> Pedro Ernesto administrou a cidade do Rio de Janeiro entre o dia 30 de setembro de 1931 e 3 de abril de 1936.

confirmasse a vocação dos técnicos enquanto portadores de uma razão científica capaz de cuidar de todos os problemas da cidade (SILVA, 2003, p. 107).

Como membro da elite profissional dos engenheiros da Prefeitura do Rio de Janeiro nos anos iniciais da década de 1930 e diante dos vários problemas da cidade naquele momento, José de Oliveira Reis assumiu a coordenação e chefia das principais instituições municipais de urbanismo e planejamento urbano a partir de 1937: da Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro durante todo o Estado Novo, do Departamento de Urbanismo (alternando o cargo de Diretor com Affonso Eduardo Reidy), criado em 1945, no bojo do processo de redemocratização com o final do governo Getúlio Vargas, do Serviço Técnico Especial da Avenida Perimetral, do Serviço de Engenharia de Tráfego, entre vários outros quando da criação do Estado da Guanabara após a transferência da capital federal para Brasília.

Todo esse trânsito profissional de José de Oliveira Reis como servidor público e atuação no processo de institucionalização do urbanismo na administração municipal proporcionou a elaboração de uma pergunta que estruturou pesquisas anteriores, orientando agora a seleção dos textos escritos por ele e que serão a base da argumentação seguinte sobre as concepções intelectuais desse profissional: o que é o Urbanismo no Brasil pela interlocução do engenheiro José de Oliveira Reis?

No seu caso, interlocução que ocorreu do lado de dentro da administração pública, no trânsito empreendido entre leis, decretos, reformas da máquina administrativas e criação dos setores públicos para atuar nas questões urbanísticas. Portanto, uma interlocução realizada por um funcionário público, particularmente da Prefeitura do Rio de Janeiro, à época Distrito Federal, ainda que em determinados momentos com atuação em outras localidades, como foi o caso de Ribeirão Preto: município do interior paulista, sua cidade natal. Neste caso sua atuação profissional ocorreu em dois momentos distintos: o primeiro em 1945, na elaboração de um Plano Diretor para Ribeirão Preto, o segundo em 1955, quando proferiu uma conferência sobre a influência do urbanismo nos municípios (DE FARIA, 2007).

Outro aspecto orientador do conjunto dos textos analisados é a compreensão de sua interlocução no lugar profissional da engenharia, que é o lugar de sua formação acadêmica pela Escola Politécnica do Rio de Janeiro na década de 1920. Esta compreensão delimita e explicita a importância do saber erudito da engenharia na construção dos lugares institucionais de prática do urbanismo no Brasil, sobretudo na primeira metade do século XX. Uma construção iniciada nos Departamentos ou Diretorias de Obras Públicas e Viação, passando pelas Comissões de Planos das Cidades até culminar nos Departamentos de Urbanismo das municipalidades brasileiras nas décadas de 1940 e 1950.

É fundamentalmente este lugar profissional, o da engenharia, que está também na base estrutural de construção de lugares institucionais criados no âmbito do Governo Federal na segunda metade do século XX, desde o processo inicial de institucionalização no governo federal durante o Governo Jânio Quadros, passando pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, o SERFHAU, em 1964 e até a Comissão Nacional de Políticas Urbanas e Regiões Metropolitanas, a CNPU (DE FARIA, 2019). E mais, está da mesma forma na base de construção de todas as instâncias institucionais posteriores, inclusive do próprio Ministério das Cidades já no atual século XXI (DE FARIA, 2015). Para tanto é necessário compreender o processo histórico de institucionalização do urbanismo na administração pública brasileira ao longo dos séculos XIX e XX no âmbito de todos os entes federados: União, Estados e Municípios.

É nesse amplo e complexo contexto profissional-institucional que a atuação do engenheiro José de Oliveira Reis deve ser considerada. Os diversos artigos que escreveu durante sua vida profissional revelam uma visão sobre questões fundamentais sobre os mais diversos “problemas urbanos” e, portanto, do urbanismo como prática profissional para solução destes mesmos problemas. Antes, porém, convém informar ao leitor quem é José de Oliveira Reis, sua origem, formação e outros – ainda que escassos – aspectos de sua vida e de alguns movimentos iniciais da sua atuação profissional.

### 3. A história é lacunar: vida pessoal e formação profissional

Era dia 28 de setembro de 1903 quando o Escrivão de Paz e Oficial do Registro deste Districto de Ribeirão Preto certificou que,

(...) na cidade de Ribeirão Preto compareceu Valeriano F. dos Reis, negociante e residente à Rua General Osório 147 para declarar no dia 25 de setembro de 1903 à quatro horas da manhã nasceu uma criança, de cor branca, sexo masculino, filho legítimos do declarante e donna Ursolina de Oliveira Reis, ele do Estado do Sergipe e ella do Estado do Rio de Janeiro.<sup>5</sup>

Foi nessa cidade do interior paulista, entre a reestruturação sanitária decorrente dos problemas médicos da febre amarela e de casos isolados de malária e a continuidade dos melhoramentos urbanos necessários à implantação da infraestrutura da área urbana do município nas décadas iniciais do século XX, que José de Oliveira Reis cresceu e se desenvolveu. Sua infância foi pouco registrada e pouco preservada em documentos que possibilitariam compreender este cotidiano entre seus estudos no Ginásio do Estado e as brincadeiras juvenis nas Praças XV de Novembro e da Estação, particularmente esta segunda, acompanhando os trabalhos dos maquinistas e mecânicos dos Trens da Cia. Mogiana de Estrada de Ferros.

---

<sup>5</sup> Documento do Arquivo da Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Integra a Pasta com documentos pessoais e acadêmicos de José de Oliveira Reis.

Desse período da vida daquele que se formaria engenheiro-geógrafo na Capital Federal em 1926 são também praticamente inexistentes os registros que poderiam estabelecer relações de parentesco, amizades e outras atividades. O próprio José de Oliveira Reis parece não responder perguntas sobre sua infância aos entrevistadores durante depoimento concedido ao Museu da Imagem e do Som do Rio de Janeiro (MIS-RJ) no dia 14 de setembro de 1992. Apenas breves, mas consideráveis explicações apresentadas no referido depoimento proporcionaram algum referencial ou relação de sua vida na juventude com sua vida profissional. A primeira consideração apresentada por José de Oliveira Reis está vinculada aos momentos em que passava – como acima informado sobre sua infância - entre as maquinarias da Cia. Mogiana de Estradas de Ferro. Na entrevista ao MIS-RJ José de Oliveira Reis apresenta esse fato como determinante da sua escolha profissional pela engenharia.

Poderia ter continuado as atividades empresariais e comerciais de seus familiares na cidade de Ribeirão Preto. No entanto, sua escolha recaiu sobre a cidade do Rio de Janeiro, cidade natal de sua mãe – que ele visitou algumas vezes ainda na juventude -, para iniciar sua formação profissional na Escola Politécnica. Escolha talvez vinculada aos laços familiares maternos que resultou na desconsideração de realizar sua formação pela Escola Politécnica de São Paulo, muito mais

próxima de Ribeirão Preto, e àquela época com conexão ferroviária entre ambas.

A fotografia foi sua segunda referência da juventude, acompanhando-o profissionalmente durante pesquisas, viagens, levantamentos e catalogação de obras e cidades em várias partes do mundo. Em sua residência na cidade de Ribeirão Preto, José de Oliveira Reis tinha um pequeno e rudimentar laboratório para revelação de fotografias. Muito provavelmente, um interesse decorrente de eventual relação com profissionais que, naquela época, estavam em plena e ativa produção em Ribeirão Preto, como o fotógrafo João Passig. O resultado desse importante interesse pelo registro visual que produziu ao longo dos anos, especialmente sobre a cidade do Rio de Janeiro, também integra o acervo pessoal de José de Oliveira Reis doado por ele próprio ao Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro.

Esses são, portanto, os únicos referenciais sobre a vida de José de Oliveira Reis encontrados na documentação levantada e analisada. Certamente outros e importantes acontecimentos perfizeram a sua vida no interior do Estado de São Paulo, mas que provavelmente se caracterizarão como lacunas perenes, tais quais lacunas de algumas passagens da sua atividade profissional, como a viagem que fez aos EUA em 1939.

Sobre a sua formação como engenheiro na Escola Politécnica do Rio de Janeiro existem poucas informações no

fundo documental em seu nome nos arquivos da instituição, hoje integrante da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Não foi possível localizar registros do conjunto das disciplinas cursadas por José de Oliveira Reis. Consta neste conjunto apenas uma solicitação de matrícula no curso de Engenharia Industrial apresentada ao Diretor da Escola no dia 31 de março de 1922.

Outro frágil registro documental que aponta vinculações acadêmicas de José de Oliveira Reis com a Escola Politécnica do Rio de Janeiro informa uma possível atuação como docente nos primeiros anos da década de 1930. Esse trabalho docente ocorreu no retorno de José de Oliveira Reis ao Rio de Janeiro após sua provável primeira experiência profissional entre os anos de 1926 e 1927, na cidade de São Paulo: após o término do curso na Politécnica do Rio de Janeiro foi atuar como engenheiro da Comissão de Obras Novas de Abastecimento de Águas da Capital (do Estado de São Paulo) sob a chefia do engenheiro Henrique de Novaes.

O trabalho na Escola Politécnica ocorreu como assistente-docente da cadeira de *Hidráulica Teórica e Aplicável*, ministrada pelo seu colega Raimundo Barbosa de Carvalho Neto. Pela escassez documental foi possível apreender apenas que as atividades estavam relacionadas às questões hidráulicas, de circulação dos sistemas de abastecimento, de dimensionamento das tubulações, de

distribuição de águas ou captação dos esgotos nos edifícios. Ainda assim, temas de estudos que, de alguma forma, estavam relacionados à solução dos problemas de abastecimento de água e saneamento das cidades, eixo central dos trabalhos realizados na primeira experiência profissional pela Comissão de Obras Novas de Abastecimento de Águas de São Paulo.

Desse trabalho na Comissão de Obras Novas, apenas um documento informa a ida de José de Oliveira Reis para São Paulo: a ficha de proposição para admissão como sócio do Clube de Engenharia do Rio de Janeiro, datada de 3 de abril de 1934. No documento manuscrito consta a informação apresentada pelo próprio José de Oliveira Reis sobre a atuação profissional na referida Comissão, constando também o nome de Henrique de Novaes, chefe da Comissão, como um dos engenheiros que assinou a proposição para a admissão no Clube do recém-aprovado para o cargo de engenheiro da Prefeitura do Distrito Federal.

Também no caso desse primeiro trabalho profissional, a documentação é muito restrita. Além da ficha de proposição para sócio do Clube de Engenharia, apenas o Relatório da Comissão de Obras Novas elaborado pelo seu chefe, o engenheiro Henrique de Novaes, informa quais foram as atividades, os projetos e as execuções realizadas nos anos de 1926 e 1927. No entanto, não consta neste Relatório informação precisa e detalhada sobre a atuação de José de Oliveira Reis

naqueles primeiros anos após sua formação na Escola Politécnica do Rio de Janeiro.

Por outro lado, a raridade documental e a consequente lacuna historiográfica sobre sua formação e primeira atuação profissional não impossibilitam considerar que o trabalho na Comissão de Obras Novas de Abastecimento de Águas de São Paulo tenha sido a sua primeira aproximação com os “problemas urbanos”. Problemas que estavam estruturados pela matriz sanitária do urbanismo e foram norteadores do pensamento urbanístico da geração de Henrique de Novaes, Saturnino de Brito e outros engenheiros que ajudaram na formação dos profissionais urbanistas brasileiros que se formaram e atuaram durante o século XX.

Entre os profissionais que foram formados e influenciados por esta primeira geração de engenheiros, José de Oliveira Reis está entre os que tiveram sua formação como urbanista realizada concomitantemente aos trabalhos realizados no serviço público, inerente e integrado ao processo histórico de institucionalização do urbanismo nas administrações municipais brasileiras. Seu trabalho e atuação profissional como urbanista esteve diretamente envolvido com as principais mudanças institucionais na Prefeitura do Distrito Federal no campo da infraestruturação institucional dos setores de urbanismo. Essas mudanças foram caracterizadas, ao mesmo, tempo pela complexificação e especialização do saber urbanístico,

conduzidas com o objetivo de orientar (controlar?) o processo de crescimento das cidades brasileiras no contexto da economia urbano-industrial que marcou a inflexão histórica de 1930.

E em relação à sua trajetória profissional, um conjunto de restritos e dispersos vestígios apontam para outros deslocamentos, outros trabalhos, outras filiações institucionais. Exemplos desses deslocamentos são as duas viagens que fez em 1951 e 1958 para eventos relacionados ao urbanismo. A primeira, em 1951, para o II Congresso da Federação Internacional de Habitação e Urbanismo, realizado em Rabat no Marrocos e organizado pela União Internacional de Arquitetos; a segunda viagem, em 1958, para o Congresso Nacional de Urbanismo nos EUA.

Os únicos registros dessas viagens constam nos decretos da prefeitura do Rio de Janeiro que autorizam José de Oliveira Reis a se ausentar do país e de suas atividades profissionais. Pela Portaria 442 da Prefeitura do Distrito Federal, publicada no Diário Oficial de 13 de junho de 1951, ele foi autorizado a afastar-se por 4 (quatro) meses, a partir do dia 31 de agosto de 1951, para participar do Congresso e realizar viagens pelas principais capitais europeias com o objetivo de estudar e avaliar os serviços de transporte coletivos. A viagem de 1958 para os EUA foi autorizada pela portaria n. 257 do dia 02 de maio de 1958, constando autorização para participar do Congresso Nacional

de Urbanismo como representante da Prefeitura do Distrito Industrial.

Sobre trabalhos ou outras filiações institucionais aos quais também não existem maiores referências, encontramos substantivas respostas em documento do Rotary Club do Rio de Janeiro. No boletim Semanal de n. 546 do Rotary, datado de 15 de junho de 1956, José de Oliveira Reis é apresentado à plateia que compareceu ao almoço oferecido pelo Clube dos Rotarianos. Na apresentação o orador faz breve relato da atividade profissional do engenheiro, que estava presente para proferir a palestra intitulada "Plano da Cidade do Rio de Janeiro" – conforme documento de agradecimento expedido pelo Secretário do Rotary Club, o Sr. Oswaldo Benjamin. O relato com breve currículo foi assim publicado no Boletim do Rotary Club do Rio de Janeiro:

É membro do Conselho Diretor do Clube de Engenharia e da American Society of Planning Official. Faz parte da Comissão de Localização da Nova Capital do Brasil. Elaborou o "plano diretor" das cidades de Ribeirão Preto em São Paulo, e Bela Vista no Território do Rio Branco, e projetou a cidade residencial da Base Naval de Aratú. Fez parte da Comissão de Implantação da Engenharia de Tráfego na P.D.F. É livre docente da cadeira de Urbanismo e professor de Administração Municipal na Faculdade de Arquitetura" (ROTARY, 1956).

Em relação à Base Naval de Aratú consta no acervo do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro (AGCRJ) apenas o memorial descritivo do projeto urbanístico que foi apresentado juntamente com outros documentos pelo COTEPLA LTDA (Consórcio Técnico de Planejamento), que José de Oliveira Reis

fundou em 1952, e do qual foi superintendente. Foi também dirigente da URBA LTDA, uma das consorciadas do COTEPLA, responsável no âmbito do consórcio pelo projeto urbanístico da Base Naval.

Convém salientar que no âmbito do estudo da biografia profissional de José de Oliveira Reis, as lacunas referentes à vida juvenil foram menos prejudiciais que estas últimas sobre os trabalhos que desenvolveu a partir de 1926. Elas poderiam proporcionar a ampliação da análise sobre a própria formação e atuação de José de Oliveira Reis como urbanista. Poderiam também corroborar ainda mais com uma interpretação que não restringisse a atuação dele nas questões urbanísticas circunscritas ao sistema viário: interpretação que geralmente acontece quando a análise de sua obra acontece recortada espacialmente à cidade do Rio de Janeiro e aos dois principais cargos que ocupou na Capital Federal: chefe da Comissão do Plano da Cidade e diretor do Departamento de Urbanismo.

Não significa, por outro lado, diminuir a intrínseca relação do engenheiro José de Oliveira Reis com certo “urbanismo viário”, e o que eventualmente tal relação poderia representar: uma redução da compreensão, por parte do engenheiro, sobre os pressupostos e categorias do urbanismo, limitando-o à problemática do sistema viário. E para escapar a esse percurso e olhar unilateral, assim como aos riscos simplificadores de uma análise que encerra o pensamento urbanístico do engenheiro

José de Oliveira Reis a uma única problemática, foi necessário compreender os deslocamentos (Plano Diretor de Ribeirão Preto, de Bela Vista, COTEPLA, entre outros, como informado no Boletim do Rotary) profissionais e institucionais que ele realizou.

Foi essa a orientação metodológica das pesquisas anteriores realizadas, é esta a orientação que funcionou como suporte para a escolha dos textos por ele escritos, por informar e viabilizar a leitura sobre as diversas temáticas que interessaram ao profissional José de Oliveira Reis. Textos que permitem acompanhar o contínuo processo de desenvolvimento do pensamento urbanístico desse engenheiro que dedicou sua vida profissional quase integralmente ao longo de várias décadas ao serviço público municipal.

Eis outra intenção dos textos aqui publicados: expor em eixos temáticos específicos, ao mesmo tempo inter-relacionados à sua trajetória, a diversidade de sua atuação profissional, evidenciando como sua formação como urbanista ocorreu somente nessa conjuntura. O urbanista José de Oliveira Reis não é resultado de uma formação acadêmica anterior, mas de um processo mais amplo que é o de construção, legitimação e institucionalização do urbanismo no Brasil como prática profissional.

#### 4. José de Oliveira Reis, urbanista: construção e circulação do pensamento urbanístico

Deslocamentos, movimentos relacionais aos congressos que participou e aos cargos que ocupou, às pessoas que aturam diretamente com ele ou como referência intelectual sobre determinado tema. Somente no conjunto dessas categorias e numa temporalidade pertinente à sua própria construção profissional, produtora e receptora de ideias, ambas indistintamente, é que foi possível interpretar seus deslocamentos e perceber que não só suas problemáticas-temáticas de interesse não foram únicas, como as mudanças relacionadas aos temas que abordou transformarem-se no período de produção e execução dos próprios trabalhos que desenvolveu. Em seu caso, na prática urbanística institucionalizada nas administrações municipais e cujas bases teóricas perfizeram o processo de construção do urbanismo pelas interlocuções profissionais provenientes da formação em engenharia, que é o seu lugar profissional de atuação e por onde atuou na construção dos diversos lugares institucionais da prefeitura do Rio de Janeiro.

Entre os exemplos importantes de deslocamentos institucional e espacial - neste caso para atuar em outras localidades - na vida profissional de José de Oliveira Reis, estão os trabalhos que desenvolveu, como anteriormente informado, em sua cidade natal, Ribeirão Preto. O primeiro, em 1945,

quando contratado para elaborar o Plano Diretor da cidade, ou como ele mesmo denominou, “Observações e Notas Explicativas do Esquema do Plano Diretor de Ribeirão Preto”.

O segundo trabalho ocorreu no ano de 1955, após receber carta do Presidente da Câmara Municipal, Adalberto Teixeira de Andrade - datada do dia 05 de maio deste ano -, que escreveu em nome da Comissão Especial do Plano Diretor da Cidade. Pela carta, José de Oliveira Reis foi convidado a atualizar e analisar as propostas por ele elaboradas em 1945, mas que segundo algumas críticas na imprensa ribeirão-pretana, não foram implementadas. Entre as críticas, por exemplo, o artigo URBANISMO, escrito pelo colunista do jornal A CIDADE, Paulo Jarbas<sup>6</sup>:

desde 1945, vem ele emprestando o precioso auxílio dos seus conhecimentos para uma orientação racional do crescimento de Ribeirão Preto, mas, até agora, as administrações não estabeleceram o plano diretor indispensável às condições de vida da cidade (...). É mister, pois, que os futuros administradores de Ribeirão Preto, cuidando da grande responsabilidade que lhes vai competir, preparem seus planos para a elaboração do PLANO que a cidade reclama para seu desenvolvimento.

E não apenas a imprensa elaborou críticas às administrações municipais que se sucederam entre 1945 e 1955. Elas foram apresentadas pelo próprio engenheiro na palestra “Urbanismo e sua Influência no Município” (que é um dos textos

---

<sup>6</sup> No fragmento do Jornal A CIDADE (disponível na Caixa Jose de Oliveira Reis do Arquivo Público e Histórico de Ribeirão Preto) não consta a data exata da publicação, mas certamente foi à época do retorno de José de Oliveira Reis em 1955.

publicados nesta coletânea), proferida em Ribeirão Preto no dia 08 de agosto de 1955, ao afirmar que

é insofismável que Ribeirão Preto é uma cidade progressista e como seu título de "Capital do Oeste de S. Paulo", vai vencendo inúmeras dificuldades e ultrapassando todas as expectativas. O seu desenvolvimento, a sua extensão não podem ser feitos a mercê das improvisações e indiscriminadamente. É preciso controlá-los. Já é tempo, pois, de dotar o Município de um Plano Regional, abrangendo não só o plano diretor da área urbana da cidade (...) Não se compreende hoje uma cidade da importância de Ribeirão Preto não ter seu plano de urbanização. Como frisamos no começo desta palestra, o plano de urbanização não se limita ao traçado físico de ruas, isto é, da circulação. É algo mais que exige a cooperação de todos, pois como vimos, abrange todas as atividades humanas".<sup>7</sup>

Pelo tom das críticas não causa estranhamento o enorme interesse e considerável divulgação na imprensa da cidade sobre o retorno de José de Oliveira Reis para debater e analisar o desenvolvimento de Ribeirão Preto. Entre outras, as seguintes reportagens: "Urbanismo", "Urbanismo e sua influência no Município", "A cidade do futuro" (13/08/1955); "Entrevista com o Urbanista Oliveira Reis" (11/08/1955); "Estudos sobre o Plano Urbanístico Local – em mesa redonda pelo eng. Oliveira Reis" (06/08/1955). Se considerarmos o tom também agressivo dos debates ocorridos na Câmara Municipal de Ribeirão Preto nas semanas que antecederam a chegada dele à cidade, é muito provável que sua agenda de trabalho tenha sido intensa. Entre almoço com o Prefeito José Costa no Restaurante do Bosque Municipal e outras atividades, consta entre os documentos a informação de que a palestra

---

<sup>7</sup> O Documento original da palestra está disponível na Caixa Jose de Oliveira Reis do Arquivo Público e Histórico de Ribeirão Preto.

“Urbanismo e sua Influência no Município” ocorreu em reunião no Salão Nobre da Câmara Municipal, com a participação de funcionários da prefeitura, vereadores, o Prefeito José Costa e tantos outros interessados.

Em relação à sua vida profissional, essa segunda viagem a Ribeirão Preto em 1955 implicou negociação em relação à data possível para fazer a conferência “Urbanismo e sua Influência no Município” em função das suas atribuições na Capital Federal (DE FARIA, 2001). Atribuições que informam outros deslocamentos do engenheiro, agora institucionais e no Rio de Janeiro. Conforme documentação disponível no Arquivo Público e Histórico de Ribeirão Preto, em resposta ao convite, José de Oliveira Reis pediu desculpas por não ser possível comparecer nos dias previamente definidos para o mês de julho: alegou impossibilidade em função das atividades docentes no curso de Urbanismo da Faculdade Nacional de Arquitetura do Rio de Janeiro.

José de Oliveira Reis desenvolveu sua segunda atividade acadêmica como docente após aprovação no concurso para Docente Livre da *Cadeira de Urbanismo – Arquitetura Paisagística* da Universidade do Brasil com a Tese “Transportes Coletivos: transporte rápido – metropolitano. Estudos do Rio de Janeiro e S. Paulo”. Uma atuação externa aos quadros da Prefeitura do Distrito Federal que é coincidente com uma de suas saídas do cargo de Diretor de Urbanismo, principalmente a que ocorreu pela sua exoneração em fevereiro de 1948. Foram

dois anos até esse concurso para Docente em que José de Oliveira Reis desenvolveu atividades distantes do debate urbanístico no Departamento de Urbanismo, atuando no serviço de Topografia, no Núcleo Agropecuário e na Comissão de Concorrência Pública.



Frontispício da Tese de Docência Livre realizada pelo engenheiro José de Oliveira Reis para concurso na Cadeira de Urbanismo – Arquitetura Paisagística da Faculdade Nacional de Arquitetura da Universidade do Brasil. Junho de 1950. Exemplar do Acervo José de Oliveira Reis do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro. DB/FJOR/AGC-RJ

Este período entre 1948 e 1950 foi certamente utilizado pelo engenheiro para a elaboração da Tese sobre os “Transportes Coletivos”, inquestionavelmente o embrião dos estudos e trabalhos que desenvolveria por aproximadamente duas décadas a partir de 1950. Décadas dedicadas ao ensino na Faculdade Nacional de Arquitetura, atuação nas Comissões Executiva do Metropolitano e de Engenharia de Tráfego no Rio de Janeiro<sup>8</sup>, participação em Congressos, ensino em cursos de Especialização em Engenharia de Tráfego (na década de 1960) para o Instituto Nacional de Pesquisas Rodoviárias do Conselho Nacional de Pesquisas da Presidência da República e artigos para revistas de engenharia e administração municipal.

Foi nesse momento que a Revista de Administração Municipal (RAM) do Instituto Brasileiro de Administração de Administração publicou seu artigo Engenharia de Tráfego e as Municipalidades – o caso do Rio de Janeiro.<sup>9</sup> O tema da engenharia de tráfego e sua relação com o planejamento urbano foi também abordado alguns anos antes da publicação na Revista de Administração Municipal. Essa relação foi abordada por José de Oliveira Reis elaborou no artigo Planejamento Urbano e Planejamento Regional – Sua Interligação no TEMA III – SERVIÇOS PÚBLICOS E MUNICIPAIS da

---

<sup>8</sup> Conforme Boletim n.99, em Atos do Secretário Geral – Expediente de 25 de junho de 1960, pela Portaria n. 354, o Secretário resolveu designar o Engenheiro José de Oliveira Reis para responder pela Divisão de Engenharia de Tráfego, criada pelo Decreto n. 14.847, de 3 de dezembro de 1959. Documento disponível no acervo José de Oliveira Reis – manuscritos – do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro.

<sup>9</sup> Publicado na RAM, Ano IX, n.54, setembro/outubro de 1962, p. 355-366.

VII REUNIÃO DO CONGRESSO INTERAMERICANO DE MUNICÍPIOS<sup>10</sup>, realizado no Rio de Janeiro em novembro de 1958. Nesse estudo identificou o “tráfego, trânsito, transportes coletivos” como um dos conjuntos de dados, “com o qual se procura definir com clareza e precisão a cidade, tanto no seu aspecto físico como no funcional”. Tais dados, assim como vários outros enunciados pelo engenheiro, integrariam a 1ª Fase, das quatro existentes, do Planejamento Urbano. Segundo José de Oliveira Reis,

(...) Do mesmo modo que no Planejamento Regional, de acordo com Lewis Mumford, distinguimos 4 fases; também o Planejamento Urbano pode ser distribuído em 4 fases”, que, nas suas linhas gerais, se resumem nas seguintes (REIS, 1959): 1ª Fase – Definição; 2ª Fase – Análise; 3ª Fase – Elaboração do Plano Urbano; 4ª Fase – Execução (REIS, 1958).

Em seu argumento reforça a tese de que a relação entre a engenharia de tráfego e o planejamento urbano é fundamental para a intervenção na cidade, esclarecendo ainda que no estudo e proposição das “vias arteriais a engenharia de tráfego entra com a sua colaboração bastante acentuada no projeto de detalhes das mesmas” (REIS, 1966)<sup>11</sup>.

Uma colaboração ainda mais diretamente relacionada com as 3ª e 4ª fases do Planejamento Urbano, respectivamente, aquela que cuida “do início da elaboração do plano de

---

<sup>10</sup> O mesmo texto foi apresentado no II Congresso Iberoamericano de Municipios realizado em Lisboa no ano de 1959; é esta a versão do texto que está nesta antologia.

<sup>11</sup> Esta passagem está em outro texto: “Planejamento Urbano e Rural e suas interligações como Engenharia de Tráfego”, elaborado para o já referido curso de Especialização em Engenharia de Tráfego no ano de 1966. O documento integra o acervo José de Oliveira Reis do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro.

desenvolvimento e expansão da cidade”, e da “execução propriamente dita”; esta última precedida das etapas de *programação* do tempo de execução das propostas - no caso da relação com a engenharia de tráfego, execução das obras de sistemas viários, sinalizações, estacionamentos, entre outras -, e de *aprovação* pelas autoridades públicas.

Seu crescente interesse por essa área dos estudos urbanos (a do transporte e da engenharia de tráfego e sua articulação com o planejamento urbano) foi também explicitado na viagem que realizou em 1951, inicialmente para participar do II Congresso da Federação Internacional de Habitação e Urbanismo na cidade marroquina de Rabat. Porém, no contexto da ampliação dos estudos sobre transporte coletivos que desenvolvera na tese, mais importante que o congresso que participou, foi a viagem, realizada na sequência, para estudar os serviços de transportes coletivos das principais capitais europeias.

Pela ausência de documentos não foi possível saber se o estudo que desenvolveu focou temas como o sistema de circulação, os tipos de veículos, a abrangência territorial do sistema de transportes, entre outros. Contudo, e apesar desse vazio provocado pela (provável) inexistência de um relatório de viagem entre os documentos do seu acervo, é possível pinçar no texto da Tese sobre os “Transportes Coletivos” – ainda que em seu caráter extremamente técnico e estatístico -, uma

passagem que certamente norteou suas observações. Segundo José de Oliveira Reis,

(...) pode-se concluir que no planejamento do transporte coletivo devemos considerar os quatro tipos de veículos: bonde, ônibus, trolleybus e o trem, como elementos essenciais na solução dos transportes das massas e que uma estreita colaboração entre eles deverá existir. Nenhuma solução, entretanto, poderá ser satisfatória se não for previamente estabelecido um plano de vias arterial adequado para resolver o tráfego superficial articulado com o sistema de transporte coletivo. O sistema de vias arteriais constituindo a base da circulação da cidade terá a responsabilidade dupla das soluções do tráfego superficial e do transporte rápido metropolitano qualquer que seja o tipo: subterrâneo, em corte ao céu, superficial de nível ou em elevado (REIS, 1950, p. 20-21)

Essa importância da prévia elaboração de um plano de vias arteriais, como mencionado no fragmento acima, para equacionamentos dos transportes e do tráfego de superfície foi também enfatizado em outro trabalho. Trata-se do artigo "Sistema de Vias Arteriais do Plano Diretor do Rio de Janeiro", incluído no livro "Urbanismo no Rio de Janeiro"<sup>12</sup>, publicado em 1950. O livro foi desenvolvido conjuntamente com outro importante profissional, o engenheiro-arquiteto Adalberto Szilard, o autor principal do livro.

O texto foi baseado nos trabalhos da Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro criada em 1937, chefiada por José de Oliveira Reis durante toda sua existência institucional, até

---

<sup>12</sup> O livro "Urbanismo no Rio de Janeiro" (contendo o artigo de José de Oliveira Reis) foi republicado na versão fac-símile digital em 2012 pela Editora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília e pela Rede Urbanismo no Brasil. Essa versão está disponível no repositório institucional da UnB. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/101>

1945. Numa breve passagem do texto é possível apreender alguns aspectos considerados pelo engenheiro ao abordar os problemas viários e o traçado urbanístico:

Preliminarmente, cumpre ressaltar que as linhas mestras do plano são impostas pelas condições típicas da topografia da cidade, com seus morros e vales. Não há, pois, cabimento para uma variedade de traçados ao sabor das idéias, como acontece, em geral, nas cidades planas. Daí a natural limitação do traçado das principais vias de comunicação aos esquemas propostos por vários engenheiros patricios e alienigenas, conservando todos, no entanto, com ligeira variante, a mesma estrutura (REIS, 1950, p.79).

Consideração semelhante em relação ao traçado urbanístico das vias de circulação nas cidades e sua relação com a expansão urbana de Ribeirão Preto foi apresentada naquela palestra proferida no ano de 1955, *Urbanismo e sua Influência no Município*<sup>13</sup>. Na ocasião, José de Oliveira Reis apresentou considerações em relação ao Plano Diretor por ele elaborado para a cidade em 1945, sobretudo na crítica à reprodução da malha em “tabuleiro de xadrez” do desenho urbano de Ribeirão Preto:

outro pormenor do esquema que provavelmente seria profundamente alterado é o que diz respeito às novas áreas de expansão, cujos arruamentos não mais obedeceriam a programática dos traçados habituais de simples prolongamentos dos logradouros existentes, a observância rígida de suas respectivas continuidades (REIS, 1955).

---

<sup>13</sup> Este artigo foi publicado na Revista Espaço & Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos, n. 41. Ano XVII, 2001. É esta a versão que está nesta antologia

Na época dessa palestra José de Oliveira Reis já tinha importante aproximação com o pensamento programático municipalista brasileiro, tendo participado dos debates que ocorreram no I Congresso Nacional de Municípios Brasileiros em 1950, realizado em Petrópolis sob a organização da Associação Brasileira de Municípios. Para este I Congresso Nacional de Municípios José de Oliveira escreveu o artigo Problemas Técnicos, integrando o conjunto dos textos organizados pela Associação Brasileira de Planejamento (ABP) como contribuição ao debate municipalista que ocorreu em Petrópolis.

Nesse texto afirmou que o Plano Diretor tem como finalidade “estabelecer um sistema de vias principais de tráfego” (Reis, 1950, p. 666), orientando assim seu pensamento urbanístico à intrínseca e necessária condução dos problemas do transporte e do tráfego como categorias do plano diretor relacionado ao plano de vias arteriais. Ainda assim, essa concepção urbanística não significou a restrição de sua análise sobre o planejamento do transporte e o plano de vias arteriais às questões relacionadas ao crescimento ordenado das cidades pelo seu plano diretor.

É nesse mesmo contexto da década de 1950, momento em que sua trajetória profissional está em diálogo com o desenvolvimento urbano no âmbito do movimento municipalista, que o interesse e a defesa do desenvolvimento

regional em todos os seus aspectos também estão presentes no seu pensamento urbanístico. Essa abordagem foi desenvolvida naquele texto da palestra de 1955 em Ribeirão Preto, "Urbanismo e sua Influência no Município". Segundo José de Oliveira Reis,

os problemas de circulação duma cidade estão ligados ao da região e por consequência a de outras cidades. É uma precípua das municipalidades cooperar com o plano rodoviário, quer estadual, quer nacional. O plano rodoviário marcará as diretrizes do sistema de circulação regional ao qual o plano diretor da cidade deverá estar jungido" (REIS, 1955).

No argumento pautado pela necessidade de pensar o plano diretor articulado ao plano regional, e pela relação de crescimento das áreas urbanas em direção à área suburbana e rural dos municípios, constava ainda a necessidade premente de criação de

órgão técnico ou departamento na municipalidade, para iniciar os estudos de planejamento no Município de Ribeirão Preto (...) afim de dotar este próspero município de um plano regional e de um plano diretor urbano" que regulem o crescimento e a expansão da cidade e município dentro das boas normas do Urbanismo (REIS, 1955).

Ainda em relação aos argumentos que apresentou na palestra "Urbanismo e sua Influência no Município" (1955) - como parte das considerações e avaliações sobre o Esquema do Plano Diretor de Ribeirão Preto, especialmente o que nesse Plano Diretor foi elaborado para promover a regulação do crescimento e expansão da cidade -, é possível apreender seus interesses sobre a problemática do desenho, da forma urbana.

Como consta em outra passagem do texto, “hoje [1950] procurar-se-ia estabelecer um sistema de vias arteriais e de caráter periférico às superquadras, dentro das quais seriam projetadas as Unidades de Vizinhança” (REIS, 1955).

Essa solução espacial considerada e adotada pelo engenheiro José de Oliveira Reis para gerar um crescimento ordenado das áreas de expansão de Ribeirão Preto é certamente indício de sua interlocução com o debate urbanístico nos EUA. No seu caso, interlocução profissional construída provavelmente desde a primeira viagem que fizera aos EUA como chefe da Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro em 1939 – ou antes, mediante outros processos de apreensão das ideias sobre urbanismo, como as publicações em revistas e livros.

Dessas interlocuções surgiram resultados que passaram por planos como o de Ribeirão Preto na década de 1940, e que poderiam também passar por realizações anteriores à viagem aos EUA em 1939. Como exemplo, o plano projetado e executado do Bairro Peixoto em Copacabana no Rio de Janeiro, desenvolvido em 1938. Plano apresentado por José de Oliveira Reis como chefe da Comissão do Plano da Cidade no manuscrito *Urbanização de Copacabana*, datado de junho de 1939.

Pode-se, no entanto, questionar se espacialmente o Bairro Peixoto apresenta as melhores interlocuções urbanísticas

com as Unidades de Vizinhança. Pela estrutura geográfica no entorno da implantação, o Bairro Peixoto ficou limitado espacialmente e sem a possibilidade de articulação com outras unidades, conformando-se em algo aqui definido como "unidade independente". Contudo, é mais que observável (mesmo atualmente na cidade) a articulação da área verde e as vias internas ao sistema viário triangular em seu perímetro. Entre essas vias se organizou um conjunto arquitetônico residencial com gabarito uniforme e todo um conjunto de serviços que atendem a população existente no bairro.



Fragmentos de Copacabana com o Bairro Peixoto na parte superior da imagem, sobressaindo em relação ao eixo horizontal das vias em Copacabana (SZLIARD e REIS, 1950).

No texto “Urbanização de Copacabana” estão explicitados os principais aspectos que nortearam o “novo plano dentro dos princípios urbanísticos”:

Caráter estritamente residencial da região urbanizada; Estudo racional do tráfego na zona em apreço; Zoneamento adequado para as quadras que compõe o plano; Reserva de espaço livre para recreação no centro de gravidade da região estudada e da limitrofe; Previsão de ligação do bairro de Copacabana ao da Lagoa; Alargamento da rua Siqueira Campos até a Avenida Atlântica na previsão de um tráfego futuro mais intenso (REIS, 1939)

Se a proposta de urbanização do Bairro Peixoto pode ser considerada a primeira experiência efetiva de José de Oliveira Reis no campo do urbanismo desde que entrou na Prefeitura do Distrito Federal, mediante aprovação em concurso público no ano de 1933 para o cargo de engenheiro de terceira classe da *Directoria de Engenharia* o Plano de Ribeirão Preto de 1945 é, certamente, obra de um profissional com larga experiência nos setores públicos. Inegavelmente, essa experiência foi fundamental em sua participação no processo de reestruturação dos setores municipais de urbanismo no Rio de Janeiro para a criação do Departamento de Urbanismo já no contexto da redemocratização pós-1945.

Neste ano a Comissão do Plano da Cidade foi transformada em Departamento pelo Decreto-Lei n. 8034 do dia 6 de dezembro. Esse Decreto também criou outra Comissão

do Plano da Cidade<sup>14</sup> junto ao Gabinete Municipal de Filadelfo de Barros Azevedo, “como órgão conselheiro para opinar, orientar e resolver sobre os planos e processos em instância (...) sob a presidência do Prefeito e do Secretário de Administração” (Reis, 1977, p.121). José de Oliveira Reis foi o primeiro Diretor do Departamento de Urbanismo, alternando o cargo com Eduardo Afonso Reidy entre o final da década de 1940 e o início da década de 1960. Aliás, foi Eduardo Affonso Reidy o profissional com quem José de Oliveira Reis travou possivelmente aquele que foi o maior embate intelectual urbanístico no Rio de Janeiro ao longo do século XX.

Em relação a esse possível debate intelectual, seja nesse artigo, assim como nos estudos anteriores sobre o engenheiro José de Oliveira Reis, não foi adotado argumento que indicasse uma ideia de “disputa por liderança”, como sugerido por Nabil Bonduki (BONDUKI, 2000), no Departamento de Urbanismo entre os dois profissionais. O argumento analítico adotado passou e passará pelo interesse interpretativo das articulações entre o lugar institucional e os lugares profissionais que caracterizaram a vida de ambos. Portanto, é fundamental compreender o contexto profissional da formação de base ao processo de formação como urbanista que cada um empreendeu na Prefeitura do Distrito Federal.

---

<sup>14</sup> Essa nova Comissão não é a continuidade da Comissão do Plano da Cidade que existiu até 1945 (Faria, 2007).

Concordo, nesse sentido, com a importante indagação apresentada por Margareth Pereira, que é a de perguntar “como foi possível manter funcionando o Departamento de Urbanismo, tendo em vista a oscilação entre visões diferentes de urbanismo e arquitetura”<sup>15</sup>. Entretanto, essa concordância com Margareth Pereira não invalida outra pergunta: são realmente diferentes? Talvez a resposta não deva passar pela visão de cada um, mas pela impossibilidade e intransigência em construir um trabalho complementar e integrado de urbanismo, entre dois processos particulares aos quais ambos distintamente estavam associados: o da engenharia (Reis) e o da arquitetura moderna (Reidy), de Alfred Agache e de Le Corbusier, de Armando de Godoy e de Lucio Costa.

Deve-se também concordar com o argumento de Margareth Pereira de que ambos tinham uma visão muito clara da importância do planejamento urbano, mas obviamente associada ao processo de construção do urbanismo ao qual cada um estava integrado. Compreender, assim, que as concepções se relacionavam não apenas com o lugar institucional em alguns casos, mas com a especificidade do olhar sobre os problemas urbanos. As condições que certamente geravam debates e interlocuções entre os profissionais dos setores de urbanismo, não deixariam de gerar

---

<sup>15</sup> Depoimento de Margareth Pereira para a Série “Capítulos da Memória do Urbanismo Carioca”. Freire, A.; Oliveira, L.L. (orgs). Rio de Janeiro: Folha Seca, 2000.

também “disputas” pela hegemonia nas intervenções sobre a cidade.

Estas “disputas” certamente produziram circulação entre profissionais nos cargos de chefia dos tais setores, gerando, conseqüentemente, mudanças em alguma variável na orientação dos encaminhamentos e decisões das questões urbanísticas no Rio de Janeiro. E esta circulação está de certa forma vinculada à inconstância funcional que caracterizará a vida profissional de José de Oliveira Reis durante a década de 1950 na administração municipal do Rio de Janeiro. Inconstância delineada, por exemplo, pela exoneração do cargo de Diretor do Departamento de Urbanismo após publicação do Esquema Geral do Plano Diretor do Distrito Federal, encaminhado pelo próprio José de Oliveira Reis ao Diretor do Departamento de Obras da Secretaria Geral de Viação e Obras, conforme Protocolo 300805 do dia 13 de janeiro de 1948 – como anteriormente informado sobre exoneração ocorrida em 1948, foi imediatamente após este episódio da publicação do Esquema Geral do Plano.

Algum tipo de “disputa” para explicar esta exoneração imediatamente após publicação do Esquema Geral do Plano? Certamente, mas foi também fundamental empreender análise sobre eventos que não estiveram restritos ao ano de 1948, para construir uma resposta – não a única – para entender tais “disputas” entre José de Oliveira Reis e Eduardo Affonso Reidy no Departamento de Urbanismo como um claro movimento

(disputas?) entre a engenharia e a arquitetura moderna, um movimento (certamente um campo de disputas) entre lugares profissionais distintos.

Nesse sentido, o entendimento aqui é de que existe um risco na simplificação da análise se o argumento estiver restrito à “disputa por liderança”. Um risco de o argumento restringir-se à análise descontextualizada dos dois profissionais não só em seus específicos lugares profissionais (José de Oliveira Reis pela engenharia, Eduardo Affonso Reidy pela arquitetura), como no lugar institucional, que é o mesmo, o Departamento de Urbanismo do Rio de Janeiro.

O procedimento interpretativo adotado compreende, portanto, certa noção de “disputa” no processo de construção do campo disciplinar do urbanismo no Brasil, culminando na concepção de cidade produzida pelo pensamento urbanístico de cada profissional. E é por esta compreensão que se faz necessário abordar o texto (provavelmente nunca publicado) *As Pistas do Aterrado do Flamengo*, escrito por José de Oliveira Reis em 1963, como crítica (ou resposta) ao artigo “A Urbanização do Aterrado Glória-Flamengo”, de autoria de Maria Carlota Soares; este publicado na *Revista de Engenharia do Estado da Guanabara*, volume XXIX, n.1/4, janeiro-dezembro de 1962.

No manuscrito “*As Pistas do Aterrado do Flamengo*”, José de Oliveira Reis refutou veementemente as considerações que a Coordenadora da Comissão Especial para Execução do

Aterro apresentou como justificativa para o projeto definitivo (PA n. 7815, que substituiu o plano desenvolvido pelo Departamento de Urbanismo, o PA n.7172). Seus argumentos foram apresentados a partir dos estudos e pesquisas que vinha desenvolvendo já na década de 1960 no âmbito da engenharia de tráfego para as municipalidades.

primeiramente investe-se contra o automóvel. No Entanto ele é uma fatalidade do progresso e do conforto, devendo ser considerado e não desprezado, em todo plano moderno de urbanização. Nestas Condições o que se tem de fazer é equacionar o problema automóvel e pedestre, dosando convenientemente um e outro no caso, para a devida solução. Também é sem sentido a generalização, feita pela autora, de que todos os planos de urbanização despersonalizam a cidade fazendo-a parecer cada vez mais com os subúrbios de Los Angeles. Além do que a injustiça de imaginar que os que planejam não se interessam pelos pedestres e só vêem o problema do trânsito no seu aspecto mais simples. Quanto ao problema do transporte parece desconhecer o que tem sido feito nas grandes cidades, de vez que afirma até hoje em nenhum país do mundo foi ele tratado com a importância que merece e os erros, os mais evidentes continuam a ser cometidos nas pequenas e grandes cidades. Aliás, é comum as pessoas leigas confundirem tráfego com transporte coletivo, e daí esse equívoco provável. Para confirmar o desconhecimento dos problemas relativos à cidade do Rio de Janeiro, no que diz respeito ao seu Plano Diretor das Principais Vias Arteriais, basta atentar, com que desenvoltura expende opinião as mais disparatadas, sobre o que ignora; e, o que é pior, induz a Administração Superior a cometer graves erros. Mais tarde esses erros irão custar aos cofres estaduais grandes somas para a sua **correção**" (REIS, 1963).

Na dura e direta crítica às considerações da Comissão Especial do Aterro é possível concluir que seu objetivo foi afirmar o desconhecimento pela Comissão dos trabalhos desenvolvidos no Departamento de Urbanismo. Da mesma forma e segundo suas próprias convicções, o desconhecimento das

problemáticas da engenharia de tráfego, dos sistemas viários e do transporte coletivo.



Projeto para urbanização da área do aterro conquistada ao mar entre o Aeroporto Santos Dumont até Botafogo. Departamento de Urbanismo, PA n. 7172. (REIS, 1977).

A reação crítica de José de Oliveira Reis é indício de que a disputa intelectual entre ambos estava mantida? No mínimo uma situação que pode conferir densidade documental para interpretar os desentendimentos entre os dois profissionais, mas não apenas em relação a esse projeto específico do Aterro, que é do início da década de 1960, mas desde a criação do Departamento de Urbanismo, ainda que uma crítica objetivamente direcionada para a autora do texto, Maria Carlota.

O texto explicita argumentos que José de Oliveira Reis fez ao problema da circulação viária ao afirmar que o primeiro plano (o do Departamento de Urbanismo) "atendia melhor à segurança dos pedestres", além de considerar que "do ponto de vista do tráfego, o projeto primitivo consulta muito mais os

interesses da cidade que o substitutivo" (Reis, 1963). Na parte final do manuscrito, José de Oliveira Reis ampliou sua crítica ao relacionar o problema do tráfego na cidade com a concepção da área verde do projeto definitivo.



Projeto Definitivo do Aterro do Flamengo (Mota, 1984, p.21). Comissão Especial para Execução do Projeto coordenada por Lota de Macedo Soares. PA n. 7815 (REIS, 1979, p. 15).

Ao mencionar a inexorabilidade da existência do automóvel na vida urbana, identificando-o como "fatalidade social urbana", sugere que qualquer solução deve prever e não afastar esse sistema de transporte. Para ele o parque existente no projeto definitivo da Comissão Especial determinaria justamente o afastamento como solução do problema. Ou seja, no projeto do parque assumiu-se o "acidental pelo principal", organizando o parque como eixo estruturador da ocupação da área resultante de desmontes.

Entretanto, com um olhar distanciado do momento em que José de Oliveira Reis discorreu sua crítica aos trabalhos da Comissão Especial do Aterro do Flamengo, em especial a que passa pela valorização substancial no projeto do parque público, é possível afirmar que o resultado não tem a dimensão

negativa por ele enunciado. Isso porque o Parque do Flamengo é certamente um dos melhores exemplos de área pública de uso livre e integral, articulado à cidade que se entremeia ao conjunto da área livre verde pelas pistas que delineiam seu desenho, assim como pelas passarelas que traspõe tais pistas do mar ao bairro do Flamengo.

É por isso fundamental entender que ao criticar a opção principal pelo projeto do Parque do Flamengo, e não pela implementação das quatro pistas associadas à proposta de uma área para recreação ativa do entorno, como previsto no projeto do Departamento de Urbanismo, ele focou seu argumento na inexorabilidade da relação entre o planejamento urbano e a engenharia de tráfego. No entendimento de José de Oliveira Reis inexistiu essa compreensão entre planejamento urbano e engenharia de tráfego, e por isso a opção em refutar o projeto mediante explícito descontentamento com o que considerou equivocado na proposta.

Oportuno ressaltar que neste momento do debate sobre o plano urbanístico do Aterro do Flamengo, o Departamento de Urbanismo estava novamente sob a direção de José de Oliveira Reis, portanto, como representação clara do lugar profissional da engenharia no urbanismo brasileiro. Ao contrário, a Comissão Especial presidida pela paisagista Maria Carlota era a representação do lugar profissional da arquitetura moderna no urbanismo brasileiro. Nesse sentido, ambos, Departamento e

Comissão, como lugares institucionais de disputas intelectuais representantes de saberes eruditos interessados e atuantes na intervenção urbanística, portanto, de construção do urbanismo no Brasil.

No contínuo movimento de construção do saber urbanístico no Brasil, o caso do Parque do Aterro do Flamengo representou a consolidação da proposição urbanística modernista iniciada tanto com os estudos de Le Corbusier para o Rio de Janeiro na década de 1920, quanto o Projeto do Ministério de Educação na década de 1930 depois o Concurso para o Plano Piloto de Brasília. No parque construído com as terras do desmonte de Santo Antônio quase imediatamente após implementação da capital federal no planalto central, a arquitetura moderna consolidou definitivamente seu lugar na construção do campo disciplinar do urbanismo brasileiro. Ação entremeada neste processo pelos planos urbanísticos do concurso do Plano Piloto de Brasília, realizado também por engenheiros, mas fundamentalmente por arquitetos formados nas Escolas de Arquitetura e Urbanismo.

José de Oliveira Reis, diplomado engenheiro politécnico e funcionário público com longa atuação no setor de urbanismo, ainda representava em sua última passagem como diretor do Departamento (1962-1963) a genealogia urbanística brasileira construída pela engenharia desde os tempos de Aarão Reis com o Plano de Belo Horizonte. Sua trajetória, assim

como a de outros profissionais que partilharam a formação politécnica no início do século XX, foi encaminhada por concepções e aproximações diversas, construídas mediante movimentos relacionais inerentes aos diversos lugares institucionais de atuação.

Entre esses lugares, a Comissão de Obras Novas de Abastecimento de Água de São Paulo (seu primeiro trabalho profissional), na Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro, no Departamento de Urbanismo do Rio de Janeiro, a Divisão de Engenharia de Tráfego, no Consórcio Técnico de Planejamento, na Associação Brasileira dos Municípios, no Departamento de Urbanismo do Centro Carioca, na Associação Brasileira de Planejamento, no Comitê Nacional de Urbanismo, na Subcomissão de Planejamento Urbanístico de Vera Cruz. Para outros profissionais, outros lugares institucionais marcaram as concepções e as aproximações, ou ainda, em determinados momentos, o mesmo lugar institucional, especialmente a Secretaria Geral de Viação e Obras, que englobava tanto o Departamento de Urbanismo como o Departamento de Habitação Popular, respectivos lugares institucionais de José de Oliveira e Carmen Portinho.

Portanto, a explicação para o não envolvimento de José de Oliveira Reis com a Comissão Especial do Aterro passa por estes deslocamentos institucionais e profissionais que perfizeram a construção do urbanismo no Brasil. No seu caso, um

deslocamento ocorrido em sua quase totalidade no próprio lugar profissional da engenharia, e não pelo lugar profissional da arquitetura moderna. O que não deve significar a impossibilidade de compreender seu trânsito entre concepções urbanísticas diversas, encerrando-o exclusivamente nos pressupostos urbanísticos estruturados no campo disciplinar da engenharia politécnica.

Exemplo dessa aproximação de José de Oliveira Reis com a arquitetura moderna - pelo que foi possível levantar em toda a documentação do seu acervo -, ocorreu na concepção do Plano Urbanístico da Base Naval de Aratú, elaborado pelo Consórcio Técnico de Planejamento. Nesse trabalho, cuja atuação estava circunscrita ao cargo de Superintendente do Consórcio Técnico e sócio da URBA LTDA – parte do consórcio responsável pelo plano urbanístico -, sua atuação dentro do lugar profissional da arquitetura moderna é explicitada na referência à Carta de Atenas elaborada por Le Corbusier.

Como consta no “Relatório sobre Urbanismo – Plano da Cidade Anexa à Base na Península do Paripe”, “no seu conjunto, o plano de urbanização procurou realizar as quatro funções primordiais da cidade, preconizadas na Carta de Atenas (CIAM – Atenas – 29 de julho a 13 de agosto) que são: 1 – Habitar; 2 – Trabalhar; 3 –Recrear; 4 – Transportar”<sup>16</sup>. Esse

---

<sup>16</sup> Integra a documentação sobre a Base Naval de Aratu que consta do acervo José de Oliveira Reis do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro.

movimento demarcou sua efetiva aproximação com a arquitetura e o urbanismo modernos, sem, no entanto, abdicar de sua trajetória profissional como urbanista formado no exercício cotidiano da engenharia municipal. São interlocuções e deslocamentos entre engenheiros e arquitetos interessados nas questões urbanísticas que ocorreram nas administrações municipais, nos congressos, nas revistas especializadas, nas Faculdades e em Comissões como a do Aterro do Flamengo.

Em todas essas instâncias coletivas e não necessariamente nacionais de discussão, o pressuposto da circulação das ideias geriu instrumentos de concepção e intervenção que foram transformados e incorporados aos processos individuais e locais de atuação no campo disciplinar do urbanismo. Essa é uma característica fundamental do processo de construção e institucionalização do urbanismo no Brasil. E José de Oliveira Reis continuou nessa construção mesmo depois de oficialmente aposentado como engenheiro do Estado da Guanabara em 1966.

Por fim, como o recorte temporal definido para o conjunto dos textos de José de Oliveira Reis está delineado pelo período entre 1930 e 1960, uma última atuação, ainda que continuação de atividade desenvolvida desde a década de 1950, merece melhor explicação. Trata-se da atividade de professor na Cadeira de Administração Municipal do Curso

Superior de Urbanismo da Faculdade Nacional de Arquitetura da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Para essa atividade desenvolveu uma apostila de curso – datada de 1965 - denominada Notas sobre Administração Municipal e Serviços de Utilidade Pública. Não explicita, no entanto, se a data é a de elaboração da apostila, ou ano letivo do curso na Faculdade Nacional de Arquitetura. Na apostila como um todo, e em especial no *Capítulo III – PLANEJAMENTO E URBANISMO*, o seu interesse pela construção e circulação do pensamento urbanístico foi mais diretamente enunciado no *Ponto XVI – Urbanismo: definições clássicas – evolução do urbanismo e sua influência no município*.

Partindo da consideração de que “a sistematização do estudo do urbanismo cabe primeiramente aos ingleses e em seguida aos americanos”, José de Oliveira Reis seguiu na construção do texto com a apresentação de uma série de autores, cujas definições de urbanismo ele considerava importante para os alunos. Nomes e definições que constam nos livros que integravam a sua biblioteca particular sobre urbanismo e planejamento urbano, especialmente os livros de Nelson P. Lewis (*The Planning of Modern City*) e Harold Mclean Lewis (*Planning the Modern City*).

Na referência ao primeiro texto, que, segundo sua anotação é a 2ª edição, publicado no ano de 1923, constam, entre outros, os seguintes nomes cuja definição de urbanismo

foram apresentada: George MacAney, Charles Mulford Robison, Arnald W. Brunner, J.P. Hynes, Gregore B. Ford e o próprio Nelson P. Lewis, para quem,

urbanismo é simplesmente o exercício de uma tal previsão de promover o desenvolvimento ordenado e agradável da cidade e seus arredores, em linhas racionais, com o devido cuidado para com a saúde, amenidade e comodidade, bem como para os seus progressos comercial e industrial" (LEWIS apud REIS, 1965).

Em relação ao texto de Harold Mclean Lewis, outros dois autores e um específico lugar institucional são apresentados como referência importante na definição de urbanismo: Thomas Adams, Edward M. Basset e o "The American Institute of Planners", que propôs, segundo José de Oliveira Reis, em uma declaração de 1946 os seguintes objetivos do Urbanismo:

Sua particular esfera de atividades deverá ser o planejamento do desenvolvimento unificado das comunidades urbanas e seus arredores, dos estados, regiões e da nação como estatue determinação sobre o arranjo compreensivo do uso e ocupação das terras e da regulamentação apropriada a esse respeito (REIS, 1965).

Entretanto, são ainda outros dois nomes de urbanistas europeus que surgem na apostila como referência substantiva ao pensamento urbanístico de José de Oliveira Reis e, portanto, como referência ao seu curso de Urbanismo na Faculdade Nacional de Arquitetura: Gaston Bardet e Raymond Unwin. Entre estes dois urbanistas europeus, um proficuo interesse e interlocução com o urbanista francês, Gaston Bardet, para quem, segundo a referência na apostila, "o urbanismo, presentemente, tem por fim o planejamento do solo em todas

as escalas, o estudo de todas as formas de localização humana sobre a terra" (BARDET apud REIS, 1965).

A principal referência a Gaston Bardet ocorreu na palestra "Urbanismo e sua Influência no Município", proferida em Ribeirão Preto no ano de 1955. Na ocasião, José de Oliveira Reis apresentou crítica ao que considerava ser a "fase primária do urbanismo", definida "como arte de projetar a cidade", para enunciar a prática do planejamento considerado adequada quando abranger todo o município, não mais "restrito apenas à área urbana da cidade" (REIS, 1955). Essa concepção se associava, conforme o texto da palestra, à elaboração do planejamento da região, do "City Planning para o Regional Planning e deste para o National Planning", necessariamente atrelada à compreensão de que os "problemas que afetam as cidades estendem-se aos municípios" e que esses problemas, que são "problemas em Urbanismo", foram analisados por Gaston Bardet<sup>17</sup> "em cinco classes gerais": 1- problemas de Circulação; 2- problemas de Higiene e Conforto; 3- problemas Sociais e Econômicos; 4- problemas Estéticos; 5- problemas Intelectuais e Espirituais (REIS, 1955, p. 99).

Estes mesmos problemas foram descritos no texto da apostila do curso de Urbanismo, definidos, no entanto, como

---

<sup>17</sup> Ver a primorosa pesquisa realizada por Juliana Melo Pereira em sua tese de Doutorado. "Para Florescer Pessoa": o pensamento urbanístico de Gaston Bardet. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/35893?mode=full>

“grandes problemas de Urbanização” e não como problemas de Urbanismo, numa clara distinção, em relação ao texto da palestra de 1955 – quando usou o termo “problemas de urbanismo”. Entre um saber, um campo disciplinar que interfere, intervêm e o que é um processo, este sim, de circulação, conforto, social, econômico, higiene, ou seja, processo de Urbanização. No entanto, não parece ser uma distinção consciente, mas apenas utilização indiferenciada dos termos Urbanismo e Urbanização, como se ambos representassem um mesmo objeto, tal qual palavras sinônimas.

A interlocução com Raymond Unwin, urbanista inglês, tem relação com o próprio processo de formação de José de Oliveira Reis como urbanista, e de todo o desenvolvimento e contínua construção do seu pensamento urbanístico. Ao mesmo tempo, explícita relação com outro profissional, só que um brasileiro, o engenheiro Armando de Godoy. Nesse sentido, se a atuação de José de Oliveira Reis na “Comissão de Obras Novas de Abastecimento de Águas de São Paulo” entre 1926 e 1928 aproximou-o dos problemas urbanos, sobretudo do problema sanitário associado à captação e circulação das águas, foi justamente sua interlocução com Armando de Godoy, a partir de 1933, ou seja, quando do início da sua trajetória como funcionário público da engenharia municipal, que ocorreu sua aproximação com a *ciência da cidade*, o urbanismo. Consubstanciou-se nessa ocasião *uma origem decisiva para a instituição do seu pensamento urbanístico no*

âmbito do lugar profissional da engenharia, e não no lugar profissional da arquitetura moderna.

Foi exatamente Armando de Godoy um dos responsáveis pela continuada interlocução entre Raymond Unwin e a engenharia brasileira – a engenharia que atuou na construção do urbanismo brasileiro -, portanto, e especificamente, com os engenheiros da prefeitura do Distrito Federal. Armando de Godoy reconheceu e enunciou no texto “A cidade-jardim”, publicado em outubro de 1931, a importância do urbanista inglês, cuja aproximação com o Brasil já ocorrera desde a década de 1910 em São Paulo, com os trabalhos de seu associado, o urbanista Barry Parker, especialmente no plano do Jardim América. Segundo Armando de Godoy,

A felicidade de Ebenezer Howard foi encontrar um urbanista em condições de bem traduzir e realizar as suas idéias, completando e desenvolvendo algumas. O profissional que efetuou e realizou a primeira cidade-jardim, digna de tal nome, foi Raymond Unwin, que é hoje na Inglaterra a maior autoridade em assuntos de urbanismo (GODOY, 1943, p. 139).

Na preparação do texto da apostila do curso de Urbanismo, José de Oliveira Reis empreendeu uma interlocução que perpassou esse mesmo reconhecimento, enunciado, porém, três décadas após aquela que Armando de Godoy realizou. Tanto que em homenagem ao urbanista inglês apresentou a “definição encontrada no seu livro ‘Town Planning in Practice’, definição essa que segundo Anhaia Mello é a melhor: urbanismo é a ciência de estabelecer ligações entre as

coisas" (REIS, 1965). Essa interlocução é a que encerra e engloba aquela contingência do pensamento urbanístico de José de Oliveira Reis, delineada na construção da *origem* e na construção do seu pensamento, pelos diálogos com Armando de Godoy; ambas inexoravelmente associadas às suas (re)apropriações, (re)articulações e (re)construções.

São processos que estiveram presentes na sua formação como urbanista ao longo da constituição da própria área do urbanismo no Brasil na primeira metade do século XX, e em seu caso, intrinsecamente relacionada à atuação como engenheiro municipal da Prefeitura do Rio de Janeiro entre 1933 e 1966 (a partir de 1960, com a mudança do Distrito Federal, na atuação como funcionário do Estado da Guanabara). Portanto, absolutamente relacionado ao processo de legitimação e institucionalização do urbanismo no Brasil

É esse percurso profissional que o conjunto dos textos selecionados pretende abarcar, reconhecendo limitações na própria escolha em relação a outros e importantes trabalhos que também informariam sobre o pensamento urbanístico do engenheiro José de Oliveira Reis. Um profissional que defendeu com firmeza as ideias que acreditava, ainda que hoje possamos afirmar que questionáveis do ponto de vista urbanístico, mas que não diminui a profunda coerência com que as produziu, todas intrinsecamente relacionadas aos seus lugares profissionais (a engenharia como formação e o urbanismo como atuação)

64 José de Oliveira Reis, um urbanista brasileiro

e aos diversos lugares institucionais que ocupou profissionalmente como urbanista. Um urbanista brasileiro que viveu e atuou no século XX.

## 5. Referências

BONDUKI, Nabil (org). *Eduardo Afonso Reidy – Arquitetos Brasileiros*. Editorial BLAU / Instituto Lina Bo e P. M. Bardi. São Paulo, 2000.

FARIA, Rodrigo S. de. Apresentação do artigo Urbanismo e sua Influência no Município, de 1955 - autoria do Engenheiro José de Oliveira Reis. Espaço & Debates, São Paulo, v. 41, p. 96-101, 2001.

\_\_\_\_\_. *José de Oliveira Reis, urbanista em construção: uma trajetória profissional no processo de institucionalização do urbanismo no Brasil (1926-1965/66)*. Tese (Doutorado em História) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

\_\_\_\_\_. *O departamento nacional de urbanismo e a institucionalização do setor de urbanismo no governo federal brasileiro: um contínuo processo histórico*. OCULUM ENSAIOS, v. 12, p. 311-333, 2015.

\_\_\_\_\_. *O planejamento urbano no Brasil entre a democracia e o autoritarismo: uma interpretação em quatro dimensões*. In: Maria Cristina da Silva Leme. (Org.). *Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960*. 1ed. São Paulo: ANNABLUME, 2019, v. 1, p. 37-62.

FELDMAN, S. 1959: *A década de crença no planejamento regional no Brasil*. In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, 13, Florianópolis, 2009. Anais do XIII Encontro da ANPUR. Florianópolis: ANPUR, 2009.

GODOY, A. A. *A URBS e os seus problemas*. Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1943.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

MELO, Marcus André B. C. de. *Municipalismo, National Building e a Modernização do Estado no Brasil*. In: *IBGE. O IBGE na história do municipalismo e sua atuação nos municípios - O pensamento de Teixeira de Freitas e de Rafael Xavier*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações. Rio de Janeiro, IBGE, 2008.

REIS, José de Oliveira. *As Pistas do Aterrado do Flamengo*, manuscrito, 1963.

\_\_\_\_\_. *História Urbanística do Rio de Janeiro*. Publicação Póstuma. Revista Municipal de Engenharia, Edição Especial, Agosto de 1977.

\_\_\_\_\_. *Avenida Guanabara*. Revista Municipal de Engenharia, PDF, Janeiro/Junho de 1959.

\_\_\_\_\_. *Avenida Perimetral*. Revista de Engenharia, PDF, Abril/Junho de 1954, n. 2.

\_\_\_\_\_. *Engenharia de Tráfego e as municipalidades – caso do Rio de Janeiro*. Revista de Administração Municipal, IBAM – Ano IX, set-out, 1962.

REIS, J. de O. *Notas sobre Administração Municipal e Serviços de Utilidade Pública*, 1965. apostila do curso na Faculdade Nacional de Arquitetura.

\_\_\_\_\_. *Planejamento Urbano e Planejamento Regional – sua interligação*. Revista do Clube de Engenharia, Novembro de 1958, n. 287.

\_\_\_\_\_. *Principais Vias Arteriais do Plano Diretor*. Revista Municipal de Engenharia, PDF, Janeiro/Junho de 1960.

\_\_\_\_\_. *Problemas Técnicos*, para a Associação Brasileira de Planejamento (ABP) ao I Congresso Nacional de Municípios Brasileiros. Brasileira dos Municípios, Ano III, n.11, julho-setembro de 1950.

\_\_\_\_\_. Sistema de Vias Arteriais do Plano Diretor do Rio de Janeiro. In: REIS, J. de O., Szilard, A. *Urbanismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora O CONSTRUTOR, 1950.

\_\_\_\_\_. *Transportes Coletivos: Transporte Rápido – Metropolitano. Estudos do Rio de Janeiro e São Paulo*. Concurso para Docente Livre da Cadeira de Urbanismo – Arquitetura Paizagística da Universidade do Brasil - Faculdade Nacional de Arquitetura do Rio de Janeiro.

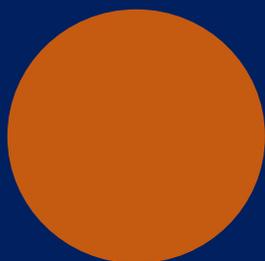
\_\_\_\_\_. *Urbanismo e sua Influência no Município*. Conferência realizada em Ribeirão Preto no ano de 1955.

\_\_\_\_\_. O Estado da Guanabara e seus Governadores. Estado da Guanabara, 1979.

Rotary Club do Rio de Janeiro. Boletim Semanal de n. 546 do Rotary, 15 de junho de 1956.

Rotary Club do Rio de Janeiro. No boletim Semanal de n. 546 do Rotary, datado de 15 de junho de 1956.

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



# **Antologia de Textos**



**Texto 1**

**Engenharia de Tráfego e as Municipalidades – caso do Rio de Janeiro**

O autor do presente artigo, escrito especialmente para esta Revista, é engenheiro da antiga Prefeitura do Distrito Federal hoje do Estado da Guanabara, com vasta experiência dos problemas de engenharia municipal. Foi até recentemente Diretor do Departamento de Urbanismo da Secretaria de Viação do Estado da Guanabara.

O Engenheiro José de Oliveira Reis que é professor de Administração Municipal do Curso Superior de Urbanismo ( Faculdade Nacional de Arquitetura da Universidade do Brasil ) apresenta neste trabalho sugestões para a solução de um dos problemas mais angustiantes das grandes cidades - o trânsito urbano - preconizando a criação, nas Prefeituras das grandes cidades de um órgão especializado, para tratar exclusivamente dos problemas de trânsito urbano.

## ENGENHARIA DE TRÁFEGO E AS MUNICIPALIDADES

### CASO DO RIO DE JANEIRO

(Especial para "REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL")

Eng<sup>o</sup> José de Oliveira Reis

Com o desenvolvimento da indústria automobilística do País, é de se esperar um aumento substancial no número de automóveis, caminhões, ônibus, enfim, de todos os tipos de veículos motorizados nos anos vindouros. Atualmente (1962) o total de veículos motorizados no Brasil é de cerca de um milhão. De acôrdo com os programas de produção da indústria, a fabricação anual é da ordem de 100.000 veículos.

Teremos, pois, nos próximos dez anos duplicado o número de veículos. É mesmo provável que seja ultrapassado de muito a casa dos 2 milhões. Não é presunção admitir-se que cerca de 40% desse volume sejam atribuídos às duas maiores cidades do Brasil - S. Paulo e Rio na base de 20% para cada uma. Assim, tanto o Rio como S. Paulo terão, cada uma, 400 mil ou mais veículos automotores registrados nestes dez anos.

Existem no Rio cerca de 150 mil veículos registrados no 1º semestre de 1962. Pois bem, verifica-se que esses números nada têm de alarmante em face das extensões das cidades quer de S. Paulo e quer principalmente do Rio e, sobretudo, das respectivas populações. Proporcionalmente à população, o índice "per capita" é ainda baixo (26,6 hab/veic. no Rio). Nas cidades americanas o índice é altíssimo, 1.7 hab/veic. Para citar apenas Los Angeles, com uma população em 1960 de 2 milhões de habitantes, havia 2 milhões de veículos, seja 1 pessoa por automóvel. Estas citações vêm a propósito de como orientar, disciplinar e organizar a circulação dos veículos nas nossas cidades. Para um volume sempre crescente de veículos, torna-se necessário que as Prefeituras cuidem, nas respectivas cidades, de providências mínimas para disciplinaçãõ do tráfego e circulação dos pedestres. Hoje, graças à experiência alheia, podemos contar com um bom número de regras e ensinamentos que facilitarão a nossa tarefa.

É, pois, natural que busquemos esses ensinamentos onde eles mais se avolumaram pela enorme experiência que adquiriram face aos grandes problemas que tiveram de enfrentar em consequência, também, do seu fantástico progresso. Queremo-nos referir aos Estados Unidos da América onde a indústria automobilística despeja 5 milhões de carros por ano. É claro que para tão grande produção há a absorção correspondente do seu mercado, principalmente o interno. Como fazer circular esse fabuloso número de veículos que atingiu a casa de 52 milhões em 1961, senão por meio de um sistema lógico, científico, baseado na sua longa experiência? Afastando-se do empirismo das soluções policiais, e, sobretudo, da improvisação que surge comumente na autoridade eventual ocupante de um cargo de direção, foi criada naquele país uma nova ciência, ramo da engenharia e que se denominou de Engenharia de Tráfego. Assim, como existem as diversas modalidades da engenharia especializada tais como de estrutura, eletricidade, ferroviária, rodoviária, etc., também surgiu com a necessidade, a especialização desse novo ramo que cuida da circulação do veículo e do pedestre no emaranhado das ruas da cidade.

Somente com a observação constante dos fenômenos relativos ao comportamento do tráfego na cidade, podemos fazer alguma coisa de duradouro e benéfico para a sua população. Doutro modo, ficaremos nas tentativas das soluções parciais, melhorando aqui, piorando acolá simultaneamente. Urge então a criação de um órgão nas Municipalidades que trate precipuamente, dêsse assunto. Esse órgão é um serviço, divisão ou departamento de Engenharia do Tráfego. A sua implantação justifica-se nas cidades de certa importância, nas quais o número de veículos motorizados é elevado, do mesmo modo que sua população. Para se ter uma referência com relação à população, admite-se que uma cidade com 100 mil habitantes e 2000 carros registrados comporta um órgão de engenharia de tráfego, a princípio modesto, que se vai ampliando com o crescimento da cidade em habitantes, carros e extensão de sua área.

Não obstante a população, a extensão e número de veículos, tanto o Rio como S. Paulo não possuem, até o momento, esse órgão especializado, preconizado e tão necessário ao comando da circulação urbana. As conseqüências dessa falta, observamos diariamente nos distúrbios do tráfego das grandes capitais brasileiras.

Històricamente, cabe ao Rio a iniciativa da tentativa da criação do Departamento da Engenharia de Tráfego na antiga Prefeitura do Distrito Federal. Foi o Cel. Menezes Côrtes, hoje General e Deputado Federal pelo Estado da Guanabara, que em 1954, quando Chefe de Polícia do Departamento Federal de Segurança Pública, propôs ao Prefeito Alim Pedro, em convênio assinado com aquêle Departamento, a criação de um órgão na Prefeitura que cuidasse da Engenharia do Tráfego. Ao Serviço de Trânsito estava afeta a responsabilidade de resolver os problemas de tráfego da cidade embora não estivesse êle aparelhado, nem técnica e nem materialmente, para solucioná-los.

O Gen. Côrtes baseado na experiência adquirida em anos anteriores como Diretor do Serviço de Trânsito, procurou pôr em prática aquilo que julgava da maior importância para a cidade do Rio de Janeiro. A sua passagem na direção do Serviço de Trânsito foi das mais proveitosas, resultando, em consequência, pela primeira vez em nosso País a intridicação de métodos novos e científicos para a solução dos problemas do tráfego.

Até então êstes problemas eram resolvidos por intuição, tentativas e improvisações, em face da falta de conhecimentos especializados e incompetência, muitas vêzes, das autoridades de direção. Infelizmente, não pôde o Gen. Côrtes completar a sua obra, por motivos independentes de sua vontade. Mas da semente lançada na sua administração resultou alguma coisa de útil para o País. Dos seus ensinamentos recolhemos as lições que se encontram no seu trabalho com o título "O Tráfego e sua Repercussão no Urbanismo" publicado na Revista do Serviço Público (do DASP) parceladamente nos números relativos aos meses de setembro, outubro e dezembro de 1953 e nos meses de janeiro, fevereiro, março, abril, junho, julho, agosto e setembro de 1954. Até o presente é o melhor trabalho sôbre o assunto publicado na literatura técnica nacional. Pelo Convênio assinado em 2 de dezembro de 1954, entre a Prefeitura do Distrito Federal e o Departamento Federal da Segurança Pública, seria criado, naquela ocasião, o Departamento de Engenharia do Tráfego, subordinado ao Secretário Geral de Viação e que teria as seguintes atribuições:

- a) o regime de utilização das vias e demais logradouros públicos, no tocante à circulação de veículos e de pedestres, ao estacionamento de veículos, a carga ou descarga de material ou mercadorias e ao embarque e desembarque de passageiros;
- b) tôdas as sinalizações, luminosas ou não, de orientação, de alerta, de direção e os auxiliares de controle do tráfego, que regulem não só os regimes supra especificados, como solução de todos os conflitos de tráfego entre os diferentes utilizadores das vias públicas veículos e pedestres;
- c) as medidas materiais capazes de melhorar as condições de segurança dos logradouros públicos, particularmente das diversas vias da cidade e da zona rural;

- d) o estabelecimento dos itinerários dos pontos de parada, das terminais de percurso e das demais condições operacionais dos transportes coletivos, como uma das partes da Engenharia dos Transportes;
- e) as indicações de ordem técnica e científica que, do ponto de vista do tráfego, precisam ser atendidas nos planos urbanísticos do desenvolvimento da cidade, entre os quais se situam, por exemplo:
- - as características das vias a construir e a remodelar;
  - - os gabaritos de altura ou de área útil das edificações de acordo com o terreno, a localização e a finalidade das mesmas;
  - - as condicionais a satisfazer pelas obras públicas e pelas edificações em geral, de forma a atender, simultânea e harmônicamente, todas as funções do tráfego e não somente a de circulação;
- f) o planejamento e a execução dos planos capazes de regular as funções do tráfego ( referidos na letra a ) segundo as condições materiais oferecidas pela cidade e pela zona rural;
- g) A análise dos arquivos dos acidentes de tráfego com o fito de descobrir que medidas são necessárias para a melhoria das condições materiais de segurança dos logradouros públicos em geral;

Por outro lado, o convênio definia os encargos e atribuições da Polícia do Tráfego que ficaria no Serviço de Trânsito subordinado ao Departamento Federal de Segurança Pública. Tais atribuições e encargos para efeito do convênio seriam:

- a) a direção e o contrôlo do tráfego, complementando a ação de Engenharia de Tráfego e dando flexibilidade e medidas por esta estabelecidas com tal fim, especialmente onde existem oportunidades anormais de congestão, confusão ou conflito de tráfego ou onde surjam tais oportunidades;
- b) o estabelecimento dos planos de emergência para o tráfego quando se imponham alterações momentâneas do regime de utilização das vias públicas dentro de uma emergência que não permita consulta prévia à Engenharia do Tráfego propriamente dita, nem possa aguardar sua aprovação;
- c) a educação, a fiscalização e a punição administrativa dos violadores em geral das normas e da sinalização de tráfego, e, em relação aos condutores de veículos; também a sua solução;
- d) o prazo dos processos para as punições que, na forma da lei, sejam de competência da justiça;
- e) a vistoria dos veículos no tocante as condições mínimas de segurança a que devem satisfazer;
- f) as perícias, as análises e os arquivos dos acidentes de tráfego em geral.

Como se vê, as definições acima dos encargos e atribuições dos dois órgãos - Engenharia de Tráfego e Polícia do Tráfego - para o acôrdo firmado entre a Prefeitura do Distrito Federal e a Chefatura de Polícia naquela ocasião, são absolutamente gerais e podem ser aplicadas a qualquer Prefeitura Municipal do nosso País.

Apesar de terem sido propostas há cêrca de 8 anos (2 de dezembro de 1954), continuam essas definições perfeitamente atualizadas.

Nestas condições - e com a firme convicção de que somente com a formação de uma equipe de engenheiros especializados no assunto, poder-se-ia melhorar as condições, cada vez mais graves, da circulação e do tráfego de veículos na cidade do Rio de Janeiro, temos trabalhado pela efetivação das medidas consubstanciadas no convênio. Todavia, nossos esforços até agora não lograram êxito. Não obstante, estivemos muito próximos da realização dêsse objetivo quando, em 3 de dezembro de 1959, o então prefeito do Distrito Federal baixou o Decreto nº 14.847, que criava, na Secretaria-Geral de Viação e Obras, a Divisão de Engenharia do Tráfego. Esse decreto, como veremos na íntegra, a seguir, procurou conciliar as condições legais e administrativas do momento, em face da dificuldade da criação do Departamento de Engenharia do Tráfego (que dependeria de Lei especial da Câmara dos Vereadores). Daí a lavratura de decreto, que independe de Lei autorizativa.

Eis o texto dêsse Decreto, cuja minuta foi elaborada no Departamento de Urbanismo (que tínhamos a honra de dirigir), e encaminhado ao Executivo municipal pelo então Secretário - Geral de Viação - Arq. Mauro Viegas:

#### DECRETO Nº 14.847 - DE 3 DE DEZEMBRO DE 1959

Cria, na Secretaria Geral de Viação e Obras, a Divisão de Engenharia de Tráfego.

O Prefeito do Distrito Federal, usando das atribuições que lhe confere o item II, § 1º, do artigo 25 da Lei nº 217, de 15 de janeiro de 1943 e na conformidade do que dispõem os artigos 286 e 287, da Lei nº 899, de 28 de novembro de 1957 e,

Considerando que o crescimento dos núcleos urbanos não pode mais se realizar sem o atendimento às necessidades do tráfego;

Considerando que o desajustamento, hoje observado, na maioria das cidades, é devido à inobservância dos preceitos modernos indicados pela engenharia de tráfego;

Considerando que não basta ficar a engenharia de tráfego apenas como conselheira ou órgão consultivo projetadores de obras e melhoramentos mas sim tomar parte ativa no projeto e nas providências conseqüentes à execução do mesmo;

Considerando que entre outras finalidades da engenharia do tráfego está a de atender a segurança nas vias públicas tanto para o pedestre como para o veículo, o que se obtém com o projeto adequado e execução de obras de pavimentação, refúgios e outras de caráter exclusivamente municipal;

Considerando que dentro das diferentes atribuições da engenharia de tráfego figuram precìpuaente a orientação e controle de tráfego e da sinalização das vias, a organização do estacionamento em áreas especiais e nas vias públicas, a regularização da carga e descarga de mercadorias e a escolha dos locais de embarque e desembarque de passageiro;

Considerando que não é possível atingir as finalidades acima e o entrosamento perfeito entre os diversos órgãos da Municipalidade e do Governo Federal, no que diz respeito ao policiamento e aplicação das medidas propostas, a não ser através de um órgão municipal adequadamente estruturado;

Considerando que o Código Nacional de Trânsito, Decreto-lei número 3.651, de 25 de dezembro de 1941, não atribui especificamente qual a autoridade encarregada da engenharia do tráfego, se federal, estadual ou municipal mas somente de que a fixação de mão e contramão é determinada pelas autoridades de trânsito em cada localidade, no caso do Distrito Federal o Serviço de Trânsito do Departamento Federal de Segurança Pública, decreta:

Art. 1º Fica criada, na Secretaria Geral de Viação e Obras, a Divisão de Engenharia de Tráfego.

Art. 2º À Divisão de Engenharia de Tráfego caberá a função de estudar, projetar, instalar e manter a sinalização do tráfego de veículos e pedestres nos logradouros, assim como determinar a mão de direção, os locais de carga e descarga de mercadorias e de embarque e desembarque de passageiros ao longo dos logradouros, como ainda fazer as contagens e estatísticas relativas a êsse tráfego.

Parágrafo único Ficam dependentes de exame da Divisão de Engenharia de Tráfego, todos os assuntos relativos à ocupação e utilização da superfície dos logradouros.

Art. 3º A Divisão de Engenharia de Tráfego será composta das seguintes unidades;

- 1) Serviço de Estudos e Projetos;
- 2) Serviço de Sinalização e Equipamento;
- 3) Serviço de Estacionamento, Carga e Descarga;
- 4) Serviço de Censo de Tráfego;
- 5) Serviço Eletro-Mecânico;
- 6) Serviço de Sinais de Tráfego;
- 7) Serviço de Transporte e Oficina;
- 8) Serviço de Correspondência;
- 9) Setor de Pessoal;
- 10) Setor de Material;
- 11) Setor de Contratos;
- 12) Setor de Expediente;

Art. 4º Fica criada a Comissão de Coordenação com a finalidade de conseguir um perfeito entrosamento entre os diversos órgãos da Municipalidade e do Governo Federal que direta ou indiretamente intervêm nos problemas de tráfego e do seu policiamento, a qual funcionará como órgão consultivo, anexa à Divisão de Engenharia do Tráfego e sob a supervisão direta do Secretário Geral de Viação e Obras.

Parágrafo único - Essa Comissão será composta de :

- a ) Diretor do Serviço de Trânsito (ST);
- b ) Diretor do Departamento de Urbanismo (DUR);
- c ) Diretor do Departamento de Concessões (DCS);
- d ) Diretor do Departamento de Obras (DOB);
- e ) Diretor do Departamento de Estradas de Rodagem (DER);
- f ) Chefe da Divisão de Planejamento da S.G.V.O.;
- g ) Chefe da Divisão de Engenharia de Tráfego ;

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

Distrito Federal, 3 de dezembro de  
1 959 - 71ª da República.

JOSÉ J. DE SÁ FREIRE ALVIM

MAURO RIBEIRO VIEGAS

CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VALLE

Pois bem, apesar de o Decreto 14.847 declarar no seu artigo 1º - "Fica criada na Secretaria Geral de Viação e Obras a Divisão de Engenharia do Tráfego" até hoje êsse artigo continua letra morta, uma vez que não foi criado êsse importante órgão para superintender as coisas de tráfego nesta angustiosa cidade do Rio de Janeiro. Grandes esperanças foram reavivadas com a passagem para Estado da Guanabara, em face das alterações administrativas preconizadas pelo novo governo. O contrário, entretanto, do que se esperava, ocorreu nesse setor. O Governador baixou um decreto, nº 339 de 14 de janeiro de 1961 cujo artigo primeiro diz:

Art. 1º - A Divisão de Planejamento, a que se refere o decreto nº 14419 de 15 de junho de 1959, bem como a Divisão de Engenharia do Tráfego, criada pelo Decreto 14847 de 3 de dezembro de 1959, ambas da Secretaria de Viação e Obras, são incorporadas ao Departamento de Urbanismo da mesma Secretaria. Passam, no entanto, para o Serviço de Trânsito (Departamento Estadual de Segurança Pública) as funções de Engenharia do Tráfego relativas à  sinalização, mãos de direção e locais de estacionamento, paradas e carga e descarga ".

Pelo referido decreto mutilavam-se várias atribuições da Engenharia do Tráfego, reduzindo-se aquela Divisão a um simples órgão de projetos, anexo ao Departamento de Urbanismo. Até o presente momento nada foi feito para a implantação definitiva dêsse indispensável auxiliar das soluções dos problemas do tráfego da cidade do Rio de Janeiro. Dois são os motivos que impedem essa implantação: - 1º falta de verba específica na lei orçamentária; - 2º falta de interesse real da alta administração que, por desconhecimento da importância dêsse elemento auxiliar, vem adiando sua efetivação. As lamentáveis conseqüências sofridas pela cidade, no que diz respeito à sua circulação, estão aí gritantes, desafiando as nossas autoridades.

O próprio Diretor do Serviço de Trânsito é o primeiro a reclamar auxílio para as suas pesadas funções e, por incrível que pareça, não tem obtido qualquer ajuda, seja material seja humana.

Acreditamos que êsse ligeiro histórico dos esforços para a criação de um órgão controlador da Engenharia do Tráfego na antiga Prefeitura do Distrito Federal (hoje Estado da Guanabara) seja de alguma utilidade para as Municipalidades que possam empreender algo nesse sentido. Quando mais não seja, será uma contribuição ao conhecimento dos fatos ocorridos no Rio de Janeiro, apresentado por uma testemunha que participou de quase tôdas as "démarches" oficiais, desde 1954.

Não obstante os esforços dispendidos, o objetivo ainda não foi alcançado. Resta aguardar nova oportunidade para que as altas autoridades sintam o problema na sua real importância e se disponham, finalmente, a levar avante a solução preconizada e recomendada, seja pelos congressos técnicos, seja pelas missões especializadas que estudaram os problemas do Rio de Janeiro e de São Paulo, para que seja criado nas duas maiores cidades do Brasil o órgão especializado de Engenharia do Tráfego.

Finalmente, a propósito de Engenharia do Tráfego, seria oportuno repetir os ensinamentos das maiores autoridades de âmbito mundial. Entre êstes destacam-se as 14 proposições do Urbanista Prof. Harland Bartholomew que, no dizer do Prof. Luiz Anhaia Mello, é o "príncipe dos urbanistas norte-americanos", professor da Universidade de Harvard, autor de inúmeros trabalhos de urbanização, entre os quais os da cidades de Memphis e Saint Louis. Das observações colhidas pelo referido professor em várias cidades norte-americanas de tráfego intenso, chegou-se às conclusões gerais resumidas nas 14 proposições que visam melhorar as condições de tráfego no centro urbano, facilitando a circulação e evitando o congestionamento das vias centrais. Eis as 14 proposições.

- 1ª ) - É IMPOSSIVEL - obter espaço suficiente para todos os automóveis.
- 2ª ) - Oferecer área de estacionamento nas ruas não é uma obrigação pública.
- 3ª ) - O veículo estacionado deve ceder lugar ao veículo em movimento ( o veículo estacionado reduz a capacidade da via de 36% ).
- 4ª ) - Os meios-fios devem ser colocados de modo a permitir a máxima utilização da via carroçável de acôrdo com as filas de tráfego.
- 5ª ) - Toda cidade deve ter um plano de urbanização.
- 6ª ) - O volume de tráfego deve ser reduzido pela exclusão do automovel de passageiros de algumas ou de tôdas as ruas onde a congestão é aguda.
- 7ª ) - A Altura dos Prédios deve ser severamente regulamentada.
- 8ª ) - Os alargamentos de ruas, a construção de passagens subterrâneas, arcadas ou passeios suspensos não constituem em si a solução do congestionamento e só devem ser realizados onde econômicamente justificáveis.
- 9ª ) - O plano de urbanização da cidade deve conter uma rede de artérias principais, capaz de satisfazer a circulação entre todos os pontos e evitar concentrações excessivas.
- 10ª ) - A separação do tráfego comercial e do de automovel de passeio é desejável e deve ser assegurada sempre que possível.
- 11ª ) - Nenhuma rua precisa oferecer mais de 8 filas-tráfego (4 em cada sentido) sem prejuizo das ruas destinadas a conter as linhas rapidas que devem apresentar maior largura - 30m. no caso de elevada.
- 12ª ) - Refúgios devem ser previstos nos cruzamentos em tôdas as ruas que tenham 6 ou mais filas de tráfego.
- 13ª ) - As ruas contornantes (by pass) devem ser previstas em todos os lados do centro comercial.
- 14ª ) - Tôdas as ruas que conduzem ao centro devem atravessá-lo.



**Texto 2**

**Planejamento Urbano e Planejamento Regional – Sua Interligação**

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA

# CRÓNICA

DO

CONGRESSO HISPANO-LUSO-AMERICANO-FILIPINO  
DE MUNICÍPIOS

II CONGRESSO IBERO-AMERICANO



L I S B O A  
C O I M B R A  
S A N T I A G O  
D E C O M P O S T E L A  
1 9 5 9

# MÉTODOS PARA INTEGRAR NOS PLANOS REGIONAIS AS NECESSIDADES URBANAS

## COMUNICAÇÃO

DO DR. JOSÉ DE OLIVEIRA REIS, DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE PREFEITOS, VEREADORES E MUNICIPALISTAS DO RIO DE JANEIRO

### PLANEJAMENTO URBANO E PLANEJAMENTO REGIONAL. SUA INTERLIGAÇÃO

#### 1 — INTRODUÇÃO

No estado actual dos conhecimentos humanos, qualquer actividade é obrigada a obedecer a um determinado número de preceitos para o seu exercício. Em consequência desses conhecimentos surgiu uma nova ciência que se denomina genêricamente de Planejamento. Vejamos, para melhor entendimento, a significação da palavra Planejamento aqui empregada, relacionada, evidentemente, com a sua finalidade. Assim, entende-se por Planejamento a ciência que emprega métodos de trabalho, baseados nos conhecimentos de um vasto campo científico que se estende ao físico, social, cultural, religioso, económico, financeiro, político, administrativo, etc. Em outras palavras: o Planejamento é a previsão organizada, coordenação, adaptação dos meios aos fins, ligação entre a pesquisa e a realização. É um processo em contínua evolução, com a finalidade de organizar, construir, reorganizar, reconstruir a estrutura material e social das actividades humanas, visando o bem-estar da colectividade.

Ele abrange, de um modo geral, todos os campos de actividades. Qualquer que seja o tipo de actividade, o planeamento se aplica. Costuma-se, entretanto, agrupar essas actividades, para efeito de metodização, em cinco tipos de planeamentos:

- 1 — Planeamento Físico;
- 2 — Planeamento Económico;
- 3 — Planeamento Social;
- 4 — Planeamento Cultural;
- 5 — Planeamento de Área.

Poderá, é claro, haver novas distribuições ou agrupamentos de actividades, conforme maior ou menor ênfase que se queira dar a essas actividades, diferenciando-se, desse modo, novos tipos de planeamento. Visto de um modo genérico a significação do planeamento, vamos particularizá-lo ao caso que nos interessa, que é a sua aplicação à comunidade. Tanto o planeamento urbano como o planeamento regional e o planeamento nacional estão agrupados no último tipo que é o Planeamento de Área. Foi assim chamado por compreender os tipos de planeamento que abrangem as actividades humanas sobre uma certa extensão de área geográfica, seja ela urbana, municipal, estadual, regional, nacional, e até internacional. O planeamento de área, por sua vez, recorre a todos os outros tipos de planeamento, na aplicação conjugada a uma extensão geográfica determinada. A configuração da área geográfica onde se aplica o planeamento vai determinar-lhe o tipo que será urbano, regional ou nacional.

## 2 — PLANOS URBANOS

O planeamento urbano é conhecido, principalmente, com o nome de Urbanismo. É um planeamento local, com todas as suas variantes. É, também, o mais antigo dos planeamentos, que, inicialmente, se preocupava mais com os aspectos materiais da cidade e, de preferência, os estéticos. No conceito moderno, entretanto, o urbanismo evoluiu para um âmbito mais

geral, abrangendo todas as actividades num entrosamento perfeito das forças físicas, económicas, sociais, políticas e administrativas, visando propiciar um Plano Director para a Cidade, pelo qual a comunidade terá um guia e um roteiro para seu desenvolvimento e sua expansão, com o objectivo de dar aos seus habitantes uma vida melhor. Com esse novo conceito, o Urbanismo moderno transformou-se em planeamento e, como tal, as responsabilidades cresceram para os administradores municipais, para as organizações particulares, enfim, para todos os habitantes da cidade que não podem ficar alheios ou isolados na obra comum de organização para uma vida melhor da comunidade.

### 3 — UNIDADES DE VIZINHANÇA

No planeamento urbano, temos de destacar os planos locais. Nos planos locais nascem os embriões da cidade. Esses embriões são os núcleos ou células que se desenvolvem para formarem o todo <sup>(1)</sup>.

Partindo, pois, do núcleo, conhecido em urbanismo como «unidade de vizinhança» ou *Neighborhood Unit*, o planeamento procura dar a essas unidades o tamanho apropriado, a fim de que nelas as condições de vida dos seus habitantes se tornem as melhores possíveis. Assim, o planeamento cuida dos edificios públicos e particulares, das escolas, das actividades sociais e culturais, prevê o comércio adequado a essa unidade e, sobretudo, não perde de vista o problema de tráfego dos veículos, que deve ser, tanto quanto possível, restrito nas ruas meramente residenciais, e, efectuado com segurança nas vias perimetrais dessa unidade. É claro que a unidade de vizinhança pode, por si só, constituir um bairro, como, igualmente, a reunião de várias unidades transformarem-se num bairro ou zona da cidade. Como se disse, alhures, as cidades formadas por essas unidades de vizinhança, obedecendo desde o princípio de sua formação às regras do planeamento, deverão ter, por força, as melhores condições de vida para seus habitantes. Todavia, não existe, no momento actual, uma cidade que satisfaça rigorosamente tais con-

(1) Artur Hillman, *Organização da Comunidade e Planeamento*, Ed. Agir, 1956.

dições. Todas padecem do seu vício de origem, criadas ao sabor das circunstâncias ocasionais e desenvolvidas, também, pelas forças momentâneas dos interesses maiores ou menores que naquele instante impelem a sua expansão. É de se prever, que a maioria dessas cidades padecem da falta de planeamento e quando este chega, em muitos casos, chega bastante tarde para remover todos os inconvenientes da formação da urbe. Procura-se, então, remediar com soluções parciais, a fim de minorar os problemas cruciais da megalópolis.

Este é o caso geral. Até há bem poucos anos o urbanismo preocupava-se, apenas, com a parte estética, procurando fazer da cidade, no mais das vezes, um palco cenográfico para o deleite da vista, deixando de lado os outros problemas mais sérios. Esses problemas, embora menos vistosos nas suas soluções se estudados num planeamento geral da cidade, poderiam conduzir a um resultado muito mais fecundo, para a comunidade. Daí a insistência de acentuarmos a necessidade de maior entrosamento dos diversos órgãos de uma comunidade, sejam eles governamentais, sejam particulares, para-estatais ou semipúblicos, intercâmbio de ideias para o planeamento urbano. Se, como foi dito atrás, partindo do particular para o geral, isto é, partindo do núcleo, da unidade de vizinhança ou do bairro autónomo, para o conjunto de bairros e daí para a cidade inteira, teremos achado o caminho para o desenvolvimento progressivo e a expansão contínua da cidade, através dos seus limites citadinos para ingressar na zona metropolitana da mesma, estendendo-se pela zona suburbana, zona rural, agrícola, enfim, em toda a região económica e ecológica, abrangendo outras vilas e cidades dessa região, entrando nos domínios do planeamento regional. Vejamos, então, quais os meios que se empregam para essa finalidade. Nas condições actuais do planeamento urbano, tem-se como boas as normas estabelecidas pela «American Public Health Association» para as unidades de vizinhança, (*Neighborhood Unit*), que seriam as células-mater da cidade, ou, como já nos referimos de passagem, do bairro autónomo. Essas normas são as seguintes, em valores médios, para o planeamento do bairro:

- 1 — População de cada bairro — de 5000 a 6000 habitantes;
- 2 — Área do bairro — 60 ha;
- 3 — Raios de acessibilidade média — 400<sup>m</sup>;
- 4 — Densidade demográfica média de 80 a 100 hab./ha.;

5 — A distribuição da população de 5000 habitantes pode ser feita de várias maneiras e como exemplos, à guisa de esclarecimentos, apresentamos as soluções seguintes:

SOLUÇÃO A — Pop. 5000 hab. = 1375 famílias:

- a) Casas isoladas para uma família — 1 300 casas;
- b) Habitação colectiva para várias famílias em prédios de 3 pavimentos — 75 apartamentos.

SOLUÇÃO B — Pop. 5000 hab. = 1375 famílias:

- a) Casas isoladas para uma família — 175 casas;
- b) Casas geminadas para uma família por casa — 600 casas;
- c) Habitação colectiva, prédios de 3 pavimentos — 600 apartamentos.

SOLUÇÃO C — Pop. 5000 hab. = 1375 famílias:

- a) Casas isoladas, uma família por casa — 375 casas;
- b) Casas geminadas, uma família por casa — 200 casas;
- c) Habitação colectiva — edifício de 13 pavimentos — 800 apartamentos (2).

No estabelecimento do *Neighborhood Unit* foram recomendados por Clarence Artur Perry (3) os seguintes princípios:

1.º — TAMANHO — A área de uma unidade de vizinhança deve ser tal que comporte a população prevista, de acordo com a densidade adoptada e para a qual deve corresponder uma escola primária;

2.º — LIMITES — A unidade de vizinhança deve ser limitada por todos os lados por vias arteriais suficientemente largas, dotadas de transportes colectivos, para que todos os pontos da unidade sejam atendidos, sem, entretanto, atravessar a unidade, sobrecarregando-a com tráfego pesado.

(2) A. Hillman, op. cit., pág. 85.

(3) *Planning The Modern City*, Harold Mac Lena Lewis, V. II, pág. 4.

3.º — ESPAÇOS LIVRES — Um sistema de pequenos parques e espaços abertos para recreio deve ser planejado para satisfazer às necessidades dos moradores do bairro, como sejam, os *play-lots*, *play-grounds*, praças de amenização, etc.

4.º — ÁREA PARA AS INSTITUIÇÕES — Devem ser previstas áreas para escolas, instituições culturais-sociais, serviços públicos correlatos ao bairro. Essas áreas podem ser agrupadas em torno de um ponto comum central ou escolhidas convenientemente, de modo a atender equitativamente aos moradores da unidade residencial.

5.º — COMÉRCIO LOCAL — Devem ser planejados um ou mais núcleos comerciais, adequados à população. A sua localização deve ser, preferivelmente, na periferia junto às vias regionais nos cruzamentos importantes adjacentes ao núcleo comercial de outra unidade residencial vizinha.

6.º — SISTEMAS DE RUAS INTERNAS — Cada unidade de vizinhança deve ser dotada de um sistema próprio de ruas internas, de modo a facilitar unicamente o acesso às residências, desencorajando qualquer tráfego estranho à mesma unidade.

No planejamento da unidade de vizinhança, as condições de zoneamento devem ser rigorosas. Somente desse modo poder-se-á manter as suas características iniciais, no crescimento paulatino dessa unidade até atingir a sua população prevista. Na observação do planejamento de uma unidade de vizinhança, partindo ainda do princípio do particular para o geral, as recomendações dadas pela «American Public Health Association», para a habitação isolada, destinada a uma família, são as seguintes:

#### HABITAÇÃO-TIPO

- 1) Habitação isolada para uma família — lote:  $18 \times 30^m = 540^{m^2}$ .
- 2) Habitação geminada (2 famílias) uma família/habitação — lote:  $24 \times 30^m = 720^{m^2}$  ou  $360^{m^2}$  por família.
- 3) Habitação isolada para 2 famílias (2 pavimentos com entradas independentes e uma família por habitação). Lote:  $24 \times 30^m = 720^{m^2}$  ou  $360^{m^2}$  por família.

4) Habitações geminadas, de um pavimento, para mais de 2 famílias — lotes:  $6 \times 30^m$  por família ou  $180^{m^2}$  por família e mais 12 metros de espaço entre os blocos de casa.

5) Habitações geminadas de 2 pavimentos em série, ocupando cada família uma habitação com entrada independente — lote:  $14 \times 30^m = 420^{m^2}$  por 2 famílias ou  $210^{m^2}$  por família.

Para as habitações colectivas em prédios de vários apartamentos, as recomendações sugerem para base de cálculo, os seguintes números:

Número de pavimentos dos edificios	Área bruta no térreo por família m. q.	Área coberta pelo edificio por família m. q.
2	81	40
3	81	27
6	81	13,50
9	88	9,75
13	88	7

Os elementos recomendados permitem o esboço de planeamento físico da unidade de vizinhança. Com esse planeamento iniciamos o esquema do plano director da Cidade e, uma vez atingido o planeamento urbano, teremos de cuidar das áreas circunvizinhas que, estendidas em maiores proporções, abrangerão o planeamento regional. Ora, o princípio é o mesmo: partimos do particular para o geral. Será ainda a aplicação do planeamento local da unidade de vizinhança constituindo o embrião do planeamento regional. Os povoados, aldeias e vilas existentes deverão ser imediatamente planejados para a futura expansão e tanto quanto possível, dentro das normas recomendadas para o planeamento das unidades de vizinhança. A interligação desses povoados, aldeias e vilas às cidades já constituídas deverá atender em primeira instância às condições locais ditadas, seja pela topografia, seja pelos caminhos existentes, em obediência ao velho preceito urbanístico da lei da persistência do traçado. Entretanto, a modificação maior dessas interligações será condicionada ao plano viário da região, no estabelecimento do planeamento regional. O plano das vias mestras que de futuro serão auto-estradas ou melhor, usando a terminologia

americana moderna de *free-way*, *express-way*, *park-way*, *turn-pike*, etc., será objecto do planeamento nacional, extrapolando o âmbito do planeamento regional.

De qualquer modo, o estabelecimento dessas grandes vias provocará maior ou menor influência nas aldeias, vilas e cidades, por onde passarão essas auto-estradas, seja cortando directamente o núcleo central urbano, seja passando pela sua periferia ou ainda a uma distância que obriga à construção de uma nova ligação a essas supervias. Deve, pois, o aglomerado humano estar prevenido no seu planeamento desta nova circunstância.

#### 4 — PLANEJAMENTO REGIONAL

Abrangendo um campo territorial mais vasto o planeamento regional é mais do que um simples mapa ou colecção de mapas e gráficos. É, além disso, um programa e um guia. Nessa última função ele trata da organização da área, da distribuição da população e do uso das terras. Estabelece como programa o estudo dos problemas de habitação, do transporte, da recreação, das facilidades comunais, bem como dos serviços de utilidade pública, as medidas administrativas e funcionais para que efectivamente o plano regional possa converter-se em realidade para o bem-estar da comunidade da região. Deve o plano regional fixar as directrizes gerais e o alcance dos programas públicos e privados, sem, contudo, incluir todos os detalhes específicos de cada programa. Por outro lado, sabemos que um planeamento deve ser flexível e não pode querer modelar o futuro desconhecido dentro de normas rígidas, o que seria uma estulticia.

Deve, isto sim, fazer previsões para esse futuro, deixando, entretanto, que as soluções sejam decididas com acerto, mais tarde, nas oportunidades respectivas, a fim de que desse modo o planeamento possa corresponder às exigências da colectividade.

Por esse imperioso motivo, deve o planeamento regional sofrer revisão em cada cinco anos, como manda a boa técnica, a fim de adaptá-lo às novas e inesperadas circunstâncias que ocorrem nesse período, impossíveis de serem previstas durante a preparação do plano.

Citando Lewis Mumford em *The culture of cities — La cultura de las ciudades* — tomo II, pág. 265 — Emecé Editores — Buenos Aires — encontramos uma definição deste grande ensaísta que vale a pena ser reproduzida:

«O planejamento regional é a direcção consciente e a intervenção colectiva de todas as actividades que dependem do aproveitamento da terra como lugar, como recurso, como estrutura e como teatro».

«O planejamento implica na coordenação das actividades humanas no tempo e no espaço baseado em factos conhecidos, relativos ao lugar, à população e ao seu trabalho».

«Quando mais se concentram essas actividades em regiões definidas, conscientemente delimitadas e aproveitadas, tanto maiores serão as oportunidades de conseguir sua coordenação efectiva».

As observações de Lewis Mumford no livro citado têm a força de convicção do grande ensaísta. É, sem dúvida, grande a influência que exercem tais observações nos planejadores. O autor ainda esclarece, que todo o planejamento regional implica 4 fases, que se seguem:

1.<sup>a</sup> fase — *Estudo generalizado da região:*

«Isto significa revelar, mediante a exploração visual e um agrupamento sistemático dos factos, todos os dados significativos do complexo regional».

2.<sup>a</sup> fase — *Esboço crítico das necessidades e actividades expressas em termos de ideias e fins sociais:*

Afirma logo a seguir:

«É ingénuo acreditar-se que unicamente os geógrafos, os sociólogos e os engenheiros possam definir as necessidades sociais e os propósitos sobre os quais deve basear-se o planejamento regional adequado; a contribuição do filósofo, do educador, do artista e do homem comum não é menos importante e, a menos que eles hajam intervindo nos processos do planejamento, às vezes como críticos e às vezes como criadores, os valores incorporados ao plano, quando este terminado, serão meramente aqueles derivados das situações passadas e das necessidades passadas».

3.<sup>a</sup> fase — *É a da reconstrução e projecção imaginativas:*

«Baseando-se em factos conhecidos, nas tendências observadas, nas necessidades avaliadas e nos propósitos criticamente formulados, a vida urbana apresenta-se sob um novo aspecto», qual seja o dos planos isolados, cujas ligações mais íntimas com as necessidades futuras da comunidade muito deixam a desejar.

Observa-se, pela primeira vez, a interligação desses planos urbanos isolados no tempo e no espaço. Há entre eles um espaço vazio que é preciso corrigir. Conclui a seguir:

«Uma sociedade territorial, tal como uma cidade ou uma autoridade regional, não pode ser descrita meramente em termos da Zona que governa».

4.<sup>a</sup> fase — *Revisão:*

«Nessa fase, o planeamento deve ser submetido a uma readaptação, uma vez que enfrenta as tradições, as convenções, as resistências e, algumas vezes, as oportunidades inesperadas da vida real». E, categórico, afirma Munford:

«Nenhum plano pode prever automaticamente todas as contingências: ademais, perde parte da sua eficácia, como plano, sacrifica-se, desde o princípio, a clareza do ideal, antecipando timidamente todas as qualificações e reduções que affectam aos ideais, no curso de sua transferência». Finalizando, diz Munford — op. cit.:

«A renovação, a flexibilidade e o reajustamento são atributos essenciais de todos os planos orgânicos».

A citação um pouco longa dos conceitos acima, de Lewis Munford, justifica-se pelo facto da sua autoridade incontestada, reconhecida por todos, ao recomendar-se ao Congresso Interamericano de Municípios na sua VII Reunião, os preceitos que devem presidir o Planeamento Regional e sua integração nos planos urbanos. Nada mais oportuno, portanto, as recomendações dessa autoridade, uma vez que consta igualmente do temário da discussão do Seminário de Técnicos e Funcionários em Planeamento Urbano a realizar-se entre 5 e 30 de Outubro vindouro, na cidade de Bogotá — Colômbia — sede do Centro Interamericano de Habitação e Planeamento da Organização dos Estados Americanos, (O. E. A.).

Consta esse temário do seguinte:

I — *Introdução:*

- a) Conceito do processo de planeamento;
- b) Aspecto humano do planeamento e desenvolvimento de cidades.

II — *Características do planeamento regional, metropolitano e urbano na América Latina:*

- a) Crescimento das áreas urbanas;
- b) Problemas urbanos no campo regional;
- c) Problemas específicos de áreas metropolitanas;
- d) Governo, organização e administração de aglomerados urbanos.

III — *Plano director como instrumento básico para guiar o desenvolvimento urbano:*

- a) Objectivos e alcance dos planos directores;
- b) Procedimento para sua preparação;
- c) Aprovação e adopção legal;
- d) Instrumento de execução;
- e) Administração.

IV — *Filosofia, objectos e técnicas da renovação urbana:*

- a) Meios de renovação;
- b) Objectos principais.

V — *Programação, orçamentos e formas de custear o planeamento de desenvolvimento urbanos:*

- a) Relação com os factores nacionais de desenvolvimento económico;
- b) O processo de programação na Administração Pública;
- c) Os programas financeiros de investimento e o orçamento anual;
- d) O papel dos sectores privados.

VI — *Liderança em planeamento:*

- a) Relações públicas;
- b) O papel do cidadão;
- c) O papel dos profissionais;
- d) O papel das universidades.

Como se vê, os assuntos abordados pelo temário são os mais variados e complexos que um seminário pode discutir dentro das suas próprias limitações.

Na discussão de alguns deles, em que pese a opinião diferente dos profissionais de alto nível técnico, que por certo emitirão com os seus brilhantes pareceres, ousamos apresentar mais alguns esclarecimentos, no que diz respeito ao Planeamento Urbano e sua integração no plano regional. Do mesmo modo que no Planeamento Regional, de acordo com Lewis Mumford, distinguimos 4 fases, também o Planeamento Urbano pode ser distribuído em 4 fases, que, nas suas linhas gerais, se resumem nas seguintes:

1.ª FASE — *Definição:*

Compreende um conjunto de dados adequados com o qual se procura definir com clareza e precisão a cidade, tanto no seu aspecto físico como no funcional. O levantamento desses dados deve abranger:

- 1) O uso das terras;
- 2) Cadastro topográfico e imobiliário;
- 3) Composição e renda familiar;
- 4) Estudo da população, sua distribuição e densidade;
- 5) Tráfego, trânsito, transportes colectivos;
- 6) Valores imobiliários;
- 7) Serviços públicos existentes;
- 8) Infracções fiscais das posturas municipais;
- 9) Todas as actividades não figuradas acima e que possam interessar à cidade.

2.ª FASE — *Análise:*

Trata-se de exame penetrante dos dados levantados na 1.ª fase, para a verificação das relações e tendências do desenvolvimento e expansão da cidade.

A interpretação e análise desses dados levarão a conclusões objectivas e deverão ser ordenadamente dispostas para a composição do relatório orientador da elaboração pròpriamente dita, do plano urbano.

3.ª FASE — *Elaboração do plano urbano:*

Cuida essa fase do início da elaboração do plano de desenvolvimento e expansão da cidade. A evolução desta deve ser orientada pelo plano director, fruto da inteligência e imaginação dos responsáveis pelo planeamento, ao applicarem seus conhecimentos resultantes sejam da análise dos dados recolhidos, sejam das culturas respectivas, sejam ainda pelas tendências indefectíveis da própria cidade e da sua interdependência com factores irremovíveis. O plano director orientará, esquemáticamente, o crescimento urbano.

4.ª FASE — *Execução:*

A execução pròpriamente dita do plano é precedida de duas etapas para situá-lo no tempo e no espaço. A primeira etapa é a do programa, isto é, estabelecer no tempo a programação da execução de acordo com os meios disponíveis em pessoal, material e recursos financeiros. A segunda etapa é, uma vez estabelecido o programa, submeter o plano à aprovação das autoridades competentes.

Tendo em vista que o plano não é um fim em si mesmo, mas um meio em busca de um fim, é preciso que ele seja obedecido na sua execução, uma vez que ele é o orientador do desenvolvimento da cidade. Contudo, o plano director não pode e não deve ter a rigidez imutável no seu estabelecimento. Já nos referimos que o planeamento, qualquer que seja o seu tipo, está sujeito a modificações, no tempo e no espaço. Daí a necessidade de reexame periódico do Plano Director urbano, a fim de torná-lo sempre actualizado com o progresso da técnica e das necessidades inesperadas que surgem com os factores imprevistos.

*Revisão:*

Impõe-se a revisão do plano como uma fase permanente e oportuna, que sempre acompanha a execução do Plano-director. Não se compreende, pois, uma fixidez de directrizes que se, ortodoxamente impostas, jamais poderão conduzir a execução do planeamento ao fim almejado.

As próprias contingências políticas, nas suas contínuas mutações, obrigam a certa adaptabilidade do programa de execução de obras compreendidas no Plano Director da cidade.

O reflexo que essa mudança pode ocasionar, muitas vezes prejudica o desenvolvimento nacional da comunidade e, de certo modo, vai influir no prosseguimento do planeamento, tanto urbano, como regional. Não obstante, se o planeamento foi bem preparado, ele resistirá às influências fortuitas de momento e superará as dificuldades contrárias à sua racional programação.

A revisão do plano é ditada pelas condições mesológicas e cíclicamente deverá atender às imposições da evolução da técnica. Já vimos que o Planeamento Regional deverá, a cada 5 anos, ser revisto. O mesmo se aplica ao Planeamento Urbano.

A guisa de esclarecimento, cumpre ainda ressaltar que o planeamento urbano necessita, para o conhecimento das possibilidades, de aspectos e tendências do desenvolvimento da cidade, do levantamento de dados, mediante um inquérito, que, de acordo com as características locais, deverá ser adaptado às condições da cidade respectiva.

Esse inquérito municipal deverá abranger os seguintes itens:

- 1) População;
- 2) Condições físicas;
- 3) Recursos naturais;
- 4) Agricultura e Pecuária;
- 5) Indústria;
- 6) Comércio;
- 7) Cooperativismo;
- 8) Mercados;
- 9) Meios de transporte — Meios de comunicação;

- 10) Mão-de-obra;
- 11) Serviços Públicos e de Utilidade Pública;
- 12) Administração — Impostos;
- 13) Educação — Escolas;
- 14) Saúde — Hospitais;
- 15) Recreação — Parques;
- 16) Serviço Social;
- 17) Religião;
- 18) Habitação;
- 19) Tráfego — Trânsito — Circulação;
- 20) Edifícios públicos — Estética urbana.

5 — CONCLUSÕES

Do exposto, conclui-se que tanto o Planejamento Urbano como o Planejamento Regional têm ambos uma parte em comum e o limite de separação entre os dois não fica bem definido. Não se pode precisar onde acaba um e começa o outro.

Os métodos para integrar nos planos regionais as necessidades urbanas são os mesmos aplicados na elaboração dos planejamentos urbanos e regionais. A definição do problema quer num, quer noutro planejamento, situará a verdadeira posição do método a empregar nessa integração. O estabelecimento do programa de execução, por sua vez, dirá da oportunidade da efectivação dessa integração.

A técnica específica do planejamento é outro problema que não cabe detalhar no presente trabalho, pois isso pertence aos profissionais planejadores, sejam eles, arquitectos, engenheiros, sociólogos, artistas, educadores, etc.

A interdependência existente entre os planejamentos local, urbano, suburbano, metropolitano, regional, estadual, nacional e internacional, mostra que se, política e administrativamente, há limitações de áreas, na realidade esses limites são ultrapassados no estabelecimento dos planejamentos.

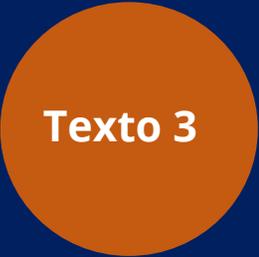
Para conciliar os interesses jurisdicionais dessas limitações, tem-se proposto a criação de órgãos planejadores em âmbitos nacionais, estaduais e municipais, que se devem manter em íntima colaboração.

CONGRESSO HISPANO-LUSO-AMERICANO-FILIPINO DE MUNICIPIOS

A formação de uma comissão mista de planeamento para um grupo de municipalidades ou entre estas e o Estado, abrangendo uma ou várias regiões do mesmo Estado ou Estados vizinhos, tem sido aconselhada.

Os resultados dessas comissões mistas são os mais animadores pelo entendimento e compreensão dos problemas mútuos das regiões abrangidas. A cooperação intermunicipal e interestadual somente pode beneficiar a nação como um todo.

Concluindo: é da maior conveniência o estabelecimento de comissões de planeamentos, sejam nacionais, estaduais ou municipais e que haja entre elas um perfeito entrosamento de ideias, subordinadas todas ao bem-estar da colectividade e prosperidade da nação.



**Texto 3**

**Urbanismo e sua Influência no Município**

## “Notas para a Palestra em Ribeirão Preto em 8 de agosto de 1955”

### Tema: Urbanismo e sua influência no município

Começamos por conceituar o Urbanismo na sua acepção mais moderna na técnica do planejamento. Outrora definia-se o Urbanismo como arte de projetar as cidades. A preocupação dominante fixava-se no aspecto físico no qual sobressaía-se o efeito artístico, seja paisagístico ou arquitetônico. Os traçados visavam obter perspectivas deslumbrantes, ainda que com sacrifício das condições topográficas, (Belo Horizonte), ou jungidos a uma rigidez ortodoxa do sistema de xadrez, como da nossa cidade (Ribeirão Preto) e de muitas outras.

Essa fase primária do Urbanismo evoluiu expandindo-se além dos limites da cidade, para o campo, para a região, para o Estado e a Nação e até Nações para se transformar em “ORBS” - Universo - ou “ORBANISMO” como propôs Gaston Bardet - extrapolando assim no espaço e no tempo. A conceituação moderna de Urbanismo pode ser encontrada na definição de Thomas Adams - urbanista americano - quando diz:

“Urbanismo é a arte de planejar o desenvolvimento das cidades, com o objetivo de assegurar saúde, segurança e condições de trabalho aos seus habitantes, prevendo eficientes e convenientes formas de circulação e fomentando o bem estar geral.”

Verifica-se que além das condições físicas deve o urbanismo moderno preocupar-se com a saúde, segurança, condições de trabalho, em suma, com o bem estar geral. Nestas condições, cresce o âmbito de suas prerrogativas anteriores e a nova técnica de planejamento vai lhe fornecer os meios para alcançar a sua nova finalidade.

O Planejamento nada mais é do que a previsão organizada, a coordenação e a adaptação dos meios aos fins, estabelecendo a ligação entre a pesquisa e a realização. Hoje, mais do que nunca, é necessário planejar todos os atos da atividade humana. Por isso mesmo, o planejamento é, também, uma nova técnica social. Com mais forte razão, a cidade sendo um organismo vivo, a neces-

sidade do planejamento nos seus diferentes tipos: físico, econômico, social, cultural e de área, se impõe para uma vida melhor sós seus habitantes.

Carlos Maria Della Paolera, ilustre urbanista argentino, autor de inúmeros planos de melhoramentos de Buenos Aires, criador do Dia Mundial do Urbanismo, instituído na data 8 de Novembro dessa comemoração universal, e também criador do símbolo de urbanismo - a trilogia - “AR - SOL - VEGETAÇÃO”, também criou o lema que se aplica à síntese do planejamento:

“ORGANIZAR BEM PARA VIVER MELHOR”.

Eis aí, em poucas palavras a enorme tarefa que nos cabe a todos, para que possamos, também, usufruir um pouco de uma vida melhor.

É, pois, planejando que dotaremos a nossa sociedade de meios adequados ao bem estar geral, proporcionando à população condições higienicas, condições de segurança, condições de trabalho, condições de recreação, condições culturais, condições econômicas, condições financeiras, enfim, condições sociais que conduzam à felicidade do homem.

É isso que se propõe o Urbanismo moderno dentro da nova técnica de Planejamento social. É mais do que dar um bonito plano de cidade no papel e cuja realização muitas vezes fica na aspiração. Vê-se, então, que a “arte de construir cidade” na sua restrita concepção foi hoje ultrapassada para abranger todo o município e, ir além, extendendo-se por toda a região ecológica.

Dáí distinguir-se no planejamento de área os seguintes tipos: local, urbano, regional, e nacional, situando-se cada tipo nas suas respectivas limitações, isto é, o local abrangendo pequena área da cidade, tal como os loteamentos particulares ou públicos, o urbano no que se refere a área urbana da cidade, o regional extendendo-se por todas as zonas limítrofes de mesmas condições físicas, geográficas, sociais, agrícolas etc, e, finalmente, o nacional abrangendo a nação como

um todo. Há o planejamento estadual bem como o municipal adstrito às fronteiras administrativas de cada Estado ou Município.

Essa limitação de ordem político-administrativa é, na maioria dos casos, a observada na prática atual. Assim, cada município tem a sua prerrogativa de organizar o seu plano de desenvolvimento e expansão de sua cidade, vilas e povoados.

De certo modo, há uma lógica no planejamento municipal condicionada à prescrição constitucional que estabelece a autonomia do município. E, ainda que assim não fosse, bastava a conceituação do município definida pela “Carta dos Municípios” que diz:

*“O Município é um grupo natural da sociedade, constituído por um conjunto de famílias e organizado como unidade política primária”.*

A idéia do planejamento de área inicia-se por essa “unidade política primária” e se amplia por toda uma região.

Eis porque a influência do Urbanismo na Município torna-se um imperativo elementar que toda Administração Municipal, independentemente das questões político-partidárias, tem que considerar, se realmente quer fazer alguma coisa de útil aos seus municípios.

Ocorre, então, em primeiro lugar, estabelecer um plano de urbanização para a cidade. Este pode ser na forma de um plano diretor no qual as linhas mestras das vias arteriais são figuradas, a distribuição dos espaços verdes acha-se assinalada, o zoneamento regulamentado, enfim, as características físicas do planejamento urbano ficam definidas. Pode ainda ser por um estudo mais aprofundado de planejamento consentâneo onde as diversas fases do mesmo se processem de acordo com a técnica específica e na seguinte ordem:

- 1 - definição do problema a resolver
- 2 - pesquisa
- 3 - plano
- 4 - programa
- 5 - aprovação
- 6 - execução
- 7 - revisão

Aplica-se essa técnica aos cinco tipos de planejamento enunciados anteriormente: físico, econômico, social, cultural e de área. Este último abrange, por assim dizer os quatro primeiros

Visamos, com esta explanação, procurar esclarecer algumas duvidas, por ventura existentes, com relação a função do urbanismo e situa-lo dentro da moderna concepção.

A evolução dos fatos vai obrigando instintivamente as municipalidades a se unirem umas às outras. Um exemplo magnífico desse entendimento é a realidade dos Congressos dos Municípios. Dessa congregação um grande número de medidas salutaras aos municípios tem surgido. Ainda há pouco no último Congresso realizado em S. Lourenço instituiu-se a “Operação Município” pela qual os auxílios financeiros aos municípios será um fato. Sem uma sólida base financeira, não haverá autonomia do município. Essa autonomia é tanto mais necessária quanto mais progresso desejamos para o município. Vale dizer: maiores recursos financeiros, mais independência, mais iniciativa, mais arrojo, mais desenvolvimento, o que exige, para tudo isso, mais organização, ou seja, o planejamento adequado. Entende-se por planejamento adequado aquele que abrange o Município e não fique restrito apenas à área urbana da cidade. Já vimos que a extrapolação do urbanismo de sua concepção primária para outra mais ampla extendendo-se pela região, do “City Planning” para o “Regional Planning” e deste para o “National Planning”, é uma conquista superada. Os problemas que afetam as cidades extendem-se aos municípios.

Esses problemas em Urbanismo segundo, ainda, Gaston Bardet, podem ser enquadrados em cinco grandes classes gerais:

- 1) - Problemas de Circulação
- 2) - Problemas de Higiene e Conforto
- 3) - Problemas Sociais e Economicos
- 4) - Problemas Estéticos
- 5) - Problemas Intelectuais e espirituais

Ao encararmos cada um desses problemas devemos ter em vista a solução do conjunto. Existe entre eles uma interligação íntima.

Do mesmo modo, uma solução isolada pode afetar desfavoravelmente outra parte. Por exemplo, os problemas de circulação numa cidade estão ligados ao da região e por consequência de outras cidades. É função precípua das municipalidades cooperar com o plano rodoviário, quer estadual, quer nacional.

O plano rodoviário marcará as diretrizes do sistema de circulação regional ao qual o plano diretor da cidade deverá estar jungido. De igual modo, o plano ferroviário determinará condições explícitas ao município às quais o planejamento regional ficará, obviamente, adstrito.

Poderíamos nos alongar em citações e exemplos sobre cada um dos problemas distribuídos nas cinco grandes classes. É, porém, desnecessário esclarecer um assunto que está no consenso de todos.

Vejamos, agora, em poucas palavras, o caso objetivo de Ribeirão Preto.

Ribeirão Preto é o município, sem favor nenhum, padrão de progresso entre os municípios brasileiros. De acordo com o ultimo censo - 1º de julho de 1950 - tinha somente a cidade a população de 62.081 habitantes dos 92.160 apurados para o município. A sua area em relação a de muitos outros municípios não é das maiores, pois abrange a 1.142 Km<sup>2</sup>. ou seja praticamente a mesma do Distrito Federal que é de 1.171 Km<sup>2</sup>. Corresponde a uma densidade 80 hab/km<sup>2</sup>.

De acordo com uma publicação do IBGE - intitulado - "S. Paulo - População - 1954", verificamos que essa população se distribui pelos 50.731 domicílios de todo o município dos quais cerca de 20.000 são urbanos, 3.500 suburbanos e os restantes 27.600 pela zona rural.

Ainda de acordo com o recenseamento de 1950 haviam, naquela data, cerca de 11 mil prédios na cidade, o que corresponde quase a 2 domicílios por prédio. Em publicação recente de 14 de Maio do corrente ano, no jornal "A Cidade", vemos que o progresso desta cidade tem sido de tal ordem que mais de 1.000 prédios são construídos mensalmente, sejam 12.000 por ano.

Deve haver engano. Provavelmente o jornal "A Cidade" quis dizer annual, o que já é bastante para uma população que está atingindo a casa dos 100.00 habitantes.

Em 1940 pelo recenseamento de 1º de Setembro a população do Município de Ribeirão Preto era de 79.183 almas; quer dizer que no período de 10 anos cresceu de 12.377 habitantes, ou seja um aumento grosso modo de 1.200 almas por ano, ou ainda 100 habitantes por mês.

Pelo censo realizado pelo S.N.F.A. em Março de 1955, segundo recentes informações fornecidas pela Prefeitura Municipal, a população da cidade é de 82.814 habitantes, e o numero de prédios é de 15.241. Parece que o surto de construção de novos prédios acompanha o rápido crescimento da população.

É infosismável que Ribeirão Preto é uma cidade progressista e como seu titulo de "Capital do Oeste de S. Paulo", vai vencendo inúmeras dificuldades e ultrapassando todas as expectativas.

O seu desenvolvimento, a sua expansão não podem ser feitos a mercê das improvisações e indiscriminadamente. É preciso controlá-los. Já é tempo, pois, de dotar o Município de um Plano Regional, abrangendo não só o plano diretor da área urbana da cidade como também a zona rural e regiões limítrofes, interessando os Municípios

vizinhos de Jardinópolis, Sertãozinho, Brodowski, Guariba, Araraquara, Rincão, S. Simão, Cravinhos e Serrana, para apenas citar os que confinam diretamente com os limites administrativos do Município de Ribeirão Preto

Não se compreende hoje uma cidade da importância de Ribeirão Preto não ter o seu plano de urbanização. Como frisamos no começo desta palestra o plano de urbanização não se limita ao traçado físico das ruas, isto é, da circulação. É algo mais que exige a cooperação de todos, pois como vimos, abrange todas as atividades humanas.

Daí a razão por que se prefere hoje usar-se o termo planejamento de área por ser de sentido mais amplo que o de urbanização, empregados comumente às áreas restritas dos limites urbanos das cidades. De qualquer modo entretanto, não se pode conceber a ausencia de um plano numa cidade como Ribeirão Preto. Os melhoramentos, a extensão, o desenvolvimento, o progresso da cidade em todos os sentidos, devem estar programados, organizados, previstos e orientados, tanto quanto possível, afim de evitar prejuízos insanáveis e soluções precárias, improvisadas, pela falta de um planejamento adequado.

Foi muito de proposito que escolhi o tema desta palestra para alertar no município a influencia do urbanismo e procurar, ao mesmo tempo, fazer sentir a necessidade imperiosa de ser organizado quanto antes uma comissão ou um órgão técnico, ou departamento na municipalidade, para iniciar os estudos de planejamento do Município de Ribeirão Preto e, obviamente, da área urbana da cidade, a suburbana e a rural imediata, afim de dotar este prospero município de um plano regional e de um plano diretor urbano que regulem o crescimento e expansão da cidade e município dentro das boas normas do Urbanismo. Esses estudos demandam tempo e perseverança. Estou certo, porem, que o patriotismo e os alevantados propositos dos administradores e ilustres vereadores desta terra não deixarão passar mais tempo para que Ribeirão Preto possa oferecer mais exemplo de pioneirismo municipal de cidade progressista.

Cabe-me agora dar uma breve explicação a respeito de um esquema de plano diretor que tive a oportunidade de elaborar em 1945, para a área urbana de Ribeirão Preto, de acordo com os poucos elementos de que dispunha naquela época. Na ligeira exposição a guisa de orbeservação e notas explicativas do esboço apresentado, esclarecia ao então Prefeito Dr. Alcides Sampaio que "o plano era apenas, esquemático, devendo sofrer as modificações julgadas necessaria à melhor adaptação às condições locais, sejam topograficas, tecnicas, economicas, financeiras ou sociais".

Partindo dessa premissa, estou bem a vontade para discutir o esboço, cuja apresentação teve o mérito de, a meu ver, ser um início de conversa. Como afirmei, também, não havia rigidez absoluta na sua programação, o que significa uma porta aberta para uma série de melhores sugestões que seriam analisadas e discutidas por quem de direito.

É evidente que a análise e a discussão já deveriam ter sido iniciados, pois dez anos já decorreram. Desconheço, entretanto, qualquer iniciativa a esse respeito. De qualquer modo, é preciso que seja instituído um órgão departamental para a elaboração do planejamento regional, como frisei.

O esquema foi baseado em presunção de possibilidades, pois os elementos de que dispunha eram escassos, como já disse, não me sendo fornecidos outros por inexistência. Tanto que na época a informação segura a respeito da Mogiana era ter esta abandonado o estudo da variante do Zé Jaques e preferido atingir o Barracão pelo alto da Vila Tibério. Em virtude disso, o esquema procurou se orientar nessa diretriz resultando, daí, disposições no traçado que possivelmente hoje seriam totalmente modificadas.

Outro pormenor do esquema que provavelmente seria profundamente alterado é o que diz respeito às novas áreas de expansão, cujos arruamentos não mais obedeceriam a pragmática dos traçados habituais de simples prolongamentos dos logradouros existentes, na observância rígida de suas respectivas continuidades. Hoje procurar-se-ia estabelecer um sistema de vias arteriais de caráter periférico às super quadras, dentro das quais seriam projetadas as "Unidades de Vizinhança" ("Neighborhood Unit" - "Unité de Voisinage"), cujas populações de 5 ou 6 mil habitantes gozariam das mais amplas vantagens que oferecem estes tipos celulares da cidade moderna. Por outro lado, o sistema de parques, espaços livres, áreas verdes, os parkways ao longo dos correços e nas zonas baixas inundáveis e desvalorizadas deveriam ser objeto de séria cogitação da Municipalidade, pois o benefício a economia, a salubridade

de que essas áreas proporcionam à população, justificam plenamente as despesas que a Prefeitura teria com a sua aquisição e transformação em parques. Nesse particular o esquema sugeriu providências que se tivessem sido postas em prática há dez anos estaria hoje Ribeirão Preto usufruindo os seus benefícios. Nunca é tarde, porém, para começar uma boa ação. Daqui a dez anos não teremos que lamentar, como agora, a sua falta. Além do cinturão verde preconizado no esquema ligado ao sistema de parques, bosques, etc, como aproveitamento existente e ampliando-o de cerca de 3 vezes, bem como o reflorestamento das várzeas dos córregos do Ribeirão Preto, Retiro, Tanquinho e Republica, havia a preocupação de dotar a área urbana de uma série de pequenas praças e jardins de amenização tão necessárias à vida da cidade.

Tratou, também, o esquema da reserva de área necessária à expansão do aeroporto, num retângulo de 2 km x 3 km, permitindo assim construção de pistas de mais de 3 km de comprimento, hoje preconizado para aviões a jato.

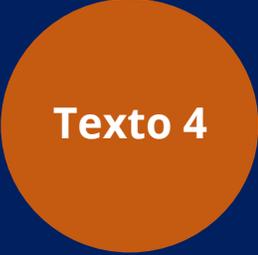
Pela nova planta na escala de 1:10.000 da cidade que recentemente recebi do Sr. Prefeito José da Costa verifico que houve uma expansão bem grande de novos loteamentos neste espaço de dez anos, além dos limites urbanos.

Urbanisticamente seria de desejar que tal loteamento fosse mais restritos. É fácil explicar, pois, os mesmos visaram antes de mais nada o sucesso financeiro em detrimento do lado urbanístico.

Contudo, não é para se desesperar porquanto muito coisa ainda pode ser salva e corrigida.

É esperando que isso aconteça para o futuro que peço licença para insistir mais uma vez, pois, nunca é tarde para começar.

Procuremos formar uma sadia mentalidade da urgente necessidade de um plano de urbanização para Ribeirão Preto, extendendo para todo Município e se transformando no plano Regional da Capital do Oeste abrangendo toda a zona de influencia nos municípios vizinhos."

An orange circle containing the text "Texto 4".

**Texto 4**

**Problemas Técnicos**

## PROBLEMAS TÉCNICOS

J. OLIVEIRA REIS



S PROBLEMAS técnicos que assoberbam uma cidade podem ser distribuídos em três grupos seguintes:

A) Urbanismo; B) obras públicas; C) serviços de utilidade pública.

A análise sucinta de cada um desses grupos na exposição que se segue esclarece, em linhas gerais, os principais pontos desses problemas:

### A) URBANISMO

Sob este nome genérico entende-se o conjunto de assuntos relativos à cidade quanto ao seu crescimento, evolução, expansão, obedecendo a uma série de preceitos, disposições regulamentares, projetos, plantas, etc., no sentido de proporcionar as melhores condições possíveis de vida aos seus habitantes.

Com esse esclarecimento preliminar pode-se indicar objetivamente quais os elementos principais necessários à urbanização da cidade. Tais elementos são: 1 — planta topográfica e cadastral; 2 — plano diretor; 3 — zoneamento; 4 — Código de Obras; 5 — parques, jardins, recreações.

#### 1 — *Planta Topográfica e Cadastral*

A planta topográfica e cadastral, conforme a importância e extensão da cidade, poderá ser nas escalas seguintes:

- a) 1:500 (detalhes e centro comercial principal);
- b) 1:1 000 (centro comercial e zona próxima);
- c) 1:2 000 (zona residencial);
- d) 1:5 000 (zona residencial, suburbana e rural);
- e) 1:10 000 (planta geral, zona rural, Município);
- f) 1:20 000 (planta geral do Município).

As escalas mais indicadas são: 1:1 000 e 1:2 000, que melhor satisfazem ao maior número de objetivos.

Todo desenvolvimento organizado e planejado de uma cidade tem como base sua planta cadastral. Esta planta, tanto quanto possível, deve estar sempre atualizada.

Os levantamentos topográficos devem ser os mais rigorosos, a fim de se escoimar dos erros acumulados no futuro, na série indefinida de outros levantamentos parciais, próprios da evolução natural da cidade e que venham basear-se na primitiva planta cadastral.

Assim, por exemplo, o loteamento de áreas pertencentes a terceiros é o caso mais comum de arruamento e parcelamento imobiliário de iniciativa particular. A planta de loteamento deve obedecer aos requisitos da regulamentação específica para o caso e deve encaixar-se perfeitamente na planta cadastral da cidade. Dêse modo pode-se mantê-la constantemente atualizada.

É desnecessário encarecer a importância fundamental da planta cadastral nos mais variados problemas da cidade.

## 2 — Plano Diretor

Tem por finalidade o plano diretor estabelecer um sistema de vias principais de tráfego, discriminar e limitar as diferentes zonas da cidade, regular o uso das suas habitações, distribuir convenientemente os espaços-verdes (parques e jardins), preservar os sítios pitorescos e, finalmente, orientar o desenvolvimento e expansão da cidade dentro de um programa preestabelecido com um mínimo de atrito entre os interesses diversos, no superior sentido do bem da coletividade presente e futura, prevendo com a necessária antecedência a natural evolução e crescimento da urbe.

São, por conseguinte, inúmeros os elementos necessários ao estabelecimento do plano diretor. O conhecimento desses elementos é uma tarefa que se torna, desde o primeiro momento, indispensável ao bom termo desse estabelecimento.

Dos conhecimentos maiores ou menores sobre a vida e as coisas do Município, resultam um melhor ou regular planejamento sobre o futuro da cidade. É evidente que quanto maior for o número de elementos conhecidos tanto melhor serão as diretrizes que orientarão o estabelecimento de um programa seguro e com bases sólidas que resistirá a adversidades possíveis, oriundas da natural evolução da cidade.

Não se podem estabelecer com certa rigidez as regras para o estabelecimento do plano diretor e muito menos aqui nesta exposição. Todavia, a título de indicação, é possível apresentar algumas normas gerais que poderão satisfazer a um mínimo de aspirações.

Como não há um caso objetivo, isto é, uma cidade especificada, e sim uma cidade hipotética, representando a média comum das nossas cidades, é de se esperar que as indicações que se seguem possam atender nas suas generalidades.

No estabelecimento do plano diretor são essenciais os elementos seguintes:

- 1 — planta cadastral da cidade, de preferência nas escalas 1:1 000 ou 1:2 000;
- 2 — projetos de alinhamento dos logradouros;
- 3 — projeto de arruamento e loteamento das áreas particulares aprovados;
- 4 — zoneamento — Código de Obras ou Posturas Municipais;
- 5 — levantamentos estatísticos diversos, principalmente o demográfico, o do tráfego, o de habitação, etc.;
- 6 — serviços de utilidade pública (água, esgoto, luz, força, telefone, bondes, ônibus, estradas de ferro, etc.);
- 7 — edifícios públicos, semipúblicos, monumentos, estações, aeroportos, cais, etc.;
- 8 — parque, jardins, arborização de ruas, reservas florestais, rios, lagos, praias, áreas de recreação, etc.

Para levantamento desses elementos torna-se necessária a organização técnica respectiva, que, de um modo geral, fica enquadrada no serviço de engenharia municipal.

Este serviço terá a maior amplitude, segundo a importância da cidade. De preferência, deve ser criado um órgão especializado do plano diretor da cidade.

Esse órgão tanto pode ser do gênero de comissão ou conselho de membros estranhos ao funcionalismo, com um setor técnico especializado, ou simplesmente um Serviço Técnico do Plano da Cidade, incumbido de coletar dados e elementos necessários à elaboração do plano diretor e dos projetos de urbanizações parciais, de modo a encaixá-los no plano regulador de expansão da cidade.

Um Serviço Técnico do Plano da Cidade compõe-se essencialmente de engenheiros, arquitetos e desenhistas, além de funcionários auxiliares. O número desses elementos varia de conformidade com a importância e recursos da cidade. O número desejável para uma cidade de 50 a 100 000 habitantes seria de: um engenheiro-chefe; um engenheiro-auxiliar; um arquiteto; dois ou três desenhistas; e três ou quatro funcionários (um dactilógrafo, um arquivista, um protocolista e um servente) para os diferentes misteres. O serviço de obras arregimentará trabalhadores auxiliares para serviços de campo. ●

O Serviço Técnico do Plano da Cidade é antes um órgão elaborador e orientador dos projetos. A parte relativa propriamente à execução deverá ser feita por outro órgão da Prefeitura Municipal, isto é, pela sua Diretoria de Obras, com o seu corpo técnico distinto. Excepcionalmente poderá o Serviço Técnico do Plano da Cidade acumular as funções

de executor, dirigindo diretamente as obras. Não é, todavia, aconselhável, em face da dispersão dos esforços das atividades diferentes que obrigam ao condutor de obras estar sempre presente durante a execução das mesmas, pouco tempo lhe sobrando para pensar, estudar e elaborar os projetos, planos e detalhes.

Dêste modo, cabendo ao órgão especializado a elaboração do plano diretor, cumpre manter ao grupo de técnicos que a êle se dedicarem certa continuidade e estabilidade, para que a sucessão político-administrativa da cidade não venha alterar ou modificar profundamente as diretrizes já firmadas, a título de liquidar, desfazer, apagar ou desmerecer o que as administrações anteriores houveram por bem elaborar, estabelecer ou executar.

É comum, infelizmente, nas nossas administrações públicas, municipais ou federais, interromper, substituir ou subestimar os planos anteriores. Os ônus dessa política estreita recaem na coletividade e enormes são os prejuízos que tais medidas acarretam.

Não quer isso dizer, entretanto, que o plano diretor, uma vez estabelecido, seja imutável, não admitindo qualquer modificação. Pelo contrário, tal rigidez é incompatível com boa técnica urbanística. Deve haver certa flexibilidade na sua adaptação às contingências, não só de ordem técnica, como também financeira da Municipalidade, bem ainda às conveniências momentâneas, sem, contudo, perder as características principais, das suas linhas-mestras e diretrizes funcionais mais importantes.

*Como fazer o plano diretor:* Será uma temeridade nesta exposição pretender ensinar como fazer um plano diretor. Não obstante, em se tratando de assunto ainda pouco conhecido pela maioria das nossas Municipalidades, dentre as quais muitas provavelmente não poderão dispor de um órgão técnico como o que foi ligeiramente esboçado, e, ainda, porque possivelmente os poucos recursos não permitem o pagamento de engenheiros especializados, arquitetos, urbanistas, tendo que se contentar com os elementos de que dispõem, têm, pois, cabimento os esclarecimentos sucintos que se seguem: como fazer, como elaborar, ou antes, como desenhar o plano diretor. Abstraindo de uma série de detalhes, pode o plano diretor ser esquematizado em quatro desenhos seguintes:

1 — planta do sistema viatório: abrange todo o sistema de vias arteriais, radiais, diagonais, perimetrais, vias secundárias, estradas de rodagem, etc.;

2 — plano de zoneamento: estabelece zonas delimitadas às edificações, quanto ao uso, volume, altura, etc.; a cidade apresentará, então, os setores quanto ao uso: comercial, residencial (de várias categorias), rural, industrial, portuário; o desenho convencionará uma cor para cada tipo de zona;

3 — planta dos espaços-verdes: abrange essa planta a localização dos parques, jardins, praças, "parkways", reservas florestais, sítios pitorescos, monumentos, etc., destacando êsses elementos na planta geral da cidade onde foram desenhadas as principais vias de comunicação do plano;

4 — planta esquemática geral, figurando os melhoramentos projetados e englobando convenientemente as três outras plantas.

Todos êsses desenhos podem ser feitos sobre a planta geral da cidade na escala de 1:10 000, de vez que êles tratam de esquematizar as principais linhas-mestras do plano diretor.

Os detalhes e projetos definitivos deverão ser desenhados em planta na escala de preferência 1:1 000 ou 1:2 000. É recomendado, nesse caso, o desenho em tela de linho com os traços a nanquim preto, para as partes existentes, e a vermelhão, para os projetos de alinhamento e modificações projetadas. Dêste modo, varias cópias heliográficas poderão ser tiradas e sobre elas far-se-ão os estudos e as modificações julgadas necessárias pelas novas contingências. Além disso possibilitará o envio às outras repartições que delas necessitem.

As normas para a elaboração do sistema de vias arteriais, de zoneamento, da distribuição dos espaços-verdes, etc., constituem assunto especializado de Urbanismo, que não cabe expor aqui nestas rápidas notas.

Cada cidade tem as suas características próprias que necessariamente influirão na elaboração do plano diretor, devendo, pois, cada estudo obedecer a essas imposições. Somente com a análise dessas características e de outros elementos oriundos dos diferentes

levantamentos (topográficos, censitários, demográficos, de tráfego, etc.), é que se poderá estabelecer quais as diretrizes do plano

É inútil expor com antecipação como deve ser o plano diretor de uma cidade, se ainda não são conhecidos os principais elementos e fatores da mesma.

### 3 — Zoneamento

Ao conjunto de leis, regulamentos e disposições técnicas relativas ao uso, ocupação, área, volume, altura e localização das edificações, convencionou-se chamar genericamente de *zoneamento*.

Trata o zoneamento, em síntese, de pôr um pouco de ordem na cidade, pois, sem os dispositivos de sua programação, é fatal o entrechoque de interesses contrariando a coletividade, resultando, em consequência, desorganização da vida, dos serviços, da economia, trazendo uma série de prejuízos para a cidade e seus moradores.

O princípio de organização de dar um lugar para cada coisa e pôr cada coisa no seu lugar é o objeto do zoneamento.

As restrições que o zoneamento estabelece visam salvaguardar o interesse comum da coletividade. Na prática, contudo, os interesses particulares contrariados nas suas pretensões procuram sobrepor-se aos dispositivos legais, e daí surgirem com freqüência exceções que mutilam o plano diretor em detrimento do bem geral. Essa má compreensão, pela falta de educação política no elevado sentido de espírito público, tem trazido prejuízos enormes às finanças públicas, recaindo, em última análise, sobre a coletividade.

*Planta de Zoneamento:* De um modo geral, representa-se o zoneamento num mapa da cidade, dividindo-a em zonas. Cada zona tem a sua regulamentação adequada. Pode ainda cada zona ser subdividida em diferentes categorias e apresentar subzonas e, também, comportar estabelecimento de outras zonas no seu interior, formando núcleos.

Assim, exemplificando, uma cidade pode apresentar-se dividida em:

- 1 — zona comercial (subzona: comercial de 1.<sup>a</sup> categoria; de 2.<sup>a</sup> categoria; comercial retalhista, comercial atacadista etc.);
- 2 — zona residencial de 1.<sup>a</sup>, 2.<sup>a</sup>, 3.<sup>a</sup> e etc., categorias);
- 3 — zona rural ou agrícola (sítios, granjas, fazendas);
- 4 — zona industrial (indústria leve, indústria pesada e núcleos industriais);
- 5 — zona portuária (marítima ou fluvial);
- 6 — zona proletária (de habitação proletária ou popular, próxima dos centros industriais, ou portuários, constituídos de agrupamentos de habitações econômicas, com núcleos comerciais, etc.).

Essas zonas, para melhor compreensão, são figuradas num mapa, no qual são desenhadas em convenções facilmente distinguíveis, geralmente em côres, representando cada uma a respectiva zona.

Todavia não é bastante apenas o mapa sem o seu necessário complemento, que compreende toda uma série de leis e regulamentos fixando o uso das edificações, limitando a altura, a área de ocupação do terreno, o volume e outros detalhes que serão estabelecidos no Código de Obras ou regulamentos das construções ou de posturas da cidade.

O plano diretor e o zoneamento se completam com um adequado Código de Obras.

### 4 — Código de Obras

O Código de Obras, ou Regulamento das Construções e Obras de Viação, ou ainda Código de Posturas, deve abranger o conjunto de dispositivos regulamentares que indiquem as normas e condições a que devem satisfazer:

- a) construção de edifícios particulares; habitações;
- b) arruamento e loteamento novos;
- c) condições técnicas de execução das obras;
- d) divisão da cidade em zonas e condições de construção respectiva (zoneamento);
- e) projetos e licenciamento;
- f) higiene e salubridade das edificações;
- g) ocupação dos logradouros públicos, emplacamento; andaimes, etc.;

- h) materiais de construção;
- i) construções de concreto armado;
- j) instalações de água e esgoto; águas pluviais;
- l) instalação de eletricidade, gás, mecânica, etc.;
- m) construções proletárias;
- n) construções especiais: cinemas, teatros, hotéis, hospitais, igrejas, escolas, garagens, etc.;
- o) parques, jardins, praças, recreações;
- p) exploração comercial e industrial de pedreiras, saibreiras, areias, olarias, etc.;
- q) conservação e preservação dos sítios pitorescos e paisagísticos, monumentos, logradouros públicos, rios, lagos, praia, etc.;
- r) multas, penalidades, infrações, etc.;
- s) disposições gerais.

Quanto maior e mais completa fôr a vida da cidade, tanto mais completo deverá ser o seu Código de Obras, a fim de prever todos os casos. As indicações acima, a título de esclarecimento, podem ser alteradas, aumentadas, diminuídas, de acôrdo com a importância do Município.

Tem sido adotado como orientador de código em grande número de cidades brasileiras o atual Código de Obras da Prefeitura do Distrito Federal, Decreto n.º 6 000, de 1.º de julho de 1937.

Escoimado dos Artigos peculiares à cidade do Rio de Janeiro e de outros que o progresso técnico já tornou obsoletos, pode o referido Código servir de guia para orientar a confecção dos Códigos de Obras para diferentes Municipalidades. Cada capítulo terá o desenvolvimento adequado e compatível com o progresso da cidade e Município.

#### 5 — Parques — Jardins — Recreações

Os títulos abrangem o que em Urbanismo se chamou genéricamente de *espaços-verdes*.

As cidades devem ser dotadas de maior número possível de jardins, praças e parques, para nêles se instalem modernamente os diferentes tipos de recreações ativas.

No plano da cidade poderia ser estudada a distribuição desses espaços-verdes, de modo que correspondesse à área média de dez metros quadrados por habitante. Assim, um determinado bairro ou setor da cidade deve ter jardins, praças ou parques, cujas áreas em metros quadrados perfazam o total de dez vêzes o número de habitantes, admitindo uma folga de crescimento dessa população num período de trinta anos. É uma regra prática que, a grosso modo, pode orientar a grandeza dos espaços-verdes, mostrando a sua maior ou menor suficiência.

Por outro lado, recomenda-se que seja de quinhentos metros o raio de ação de uma área verde (praça ou jardim). Dêsse modo, uma cidade ideal deverá ser pontilhada de praças, jardins e parques distanciados, em média, de um quilômetro. A população da cidade ficará beneficiada notavelmente pelas múltiplas vantagens que o sistema de espaços-verdes assim projetados lhe trazem, proporcionando-lhe saúde, facilitando o descongestionamento, trazendo economia, dando mais estética à cidade e, principalmente, influenciando consideravelmente, na vida da criança, seja pelos "plays grounds", seja pelos "plays fields" que nêles se podem instalar para sua necessária recreação.

Na vida quotidiana de contínuo labor, necessita, igualmente, o adulto, de horas de lazer e recreação. Isso pode ser encontrado nos parques, dotando-os para isso de campos de esportes, piscinas públicas, lagos para esportes aquáticos, pistas de bicicletas, pistas de corridas, etc., além de outros divertimentos.

Os jardins e praças, quanto à sua construção, não devem obedecer à rigidez dos traçados geométricos cujos desenhos simétricos, além de mostrarem pobreza de imaginação, tornam de monotonia irritante e com a função puramente contemplativa. A técnica moderna requer uma vida ativa e os jardins devem ter traçado funcional de acôrdo com o seu destino.

A arborização deve ser ampla, frondosa, como requer o nosso clima tropical, em vez das árvorezinhas podadas, algumas tão grotescamente, que melhor seria não as ter plantado. É hoje indispensável a composição paisagística na feitura desses jardins públicos, praças

e parques. Sempre que possível deverá ser ouvido o conselho de especialistas e arquitetos paisagistas.

As noções rápidas que foram expostas acima deixam patente a importância dos espaços-verdes, com as respectivas instalações de recreação ativa na formação e educação dos habitantes da cidade. Os Poderes Públicos devem obrigatoriamente empenhar-se no maior desenvolvimento possível dos sistemas de parques, jardins, praças e recreações das respectivas jurisdições.

## B — OBRAS PÚBLICAS

Por obras públicas de um Município entendem-se aquelas que se referem a:

- 1 — *obras de viação*: calçamento de ruas e praças;
- 2 — *obras de saneamento*: galerias de águas pluviais, canalização de rios, etc.;
- 3 — *obras de viação*: construção e conservação das estradas de rodagem;
- 4 — *obras de arte*: construção de pontes, bueiros, muralhas, etc.;
- 5 — *construção de edifícios públicos*: escolas, hospitais, etc.;

### 1 — *Obras de Viação: Calçamento de Ruas e Praças*

As especificações para o calçamento de ruas, praças, jardins, etc., são organizadas de acôrdo com a natureza e o tipo e enfeixadas no Caderno de Encargos. Para a execução por empreitada, além dos detalhes específicos de cada caso, fazem-se referências às normas técnicas estabelecidas no Caderno de Encargos ou às especificações aprovadas, que orientam o edital de concorrência. Êste edital pede, além das condições administrativas a que devam sujeitar-se os concorrentes, os preços unitários para as diferentes quantidades de serviços que vão publicadas simultâneamente. As obras de calçamento de uma rua são orçadas prèviamente pelo engenheiro municipal, de acôrdo com o projeto constituído de planta de alinhamento e dos perfis longitudinal e transversal do logradouro. A planta, em geral, na escala de 1:1 000; o perfil longitudinal, nas escalas de 1:1 000, o horizontal, e 1:100, o vertical; e a secção transversal, na escala de 1:50.

No projeto devem figurar as galerias de águas pluviais, indicando-se os diâmetros dos tubos, declividade, poços de visitas, caixas de areia, caixas de ralo e ramais. A terraplenagem deve obedecer às condições específicas quanto ao apiloamento e outras características.

O que se diz para o calçamento de ruas, aplica-se, com as modificações necessárias, a praças e jardins públicos. Não se pode aqui entrar nos detalhes de execução e no tipo da pavimentação, de vez que isso é assunto do Caderno de Encargos.

### 2 — *Estradas de Rodagem*

A classificação das estradas do Município obedece ao critério de sua importância. Em geral são de 1.<sup>a</sup>, 2.<sup>a</sup> e 3.<sup>a</sup> categorias, ou ordens. Conforme a categoria, o tipo de revestimento aconselhado é especificado.

Com relação ao projeto, aplicam-se as normas das ruas, onde as escalas passam a ser: para as plantas, 1:2 000; para os perfis, 1:2 000, o horizontal, e 1:200, o vertical; e para a secção transversal, 1:50 ou 1:20.

O Caderno de Encargos abrange as especificações para o calçamento e construção das estradas de rodagem e caminhos vicinais.

Cabe à Municipalidade, excetuadas as estradas federais e estaduais, não só a construção como a conservação e, igualmente, a obrigação da conveniente sinalização e dos indicadores dos marcos de quilometragem, mantendo-os em permanente conservação.

### 3 — *Obras de Arte*

As obras de arte são de dois tipos:

- a) correntes;
- b) especiais;

a) *Obras de arte correntes*: Classificam-se nesse grupo as pequenas obras, como bueiros das estradas, pontilhões, pontes de pequeno vão, muros de arrimo, etc. Essas obras,

na maioria dos casos, são comuns a todos os locais e por isso figuram nas especificações gerais do Caderno de Encargos da Municipalidade.

b) *Obras de arte especiais*: São as grandes pontes, viadutos, vencendo vãos maiores, as grandes muralhas e estruturas projetadas para os casos singulares.

O projeto além de detalhado vem acompanhado das especificações especiais para o caso. Enquanto que o primeiro tipo de obras pode ser executado por um técnico ou mestre-de-obras habilitado, o segundo exige a presença de engenheiros especializados no assunto, dada a sua complexidade.

As obras de arte correntes são geralmente projetadas em obediência aos tipos já estudados, dispondo a Municipalidade, com antecipação, de várias cópias do projeto, bastando a escolha do tipo segundo a melhor conveniência local. Organizam-se, para isso, vários "dossiers" com diversos tipos de pontes e pontilhões com vãos de dois, três, quatro, cinco e até seis metros, os encontros de alvenaria ou concreto, as fundações para determinada natureza de terreno, etc.; outros "dossiers" para os diferentes tipos de bueiros, normais ou esconsos à entrada, circulares ou retangulares, com declividade única ou em escada, com as alas simples ou especiais, etc.; o mesmo para os muros de arrimo, variando com a altura do terrapleno e a natureza do terreno.

Dêsse modo a Municipalidade estará a qualquer tempo em condições de atender às solicitações de obras exigidas pelo seu progresso.

No planejamento geral vários outros fatores entram na execução dessas obras, os quais não se podem aqui enumerar, por excederem os limites desta exposição.

#### 4 — Construção de Edifícios Públicos

O caso mais geral é o da construção de escolas públicas. Estas se classificam de acordo com a sua importância. Serão grupos escolares, escolas profissionais, escolas rurais, patronatos, etc. Os projetos serão individuais, isto é, específicos de cada tipo de escola ou serão comuns para aquelas que se repetem numa distribuição maior pelo Município.

De acordo com a necessidade e recursos disponíveis, o projeto varia de uma cidade para outra. Daí cada cidade adotar um tipo que melhor atenda a suas conveniências. Não se pode fixar um tipo para estandardização, pois o que pode ser bom para as cidades do sul do País pode não o ser para as cidades do norte, e vice-versa.

Nas grandes cidades, o espaço exigido, por aluno, é em média de quatorze metros quadrados, para a área do terreno da escola. O tamanho desta será função do número de alunos e de sua finalidade.

As condições locais influirão de modo decisivo na elaboração do projeto. Resulta, em consequência, não ser aconselhável apresentar regras para essa elaboração, de vez que não se pode generalizar.

*Outros edifícios públicos*: A Municipalidade tem a seu cargo, uma vez por outra, a necessidade de construir edifícios especiais, tais como: hospitais, albergues, bibliotecas, museus, edifícios para sedes de distritos, depósitos de materiais, garagens, galpões, cocheiras, e uma série de outras pequenas obras, as quais deverão obedecer às condições peculiares dos respectivos projetos e especificações. De conformidade com importância das mesmas, serão os projetos detalhados, feitos por profissionais especializados, acompanhados dos cálculos estruturais e das especificações completas para as diferentes naturezas dos serviços que constituem a obra.

#### C — SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA

Os serviços de utilidade pública são aqueles que se prestam à população da cidade mediante uma remuneração à guisa de tarifa fixada em lei. Não se trata de uma definição. É, apenas, uma explicação que pode ser melhor esclarecida com os exemplos: serviços de luz, eletricidade, gás, águas, esgotos, bondes, ônibus, telefones, etc. São geralmente explorados por companhias concessionárias, ou pela própria Municipalidade. Donde a necessidade de uma fiscalização permanente e especializada para verificação dos serviços prestados à população.

As tarifas ou taxas são estudadas de acôrdo com o custo acrescido dos necessários juros do capital e dos impostos diversos, federais, paraestatais, estaduais e municipais, despesas de produção e manutenção, conservação, desgaste, etc.

Os serviços de utilidade pública exigem, para cada setor de atividade, um órgão municipal correspondente, ou pelo menos com tendência à especialização. Da importância do serviço é que se deduzirá a repartição competente para seu trato.

Costumam-se agrupar os serviços afins, e nesse caso temos:

- 1 — serviços de águas e esgotos, saneamento;
- 2 — serviços de energia elétrica (fôrça, luz, telefone) particulares;
- 3 — serviços de transportes coletivos (bondes, ônibus);
- 4 — serviços de tráfego (regulamentos, sinalização, fiscalização, licenciamento dos veículos);
- 5 — serviços de iluminação pública e fornecimento de gás.

Cada um desses serviços poderá ter maior ou menor amplitude, de acôrdo com as necessidades. Na maioria dos Municípios, entretanto, não haverá provavelmente possibilidade de suas criações em repartições especializadas, muito embora cada um dêles constitua assunto de especialização técnica bem caracterizada. A solução indicada será, no caso mais geral, incumbir a Diretoria de Obras Públicas, chefiada por um engenheiro, da tarefa de cuidar da fiscalização e orientação geral dos trabalhos e serviços de utilidade pública.

Acham-se ligados aos serviços de utilidade pública a legislação e regulamentos subsidiários. A interpretação das leis, contratos, regulamentos, a aplicação das sanções, etc., exigirão, da Municipalidade, o seu advogado ou corpo de advogados.

Outro problema municipal de constante atualidade é o das desapropriações de imóveis por utilidade pública. Em ambos os casos acima especificados, tanto o advogado como o engenheiro municipais têm que trabalhar na mais estreita colaboração. Nas Capitais, as Prefeituras mais importantes têm o Serviço especial de desapropriação, composto de engenheiros e advogados.

No caso especial do Rio de Janeiro, que possui a Prefeitura mais complexa do Brasil, os serviços de utilidade pública estão afetos a diversos Departamentos especializados, subordinados a diferentes Secretarias-Gerais. Para as desapropriações foi criada uma Superintendência do Financiamento Urbanístico, que trata da efetivação das expropriações e dos meios financeiros para a execução dos planos de urbanização e, igualmente, da regulamentação e aplicação da taxa de melhoria resultante da valorização da propriedade imobiliária pelas obras públicas realizadas.

Será êste um meio de as Municipalidades obterem os recursos de que necessitam para a realização das obras planejadas.

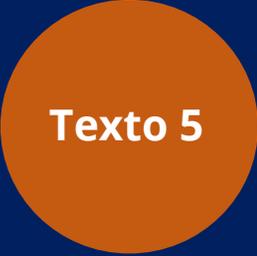
Sendo hoje uma lei federal para todo o Brasil, e cabendo a cada Município a sua regulamentação, pode a contribuição de melhoria proporcionar os meios para a solução de vários problemas municipais, como água e esgotos, por exemplo, recaindo sôbre todos os imóveis abastecidos e esgotados uma sobretaxa de valorização no impôsto predial, independente da taxa ou tarifa de consumo da água fornecida e do esgotamento efetuado.

\* \* \*

A exposição feita aborda de maneira superficial e sem pretensões os principais problemas técnicos que interessam de um modo geral às Municipalidades.

A Associação Brasileira de Planejamento, dentro das suas possibilidades, procura contribuir, ainda que em reduzidas proporções, com alguma parcela de esforço construtivo e objetivo, no sentido de ver os nossos Municípios progredirem e se desenvolverem, dentro de um programa e planejamento adequados, para um Brasil maior e melhor.

Sentir-se-á perfeitamente confortada a Associação Brasileira de Planejamento se os assuntos aqui tratados puderem ser de alguma utilidade às Prefeituras Municipais, em geral, a quem êles são dedicados.



**Texto 5**

**Esquema do Plano Diretor de Ribeirão Preto**

OBSERVAÇÕES E NOTAS EXPLICATIVAS DO ESQUEMA DO

PLANO DIRETOR DE RIBEIRÃO PRETO

OBSERVAÇÕES E NOTAS EXPLICATIVAS DO ESQUEMA

NO PLANO DIRETOR DE RIBEIRÃO PRETO

1) - Cabe de início explicar que o plano, como indica o título, é apenas esquemático, devendo sofrer as modificações julgadas necessárias à melhor adaptação às condições locais, sejam topográficas, técnicas, econômicas, financeiras ou sociais.

Não há, pois, rigidez absoluta na sua programação, mas, uma vez analisado, aceito e aprovado, deverá ter a sua continuidade sempre garantida. Deve também, ser dado o maior empenho na sua conservação e conseqüente execução.

2) - Devido a razões de ordem econômica e financeira, foi mantido quasi sem alteração a parte atual existente da cidade.

A modificação fundamental, entretanto, é a que se refere à localização da nova Estação da E.F. Mogiana, conseqüentemente das novas linhas, desvios, pátios, etc, atingindo principalmente os altos da Vila Tiberio e do Barracão. Também em consequência dessa mudança das linhas da estrada de ferro, surgiu a urbanização das áreas resultantes da desocupação das linhas atuais. Assim, novas quadras foram projetadas nos terrenos hoje ocupados pela estação, pátios de manobras e dependências.

Por outro lado, nas novas linhas foram previstas vastas áreas para estabelecimento futuro de pátios de triagem, localização de fabricas, desvios, bem como, nova localização da estação dos Campos Eliseos.

Não comporta no esquema do Plano Diretor, apresentar detalhes e estabelecer soluções que dependerão de estudos minuciosos e sobretudo da análise local. Daí, a razão de, apenas, fazer-se a indicação esquemática como possível orientação para a solução futura.

- 3) - O Plano Diretor cuida de preferência da extensão progressiva da cidade à medida do seu desenvolvimento. Trata, antes de mais nada, de prevenir o crescimento ordenado, dentro de um programa preestabelecido, em vez de deixá-lo livre, ao sabor dos interesses particulares isolados, de difícil e antieconômica solução posterior.

Como se disse, ele conserva a parte atual existente, não lhe alterando quasi nada, para dedicar-se às zonas adjacentes de possível expansão da cidade n'um futuro não muito remoto.

- 4) - No plano distinguem-se duas grandes áreas:

1a. - área urbana, da cidade propriamente dita, incluindo a área atual e a da futura expansão;

2a. - área agrícola ou rural, que também poder-se-ia chamar de suburbana.

Para esta última não foi feito plano de extensão regional que embora necessário, poderá ser objeto de estudos posteriores, baseados nos elementos levantados em todo o município.

- 5) - O sistema viário é constituído pelas vias de circulação, caracterizadas pelas avenidas radiais e perimetrais de contorno externo e de circuito interno, de maneira a distribuir e facilitar o tráfego nas direções e sentidos diversos no perímetro urbano.

Em planta separada, acham-se assinaladas as principais artérias de tráfego que definem a estrutura do plano diretor. São as seguintes: Avenidas 9 de Julho, Independência do Café e Jerônimo Gonçalves formando o perímetro interno de irradiação da cidade propriamente dita. A perimetral exterior é como se segue: partindo do pontilhão da Estrada de Guataparã sobre linhas férreas segue pelo leito atual da Mogiana até encontrar o Ribeirão Preto e daí pela Estrada de Sertãozinho ou pelo Parkway em direção a Monte Alegre, atinge-se o alto da Vila

Tiberio que será cortada por uma nova Avenida em diagonal até atingir novamente o Ribeirão Preto; pelo curso deste segue o parkway até o correço de Tanquinho e por este último em direção à nascente, chega-se ao prolongamento da Avenida Independência, no cruzamento desta com a Estrada de Ferro do Cipó; contornando ainda pelas divisas do perímetro urbano com a zona agrícola, chega-se finalmente ao ponto de partida na estrada de Guataparã, no pontilhão do Embocaba.

As transversais no sentido leste oeste são: Avenida Capitão Salomão, Avenida Pernambuco, Avenida Nova do Parque Cemitério e de Aeroporto marginando a Estrada de Ferro S. Paulo Minas; no sentido norte sul as longitudinais mais importantes são: Avenida Independência, Avenida Saudade-Saldanha Marinho, prolongamento e alargamento de ambos os extremos da rua Castro Alves e finalmente, as marginais às linhas da Estrada de Ferro Mogiana.

- 6) - As avenidas perimetrais externas, nos limites da cidade separando-a da zona agrícola, foram delineadas para não só estabelecer o tráfego perimetral de intercomunicação de bairros, como fixar e definir de modo claro o limite do perímetro urbano. Somente dentro deste perímetro é que serão permitidas as divisões de áreas para arruamentos e loteamentos, obedecendo aos traçados do plano diretor.

Alem dos limites do perímetro urbano não deverão ser permitidos aberturas de ruas e vendas de lotes. Este é um meio de impedir o crescimento desordenado e nocivo à comunidade.

- 7) - As vias radiais são caracterizadas pelas estradas de rodagem de ligação dos municípios. Dentro do perímetro urbano, tornam-se importantes vias de função e objetivos bem definidos.
- 8) - Nos cruzamentos das vias radiais com as perimetrais bem assim como de outras transversais, são previstas praças de circulação

ção e de orientação do tráfego.

- 9) - Cintura verde e espaço livre assinalam o tratamento que deverá ter as áreas intercaladas nas quadras, e das áreas ao longos dos córregos.

O reflorestamento das mesmas, com essência de várias naturezas, é destinado a criar não só a amenidade de clima, tão necessário a Ribeirão Preto, como constituir, também, uma reserva florestal de inestimável valor econômico.

Estas faixas de vegetação na zona de expansão da cidade e em geral ao longo das varzeas, visam por outro lado, manter uniforme o regime dos rios, bem como fazer o saneamento da baixada, com o mínimo de despesas. Esse o reflorestamento, seja de eucaliptos, seja de qualquer outra essência de fácil obtenção e plantio poderá ser feito paulatinamente e com perseverança. No fim de poucos anos, com dispêndio suave ganhou a cidade uma grande área de vegetação protetora e amenizadora do clima, além do espaço para lazer e recreação, e, riqueza patrimonial adquirida.

Seria, talvez, este um dos primeiros pontos do Plano Diretor a ser imediatamente estudados, analisado, para ser posto logo em execução.

Os espaços verdes ao longo dos rios permitirão a criação dos parkways que, além de facilitarem as ligações de zonas, possibilitarão o estabelecimento centros esportivos e de recreação ativa no seu percurso, valorizando a região, tornando-a, além disso, mais atraente. Surgem, então, os parkways dos rios: Ribeirão Preto, Retiro, Tanquinho e República.

Dentro, ainda, do programa dos espaços verdes, encontra-se a área do Bosque que foi aumentada de mais do triplo da atual. É que estando livre de qualquer loteamento, no momento atual, pode ser preservado para o reflorestamento e dada a sua proximidade do centro, poderá vir a ser um dos pontos de maior atração da cidade de Ribeirão Preto.

10) - Quanto ao zoneamento a area urbana foi dividida nas seguintes zonas:

- 1) - ZCI - Zona Comercial de 1a. categoria
- 2) - ZC2 - Zona Comercial de 2a. categoria
- 3) - ZI - Zona Industrial
- 4) - ZRI - Zona Residencial de 1a. categoria
- 5) - ZR2 - Zona Residencial de 2a. categoria
- 6) - ZR3 - Zona Residencial de 3a. categoria
- 7) - ZA - Zona Agricola ou Rural.

O Código de Obras deverá regulamentar o zoneamento. Além dessas zonas, poderá haver nucleos de categoria diferente situados nas zonas de especificação diversa. A determinação desses nucleos dependerá de fatores indicados pelo desenvolvimento e tendências da cidade. Torna-se necessário uma revisão do atual código de posturas, adaptando-o às novas condições do plano. O Decreto 6.000 da Prefeitura do Distrito Federal poderá servir para orientação do novo código.

11) - ZONA INDUSTRIAL

Qualquer cidade deve ter, como principio, a sua zona industrial perfeitamente definida com possibilidades de expansão futura em areas de baixo preço, proximo às linhas ferreas, afastada da zona residencial, não muito distante do centro comercial e finalmente a jusante dos ventos dominantes.

No caso de Ribeirão Preto, as características acima foram em parte observadas e pode desde já ser prevista com a regulamentação adequada em face do esquema do Plano Diretor. Localizou-se a zona industrial ao longo das linhas ferreas e justamente nos bairros cujas tendências industriais são hoje manifestas.

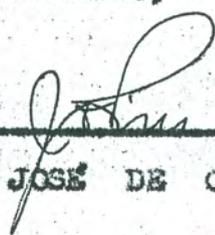
12) - AÉROPORTO

Aproveitando as condições topográficas favoráveis deverá a Municipalidade reservar a area retangular de 2 quilômetros por 3 quilômetros, situada ao lado da Metalurgica, no Alto, para a construção futura do Aéroporto, tão necessário como importante hoje ao desenvolvimento da cidade. No esquema as pistas foram figuradas apenas como indicação provável, elas, entretante deverão seguir a direção e instrução especiais do Ministério da Aéronautica. A indicação futura aerogare e da estação ferroviária, tambem, são sugestões a serem apreciadas oportunamente.

XXXX

Concluindo, cabe mais uma vez frisar que o plano se apresenta como indicação visando metodisar o crescimento e expansão futura da cidade. Sua exequibilidade é viavel dentro de um programa amplo, sadio e entusiastico, destinado às populações vindouras, como oferta da geração atual que com a melhor bôaventade, delinea, sugere, inicia e aspira, tambem, vê-lo realizado.

RIO DE JANEIRO, 4 DE SETEMBRO DE 1945



---

JOSE DE OLIVEIRA REIS./

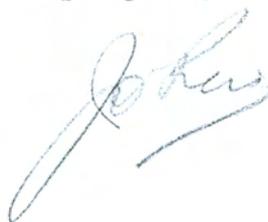
**Texto 6**

**Urbanização de Copacabana**

URBANISAÇÃO DE COPACABANA

Zona compreendida entre as ruas Santa-Clara, Siqueira Campos e Toneleros

(Justificativa de projeto)

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'J. L. Siqueira', is written over the typed text. The signature is cursive and somewhat stylized.

PROJETO DE URBANIZAÇÃO DA ZONA COMPREENDIDA ENTRE AS RUAS SANTA-CLARA,  
SIQUEIRA CAMPOS E TONELEROS - COPACABANA.

A Comissão do Plano da Cidade, elaborou o projeto de urbanização 2.990 visando preservar a unica area plana disponivel de Copacabana de um loteamento defeituoso que olvidando os mais elementares principios de urbanismo, visasse unicamente a exploração mercantil da venda de terrenos. O citado projeto entretanto, não logrou aceitação tacita das Associações donatarias da grande area atingida, na sua maior parte, pela urbanização, e daí, propor outra variante ao projeto que consultasse melhor os seus interesses.

A Comissão do Plano da Cidade, por ordem superior, procurou, satisfazendo as ponderações apresentadas, estudar um novo plano dentro dos principios urbanisticos, observados, aliás, no projeto n. 2.990, e que se resumem nos seguintes:

1. Carater estritamente residencial da região urbanizada em prolongamento natural do bairro residencial visinho.
2. Estudo racional do trafego na zona em apreço.
3. Zoneamento adequado para as quadras que compõem o plano.
4. Reserva de espaço livre para recreação no centro de gravidade da região estudada e da limitrofe.
5. Previsão de ligação do bairro de Copacabana ao da Lagôa, através á nova rua projetada pela encosta em demanda da rua Sacopan, pela garganta dos Moros do Cabrito e Saudades.
6. Alargamento da rua Siqueira Campos até a Avenida Atlântica na previsão de um trafego futuro mais intenso.

É desnecessario encarecer qualquer explanação justificativa dos itens acima. Todavia, é justo resaltar a preocupação do traçado das ruas de maneira a reduzir o trafego de veículos nas mesmas, em virtude do carater estritamente residencial da zona, como bem manda o bom preceito urbanistico. Assim é que as ruas: A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K e prolongamento de Anita Garibaldi, têm propositadamente seu curso retardado em face das suas disposições no novo projeto.

Desse modo desviou-se o trafego irregular, pesado, por vezes intenso e, sobretudo incomodo, da maior parte da area destinada as edificações residenciais .

A racionalização do trafego indica desde logo a orientação seguinte:

- a. acesso para penetração em Copacabana, atravez as ruas Henrique Oswaldo e Santa-Clara, num só sentido.
- b. de Copacabana para a Cidade - atravez a rua Figueiredo Magalhães e seu prolongamento, tambem num sentido unico.

O sistema Henrique Oswaldo - Santa Clara - Figueiredo Magalhães forma uma perimetral de trafego ligeiro orientado, defendendo area interior das inconveniencias de circulação continua de veículos, e abrigando a praça destinada a escola publica e recreação da zona urbanizada.

- c. O trafego pesado e cativo será feito pela rua Siqueira Campos, onde foi previsto o alargamento futuro para 21 metros. Nessa rua, o trafego será nos dois sentidos e o zoneamento preve para a mesma edificios comerciais.
- d. para escoamento do trafego local das ruas interiores no perimetro anteriormente citado, é indispensavel como complemento do sistema, o traçado da rua F tal como previsto. O trafego nessa rua será tambem dirigido, orientando-se no sentido de Santa Clara para Siqueira Campos.
- e. finalmente no plano de urbanisação, cuidou-se de dar maior amplitude a saída do Tunel Alaôr Prata, a guisa de praça, facilitando pela visibilidade franca o escoamento rapido e seguro dos veículos naquela embocadura.

Em, 12 . 6 . 1939

(a) José de Oliveira Reis

pela C.P.C.



**Texto 7**

**As Pistas do Aterrado do Flamengo**

AS PISTAS DO ATERRADO DO FLAMENGO

Em artigo recém publicado na Revista de Engenharia do Estado da Guanabara - vol. XXIX - correspondente aos meses de Janeiro-Dezembro 1962 - nº 1/4 - sob o título: A Urbanização do Aterrado Gloria-Flamengo de autoria de Maria Carlota de Macedo Soares - Presidente do Grupo de Trabalho para Urbanização do Aterrado, depara-se com estranhos conceitos a respeito de urbanismo expendidos pela autora que exigem alguns reparos.

Primeiramente investe-se contra o automóvel. No entanto ele é uma fatalidade do progresso e do conforto, devendo ser considerado e não desprezado, em todo plano moderno de urbanização. Nestas condições o que se tem de fazer é equacionar o problema automóvel e pedestre, dando convenientemente um e outro no caso, para a devida solução.

Também é sem sentido a generalização, feita pela autora, de que todos os planos de urbanização despersonalizam a cidade fazendo-a "parecer cada vez mais com os subúrbios de Los Angeles". Além do que faz a injustiça de imaginar que os que planejam não se interessam pelos pedestres e "só veem o problema do trânsito no seu aspecto mais simples".

Quanto ao problema do transporte parece desconhecer o que tem sido feito nas grandes cidades, de vez que afirma "até hoje em nenhum país do mundo foi ele tratado com a importância que merece e os erros, os mais evidentes(?) continuam a ser cometidos nas pequenas e grandes cidades".

Aliás, é comum as pessoas leigas confundirem tráfego com transporte coletivo, e daí esse equívoco provável.

Para confirmar o desconhecimento dos problemas relativos à cidade do Rio de Janeiro, no que diz respeito ao seu Plano Diretor das Principais Vias Arteriais, basta atentar, com que desenvoltura expõe opinião as mais disparatadas, sobre o que ignora; e, o que é pior, induz a Administração Superior a cometer graves erros. Mais tarde esses erros irão custar aos cofres estaduais grandes somas para sua correção.

Vejamos o caso das pistas do aterrado da Gloria-Flamengo. Fazemos uma ligeira comparação entre o projeto anterior, aprovado sob o nº 7172, e o atual de nº 7815.

Mostraremos que o primeiro atendia melhor à segurança dos pedestres. É excusado dizer que também do ponto de vista de tráfego, o projeto primitivo consulta muito mais os interesses da cidade que o substitutivo.

No primeiro projeto, P.A. 7172, sente-se que a área aterrada está intimamente vinculada à área urbanizada da esplanada do Morro de Sto. Antonio.

Explica-se: era desde muitos anos sentida a necessidade de desmontar o Morro de Sto. Antonio para melhorar as condições de tráfego, ventilação e higienização do centro da cidade, tal como aconteceu com o Morro do Castelo. A deposição da terra proveniente do morro, somente poderia ser, por várias razões, na enseada da Gloria, estendendo-se pela Praia do Flamengo. Vê-se que o aterrado é simplesmente uma consequência do desmonte do morro, cuja área a ser urbanizada era de importância vital para o sistema viário do centro urbano.

Do estudo desse sistema viário, ligado intimamente ao morro, surgiu a Av. Norte-Sul, que se destina a desempenhar um papel ímpar no escoamento do tráfego da parte central da cidade, uma vez que a Av. Rio Branco, já não comporta mais aumento no volume de veículos nas horas de rush. Assim a Av. Norte-Sul destinada a desafogar o tráfego da área central fará com a Av. Rio Branco, o sistema paralelo, preconizado pela Engenharia de Tráfego, em que duas grandes arterias, atravessando o centro comercial, permitirão a ligação para as zonas Norte e Sul.

A Av. Norte-Sul tem a sua continuidade prevista para a zona sul não só através a área do aterrado, como igualmente pela Rua do Catete, que seria alargada, e continuada pela Av. Radial Sul em direção à Lagoa Rodrigo de Freitas. A ligação da Av. Norte-Sul tanto para as pistas do aterrado como para a Rua do Catete, seria feita por um viaduto sobre o Largo da Gloria, no qual, várias rampas de acesso convenientemente estudadas, permitiriam aos veículos se dirigirem para diversas direções, como se pode ver no citado projeto P.A. 7172.

Do lado da Zona Norte a avenida liga-se á Av. Presidente Vargas e á Rua Senador Pompeu. Esta ultima seria alargada para formar com a Barão de São Felix um par de vias até á Central, e daí por uma nova avenida entre as linhas ferreas e o morro da Favela, iria sair de frente á Estação de Mauá, na Av. Francisco Bicalho, e daí para a zona suburbana.

Vê-se que ha logica nas intercomunicações, e os estudos foram feitos, não como simples projetos de alargamentos isolados, como aparentemente possam parecer.

Voltando á zona do aterrado, sentimos que ha necessidade de dar continuação á Avenida Norte-Sul para a zona Sul. Esta somente ocorre logicamente pela area conquistada ao mar, o que foi feito com duas avenidas totalizando quatro pistas.

#### A RAZÃO DAS QUATRO PISTAS.

Compreende a Zona Sul três zonas distintas: Laranjeiras, Botafogo e Copacabana. Cada uma delas porem, abrange diversos bairros. Laranjeiras inclue o Catete e o Flamengo; Botafogo abrange a Urca, Praia Vermelha, Lagôa, Jardim Botânico, Cavea e parte do Leblon; finalmente Copacabana integra o Leme, Ipanema e parcialmente, Lagôa e Leblon.

Partindo dessa situação topografica foi aplicado, para o trafego, o principio cartesiano de dividir para solucionar. Para cada uma daquelas tres zonas distintas foi projetado um par de pistas para os veiculos a elas destinados. Com essa divisão o trafego se processa com menor densidade e maior regularidade.

Tal não ocorre, entretanto, com o projeto das duas pistas, não só porque o fluxo de trafego torna-se mais denso, como nas derivações para os destinos respectivos haverá fatalmente o retardamento das correntes de trafego.

Assim, pelo P. A. 7172, duas pistas externas, contornando o Morro da Viuva, ligam-se com a Av. das Nações, e atravez os Tunciz do Pasmado e do Leme dirigem-se para Copacabana; duas outras pistas integramediarías orientam o trafego para Botafogo, atravez a Av. Oswaldo Cruz que se liga com a antiga Av. Beira-Mar até o Mourisco, onde o trafego se distribue pelas Ruas S. Clemente, Voluntarios, Passagem e Av. Pasteur. Finalmente as atuais pistas da Av. Beira-Mar, no Flamengo, terminan propositadamente em "cul de sac" no começo da Av. Oswaldo Cruz, de modo a desencorajar qualquer trafego que não se destine ao Flamengo Catete ou Laranjeiras.

Esta seleção do trafego, é mais logica e oferece, consequentemente, maior segurança para a circulação. Aliás, isso pode somente redundar em beneficio do pedestre. Ao contrario, quanto mais denso é o trafego, maiores são os riscos de acidentes, não só entre veiculos, como entre estes e pedestres. Evidentemente o projeto das duas pistas acarretará maior densidade de trafego.

A segurança do pedestre somente pode ser garantida pela sua total separação das pistas de trafego rapido. Para isso os projetos devem prever a travessia das pistas em niveis diferentes e em pontos convenientemente escolhidos. Pois bem, o projeto 7172, nesse particular, foi muito mais feliz que o seu substituto atual. É o que se deduz da analise de ambos.

Comparando os projetos, verificamos que no P.A. 7172, no trecho entre a Praça Paris e o Morro da Viuva, foram projetadas, seis passagens, em niveis diferentes, para pedestres, ligando a orla maritima de parque á orla interior habitada, ou seja, á primitiva Av. Beira-Mar. Dessas passagens sobre as 4 pistas novas, tres são superiores, tendo apenas 1.50m. acima do grade atual, da Av. Beira-Mar, porque as 4 pistas de automoveis serão rebaixadas e as 3 outras são inferiores, porem em rampa, como aliás duas delas já foram executadas, sob um par de pistas.

Ainda pelo P.A. 7172 estas passagens estavam assim localizadas: uma defrente ao Monumento dos Pracinhos, onde as pistas de autos deveriam ter sido rebaixadas e não foram; outrainforins totalisitaienther-ânByaguêcorrviasvjanãoz; carbenaeduarseriaquarta seria superior entre as ruas Almirante Tamandaré e paissandú; e finalmente as duas ultimas seriam passagens inferiores situadas no sistema de circulação na confluencia da Av. Oswaldo Cruz com as r pistas novas do aterrado, onde veiculos e pedestres são totalmente separados e todos convenientemente orientados para os diferentes destinos.

E' de se notar ainda, que no P.A.7172, houve uma preocupação estetica de se dar às passagens superiores uma forma diferente das pontes habituais. A continuidade entre o parque e a parte habitada, por meio de uma plataforma irregular, foi a melhor maneira de substituir o rotineiro paralelismo dos tabuleiros das pontes. Na verdade faltou no P.A.7172 uma passagem de pedestre para o Museu de Arte Moderna, mas a solução poderia ser dada em qualquer epoca, em face das disposições das pistas das areas adjacentes ao Museu, o que aliás ocorreu posteriormente.

Quanto ao projeto substituto, a propria autora é quem relata que a travessia dos pedestres pelas pistas de velocidade foi imperfeitamente solucionada com 3 passagens inferiores e 4 pontes sobre "morretes", além de uma ponte grande da Av. Beira-Mar ao Museu de Arte Moderna.

Pela gravura do projeto publicada na capa do numero 1/4 - Jan/Dez. 1962 da Revista de Engenharia do Estado da Guanabara, depreende-se que as 4 pontes serão localizadas aproximadamente nos seguintes pontos: uma sobre cada pista nos respectivos morretes no começo do campo do Rug sel; outras duas defrente ao Hotel Gloria. Embora esteja fora do trecho em comparação dos dois projetos, ha que assinalar no ultimo projeto mais uma ponte na Av. Rui Barbosa nas proximidades da sede do Cl R. Flamengo, com o objetivo de ligar aquela avenida à orla do Morro da Viuva.

Quanto às passagens inferiores, o projeto assinala apenas duas que ficam situadas na altura das ruas Buarque de Macedo e Tucuman.

Verifica-se por esta analise que as condições do pedestre, são bem inferiores às oferecidas pelo P.A.7172. Para se atravessar as pistas de velocidade nas passagens inferiores ou superiores, tendo em vista as suas localizações, ter-se-á que andar muito, tão grande é o afastamento entre umas e outras. Para evitar esse inconveniente a articulista desde já se antecipa com a solução, preconizando a instalação de outros sinais luminosos que serão necessarios, além dos dois previstos para o Monumento dos Pracinhas.

Não ha duvida que depõe contra a engenharia municipal a execução do projeto substituto, como está sendo orientado. Depois da obra inaugurada, todos os erros recairão sobre os engenheiros que a construíram e jamais contra os administradores, que ordenaram assim o fizessen a despeito das explicações, esclarecimentos tecnicos daqueles que por obrigação procuram mostrar antecipadamente tais erros. Mas a febre das inaugurações não respeita nem mesmo os que se julgam imunes a tais cometimentos.

Outros argumentos poderão ser invocados a favor do P.A.7172. Entre eles citaremos o da maior capacidade de escoamento do fluxo de trafego por um prazo muito mais remoto que o da atual. E' obvio que a seleção dos veiculos pelos respectivos destinos, além de disciplinar o trafego, desafogando as pistas dos veiculos inúteis desviados para outras vias, deixa margem para que estas possam receber maior fluxo quando a demanda for mais intensa.

A capacidade das duas pistas atuais, no momento, antes de concluídas, se mostra insuficiente ao trafego na hora do rush. Argumentar que elas deverão bastar para toda a zona sul, é fazer uma afirmação contra a realidade dos fatos. Aliás a medição volumetrica de trafego feita recentemente pelos engenheiros da SURSAM, com a colaboração do Serviço de Transito, mostra que o volume do trafego já é bastante elevado, atingindo quase o limite de saturação de 1.000 veiculos por hora, por fila. Ora, basta fazer uma observação local nas horas do peak da tarde, para se verificar o que está ocorrendo nas pistas novas. Da-se a retenção de carros até proximo à Rua 2 de Dezembro e as vezes até mais além, por efeito união sinal situado na confluencia da Av. Oswaldo Cruz que comanda as duas correntes de trafego que se cruzam naquele ponto. O congestionamento atinge igualmente a Av. Beira-Mar como reflexo natural.

E' de ver-se que a solução provisoria responsavel pela situação, ora verificada, deve ser modificada.

Qual será, entretanto, a situação futura quando esse mes cruzamento funcionar com a rotula como está projetada para o local? Pode-se prever, desde já, que o congestionamento vai se reproduzir, o que vale dizer, que o problema de trafego não será resolvido. Acresce que com a revogação, pura e simples da Av. Radial Sul, ainda mais se agravará a situação do trafego para a zona sul. Pois a avenida revogada era uma das soluções preconizadas para aliviar o trafego das pistas do aterro, além de

resolver uma serie de problemas especificos relativos á zona mediterranea que não cabe aqui analisar.

Dizer, por outro lado, que os tuneis (Catumbi-Laranjeiras e Rio Comprido-Lagoa) vão solucionar, em definitivo, o problema de trafego de ligação Norte-Sul de modo a prescindir da Av. Radial Sul e tambem das duas pistas no aterrado, é desconhecer o problema de circulação e das suas multiplas interligações no sistema geral da cidade como um todo.

Ha um trafego inerente ao centro urbano que se manterá independentemente de quantas ligações sob os morros cariocas possam ser abertas. Esse trafego tenderá a aumentar continuamente em virtude de varios fatores. Seu escoamento na hora do rush á tarde exigirá sempre mais facilidades. Os tuneis, destinam-se, principalmente, ao trafego vindo diretamente do suburbio, na ligação Norte-Sul, e vice-versa que hoje passa obrigatoriamente pelos pontos congestionados do centro comercial.

Apenas uma parcela do trafego do centro se desviará para os tuneis. O volume maior, entretanto, para a zona sul, se encaminhará para as duas pistas do aterrado. Estas serão sobrecarregadas pela supressão das outras duas previstas no P.A. 7172, e tambem pela revogação da Av. Radial Sul.

Dir-se-á que no futuro, com o estabelecimento do metropolitano, uma grande parte do trafego de superficie será aliviada. Haverá diminuição de veiculos particulares, cujos proprietarios preferirão o trem aos inconvenientes do trafego, e sobretudo do estacionamento do seu veiculo.

Mas é preciso não esquecer que embora isso seja verdadeiro, tambem não se pode desprezar o crescimento vegetativo da população e com ela o aumento sempre inabalavel do numero de veiculos. Se no corrente ano de 1963 o registro de veiculos motorizados é da ordem de 160.000, para uma industria automobilistica nacional, ainda nascente e com preços elevados dos carros, imagine-se quando a produção nacional se firmar e os preços forem acessiveis á maioria da população. Então não será absurdo admitir cerca de 500 a 600 mil carros para o Rio de Janeiro nos proximos dez anos.

Ora, se hoje o trafego é o que vemos com 1/4 apenas daquele numero maior, o que não será daqui a dez anos? Não temos meios de impedir o crescimento da população, assim como o de ceifar o direito de um cidadão querer um automovel. Estamos, pois, diante de uma fatalidade social urbana. O problema automovel existe, e sua solução tem que ser prevista e não afastada, porque nos desgosta. Sem duvida, é mais agradável, mais poetico, mais bucolico projetar areas do parque necessarias á população, principalmente para aquelas que precisam, do que projetar pistas para automoveis. Entretanto, enquanto que no P.A. 7172, foi prevista uma faixa para a recreação ativa, destinada sobretudo á população ribeirinha da Gloria, Flamengo, Catete e parte do Centro Comercial, sem desprezar a função primacial das pistas destinadas ao desafogo do trafego, no projeto substituto foi tomado o acidental como principal. A solução do problema foi invertida. Considerar-se a area aterrada destinada unicamente á construção de um bosque para recreação da população, e eventualmente, como intempestiva, a passagem de duas <sup>pistas</sup> pela referida area, para ligação do centro á zona sul, é o que pode haver de mais exdruxulo. Na verdade a população precisa de parques. Mas onde se faz necessario principalmente é na zona norte. No entanto, nesta zona, foi inutilizada a unica area disponivel, destinada a parque, que teria contato com o mar, conforme projeto 7171, que foi revogado. Com a revogação desse projeto a construção de favela foi intensificada e a area foi liberada para instalação de industria. (Parque Urucumirim defronte á Cidade Universitaria)

Quer dizer que a população suburbana, tão ressentida de areas de recreação, ficou prejudicada por mais esta atitude da atual administração.

As obras do aterrado com os jardins projetados, concebidos pelo paisagista Roberto Burle Max, de ha muito conhecedor dos varios projetos elaborados para aquela area, podem igualmente ser encaixadas e perfeitamente solucionadas com as quatro pistas em vez de duas. Não ha incompatibilidade de solução, como a primeira vista pode parecer com a leitura de artigo citado de D. Maria Carlota de Macedo Soares.

Talvez por questões de ponto de vista pessoais e não tecnicos é que prevaleceu a execução do projeto atual. (PA 7815)

Resta-nos informar que em qualquer dos dois projetos, as praias para banho de mar foram previstas, dependendo, é claro, dos estudos de

hidraulica maritima, sobretudo dos modelos reduzidos que forneceriam os elementos primordiais para o projeto definitivo de execucao. Vimos com satisfacao que foram introduzidos no projeto substituto os estudos anteriores relativos ao trevo entre o Museu de Arte Moderna e a Av. Perimetral. O projeto do trevo defronte ao Aeroporto Santos Dumont (Praça Salgado Filho) é a solucao tecnica mais indicada para atender os diversos movimentos de entrada e saida de veiculos desta parte da cidade.

Embora seja uma solucao mais dispendiosa, a circulacao dos veiculos provenientes das Av. Antonio Carlos, Mal. Camara e Perimetral, bem como da Praça Salgado Filho, se processa com maior facilidade.

Agora outros detalhes de execucao que deixam as pistas atuais do aterro de maneira insatisfatoria com o que foi primitivamente concebido e projetado, ha a observar os "morrotes" surgidos agora para efeito paisagistico e utilitario das passarelas projetadas sobre as pistas. São obras discutiveis e cujo resultado somente o futuro podera dizer se sua concepcao foi acertada ou não. Em conclusao, o projeto substituto foi, a nosso ver, inferior ao anterior de nº 7172 e trara um prejuizo sensivel para a finalidade principal das obras de urbanizacao da cidade do Rio de Janeiro.



## Texto 8

# Notas sobre Administração Municipal e Serviços de Utilidade Pública

COLEÇÃO OLIVEIRA REIS

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

APOSTILAS DE AULAS  
DE  
ADMINISTRAÇÃO  
MUNICIPAL

PROF. JOSÉ DO OLIVEIRA REIS

J.O. REIS

J. P. N.  
Dec. 1966.

*José de Oliveira Reis*  
CURSO DE URBANISMO  
FACULDADE NACIONAL DE ARQUITETURA

COLEÇÃO OLIVEIRA REIS

Notas Sôbre Administração Municipal  
e  
Serviços de Utilidade Pública

*José de Oliveira Reis*  
PROF: JOSÉ DE OLIVEIRA REIS

1965

As Notas  
dade Pública são um re  
na, do Curso Superior d

Elas pre  
matéria, as fontes onde  
fia citada ao correr da

A varied  
Por outro lado, o objet  
da matéria. Deve, isto  
as suas atividades na v

Acredita  
tamente, contribuam par

Inb. 1011/98

ARQUIVO GERAL  
DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO  
DOCUMENTAÇÃO FOTODUPLICADA  
N.º de registro: 13.866  
Data: 11/01/93

OR  
43

COLEÇÃO OLIVEIRA REIS

## A P R E S E N T A Ç Ã O

As Notas de Aula de Administração Municipal - Serviços de Utilidade Pública são um resumo dos assuntos constantes do programa dessa disciplina, do Curso Superior de Urbanismo.

Elas pretendem indicar ao aluno, dando uma idéia geral sobre a matéria, as fontes onde poderá se aprofundar em detalhes, através da bibliografia citada ao correr da exposição.

A variedade do assunto é vasta e jamais poder-se-ia esgotá-la. Por outro lado, o objetivo do Curso não é tornar o aluno um especialista em cada matéria. Deve, isto sim, proporcionar-lhe os instrumentos necessários para as suas atividades na vida profissional.

Acreditamos que de certo modo, as Notas de Aula, ainda que modestamente, contribuam para o atendimento da finalidade acima.

Professor JOSÉ DE OLIVEIRA REIS  
Professor da Cadeira de Administração  
Municipal - Serviços de Utilidade Pública.  
Curso Superior de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

FACULDADE DE ARQUITETURA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

CURSO DE URBANISMO

CADEIRA - ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL - SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA

EMENTA - Administração Municipal - a) Organização Política-Administrativa das municipalidades. Prefeituras e Câmaras Municipais. História do Município no Brasil. Discriminação e distribuição tributária. Centralização e descentralização administrativa. Lei orgânica dos municípios. Organização econômica e financeira. Legislação Municipal. Código de Obras. Execução e fiscalização de obras públicas e particulares. Departamento das Municipalidades. O município nos diversos países americanos.

Serviços de Utilidades Públicas - b) Serviços de água e esgotos. Luz, força, gás e telefone. Transportes Urbanos.

PROGRAMA

CAPÍTULO I - HISTÓRIA

- I - 1) Determinantes da cidade primitiva - 2) Município romano - 3) Município na península Ibérica - 4) O Município português - 5) Ordenações Manoelinas e Filipinas - 6) Lei das Índias.
- II - O Município brasileiro - 1) Leis do século XIX: 1815 - 1821 - 1824 - 1828 - 1834 - 2) O Município e a Lei nº 105, de 12 de maio de 1840 - 3) A decadência do município brasileiro - 4) Retrospectos dos fatores históricos na fundação das cidades brasileiras no período colonial: a) ocupação do litoral - b) as bandeiras e entradas - c) a mineração - d) a agricultura.
- III - 1) As cidades brasileiras no império e República - 2) Conceito do município brasileiro - 3) Fatores políticos - econômicos e financeiros nas cidades dessa época - 4) Análise.

CAPÍTULO II - A CONSTITUIÇÃO, O MUNICÍPIO E A SUA ORGANIZAÇÃO

- IV - 1) Leis Constitucionais da República e o Município - Análise comparativa das constituições de 1891, 1934, 1937 e de 1946.
- V - 1) Atribuições administrativas do município - 2) Prefeitura e Câmara dos Vereadores - suas funções - 3) Discriminação das atribuições.
- VI - 1) Lei orgânica dos municípios - 2) Lei orgânica do Distrito Federal.
- VII - 1) Diferentes órgãos de uma prefeitura. 2) Prefeitura do Distrito Federal e sua organização - 3) Secretarias Gerais - 4) Departamentos - 5) Superintendências - 6) Divisões - 7) Serviços - 8) Organograma da P.D.F.
- VIII - 1) Discriminação tributária - 2) Sua distribuição - 3) Impostos - 4) Taxas - 5) Contribuições - 6) Laudêmies - 7) Fôrcs, etc. - 8) Rendas diversas.
- IX - 1) Desapropriação - 2) Lei federal (Dec. Lei 3.365 de 21.6.1941) - 3) Artigos Constituição de 1946 - 4) Sua aplicação - 5) Exemplos de cálculo no Distrito Federal.
- X - 1) Contribuição de melhoria - 2) Lei constitucional - 3) Regulamentação - 4) Regulamentação da Prefeitura do Distrito Federal - 5) Sua aplicação.
- XI - 1) Serviços de Utilidade Pública - preâmbulo - 2) Conceito do Serviço de Utilidade Pública - Definições - 3) Classificação dos Serviços de Utilidade Pública - 4) Concessões.
- XII - 1) Posturas municipais - 2) Códigos de Obras - 3) Código de Obras do Distrito Federal - Dec. 6.000 - 4) Estudos da modificação do Dec. 6.000 - 5) Legislação Municipal - decretos, atos, portarias, regulamentos, instruções, ordens de serviço, etc.
- XIII - 1) Caderno de encargos - 2) Caderno de obrigações - 3) Caderno de Obrigações da Prefeitura do Distrito Federal - 4) Concorrências públicas - editais - 5) Regulamentos diversos.

- XIV - 1) Da execução e fiscalização das obras públicas e particulares - 2) Da atribuição dos engenheiros municipais - 3) Responsabilidade dos engenheiros e arquitetos nas obras particulares e públicas, em face das leis municipais e da regulamentação da profissão - Decreto 23.569, de 11.12.1933.

CAPÍTULO III - PLANEJAMENTO E URBANISMO

- XV - 1) Planejamento - definição - 2) Técnica do planejamento - 3) Tipos de planejamentos: físico, econômico, social e de área - 4) Planejamento Urbano - Regional e Nacional.

- XVI - 1) Urbanismo - Definições Clássicas - 2) Evolução do Urbanismo - sua influência no município.

CAPÍTULO IV - MUNICIPALISMO

- XVII - 1) Congressos dos Municípios - 2) Congresso de Petrópolis - 3) Congresso de S. Vicente - 4) Congresso de S. Lourenço - 5) Conclusões - 6) Carta dos Municípios de S. Lourenço - 7) Congresso do Rio de Janeiro.

CAPÍTULO V - MUNICÍPIO NA AMÉRICA E EUROPA

- XVIII - 1) O Município nas cidades ibéro-americanas - 2) Exemplos da Argentina, Chile, Uruguai, México, Cuba, Porto Rico, etc.

- XIX - 1) O Município nos Estados Unidos - 2) Village, town, county, City - 3) Diferentes formas de governo da cidade - 4) Mayor - city manager - city commission - 5) Exemplos.

- XX - 1) O município na Europa - 2) Exemplos da Inglaterra, França, Alemanha, Itália, etc.

AULAS PRÁTICAS

- I - Sobre organização e administração de um município.
- II - Sobre a criação de um serviço, departamento, etc., de uma prefeitura.
- III - Sobre minutas de leis, decretos, regulamentos, posturas, códigos, etc.
- IV - Sobre organização de uma Prefeitura, dos seus serviços técnicos e administrativos.
- V - Discussão e Debates sobre os diferentes serviços e organização da administração municipal.

## CURSO DE URBANISMO

CADEIRA - ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Prof. José de Oliveira Reis.

### Capítulo I

- Lição I - História geral do Município
- 1 - determinante da cidade primitiva
  - 2 - município romano
  - 3 - município da Península Ibérica
  - 4 - município português
  - 5 - Ordenações Afonsinas e Manuelinas
  - 6 - Ordenações Filipinas - seus efeitos nas cidades ibero-americanas
  - 7 - Lei das Índias

#### HISTÓRIA GERAL DO MUNICÍPIO

##### 1 - Determinante da cidade primitiva

A causa determinante da formação da cidade primitiva foi, sem dúvida, a necessidade de defesa. Nessa época viviam os povos em luta permanente. A defesa contra os ataques dos inimigos era o primeiro passo para a formação dos núcleos de habitação. Poderiam existir outros fatores, tanto físicos como políticos, porém, a preocupação da defesa contra o ataque externo era uma determinante geral.

##### 2 - Município romano

A princípio, o agrupamento era feito em torno de um mesmo lar, constituindo a família, obedecendo a um chefe - o chefe de família ou "pater família" - em geral o mais velho. A reunião das famílias formava a tribo. Como consequência, surgia o aldeamento. O desenvolvimento deste, ou sua união com outros, dava lugar à cidade que melhor facultava a defesa daqueles núcleos iniciais contra as invasões. Inicialmente não havia muito entendimento entre as famílias. Estas guardavam entre si certa independência e diversidades de costumes, hábitos e religião, provocando entre elas lutas internas. Essas preocupações individualistas, entretanto, vão cedendo lugar ao interesse geral, diante de novos problemas que vão surgindo à medida que aumenta a população.

As soluções dos problemas têm de abranger um âmbito mais geral diante da complexidade da vida associativa. A cidade que é a própria expressão política do Estado, abrange uma zona de influência mais ampla, que seria o Município. Este "adquire o caráter de uma totalidade de indivíduos ou famílias que estão ligadas entre si pelos laços de vizinhança e habitação permanente" (1)

Ainda nessa fase primitiva, o município conserva a sua natureza urbana e tem uma área bastante reduzida.

##### Estágios do Município Romano

As características do município romano são as que acima ficaram ditas. As prerrogativas dos municípios romanos, com exceção de campanha, permanecem idênticas umas às outras, dentro de um limite territorial mais ou menos preciso. Sua área não é extensa e dentro dela se processa toda a vida da organização social. O município romano passa por 4 estágios seguintes:

- 1º - família - pater família.
- 2º - gens - clientes - obedientes e dependentes.
- 3º - curia - curião - tribo - tribuno.
- 4º - cidade - Rex.

(1) Francisco Machado Villa - O Município no Regime Constitucional  
gente - p. 5 - Edição - 1952

O primeiro estágio é o da família semelhante ao descrito anteriormente. Segue uma lenta evolução, partindo da forma primitiva de família para atingir o estágio seguinte. O 2º estágio é o de "gens". Nestes são agregados às famílias como dependentes e a elas "obedientes". O 3º estágio é o da "curia", caracterizado pela religião comum de várias famílias que abandonam a sua religião particular para abraçar uma mesma divindade, cujas cerimônias religiosas abrangem poderes mais amplos: acendem um fogo sagrado e nomeiam um chefe que é o "curião", que presidirá os rituais e sacrifícios da cerimônia. Cada curia é um agregado político e religioso. A expansão das aglomerações com a formação de inúmeras curias deu resultado à formação da "tribu" que tinha uma organização social mais vasta. Cada tribu tinha sua divindade protetora que mantinha a união de todos os membros. Elas possuíam assembleias próprias, preparavam decretos e organizavam os seus tribunais especiais. O chefe da tribo era o "tribuno". O quarto estágio da organização social romana foi a "cidade". As tribos vieram confederar-se sob a pressão de causas militares e econômicas, ficando todas debaixo de uma direção única, que era o chefe comum ou "Rex", dando lugar a um organismo político inteiramente novo: - a cidade - Esta apresenta-se com as seguintes características:

- 1) acende-se o fogo sagrado - representando a pátria comum.
- 2) levantam-se altares às diversas divindades.
- 3) criam-se instituições políticas especiais.
- 4) organizam-se os exércitos e a administração.
- 5) formam-se laços de dependências mutuas.
- 6) finalmente, nasce uma consciência geral de união dos seus habitantes que caminham juntos para os mesmos destinos. (2)

As cidades conquistadas pelas forças militares entravam para o domínio de Roma e a organização romana passava a imperar em grande número delas, com os privilégios que concediam de constituírem os "municípios". Por essa concessão adquiriam os habitantes o direito de cidadania romana, conservando, todavia, suas instituições e leis próprias. As localidades de menor importância eram denominadas "Fora e Conciliabula" com organização mais restrita, que formavam as povoações independentes chamadas "Forum" e que ficavam sob a vigência da "Lex Julia Municipalis" decretada por Julio Cesar em 709, ainda no Império Romano. Os privilégios concedidos a essas povoações só eram outorgados aquelas que não opunham resistência aos dominadores. Embora sua independência fosse restrita, deixavam os romanos, por conveniência política, que as referidas povoações conservassem a sua administração local. Em consequência dessa autonomia administrativa, possuíam os habitantes dessas cidades uma legislação civil própria, e certa parte do Direito Público, igualmente diverso das cidades propriamente romanas, isto é, daquelas formadas pelas leis do Estado Romano.

Mais tarde a generalização dessa autonomia administrativa local se estende por algumas cidades da província.

"Essa autonomia se caracteriza pelo direito de ter um governo próprio, de organizar a polícia e a justiça, com subordinação, porém, às leis emanadas do povo e do Senado Romano". (3)

### 3 - O Município na Península Ibérica

As conquistas romanas formando o vasto império, foram espalhando a estrutura da organização romana nas comunas incorporadas ao seu domínio. Essa estruturação influenciou os povos de maneira favorável pelas medidas justas e simpáticas. Apesar da obediência à Roma, as cidades tinham uma certa independência na sua organização. A península ibérica não podia fugir à regra.

(2) História Civilização Mattoso - pag. 376 - vol. 1

(3) F. M. Villa - op. c.

"As comunas adquiriram uma grande vitalidade e enorme importância popular" devido à permanência do regime municipal romano, respeitado pelos bárbaros, principalmente pelos Visigodos, que admiravam as superiores instituições do mundo romano, no que se refere às normas do direito civil e público que encontravam. Os visigodos, dado à sua preferência para a vida rural, permaneciam nos campos, ao redor das cidades, instalando-se em castelos e destarte, deixavam as populações das cidades governarem-se de acordo com os seus hábitos. Formavam, os visigodos, pequenas povoações em torno dos castelos habitados pelos chefes. Essa população era chamada de "plebeus".

Resultou desse fato duas espécies de habitantes: os curiais e os plebeus; o da cidade que obedecia às instituições municipais romanas sob a égide da Curia, com o curador, os duúviro e o defensor, formando a classe dos Curiais; e os plebeus que tinham certa autonomia local e se governavam por meio de uma assembleia pública de vizinhos, composta de homens livres, aos quais eram adjudicadas funções judiciais, policiais e administrativas.

O município na península ibérica torna-se mais democrático durante a dominação visigótica. O povo tem uma participação mais acentuada nos negócios comuns em virtude das atribuições mais amplas conferidas às assembleias populares. Em consequência do fortalecimento das instituições municipais houve melhor e maior resistência ao domínio dos árabes. As leis e os costumes em vigor foram respeitados pelo invasor. Até uma nova nomenclatura foi introduzida para designar os magistrados municipais. Assim, surge o "Alcaide" que substitui os duúviro. Ele representa o poder central no município. Corresponde ao atual prefeito.

Tentaram os árabes, sem violência, introduzir uma tendência centralizadora na administração das cidades, todavia, a reação não se fez esperar graças aos sentimentos de independência já enraizados na consciência popular, em virtude das bases de organização democrática romana, tão bem aceita pelos diversos povos do império romano. O prestígio e a força das instituições municipais foram crescendo cada vez mais na península ibérica, cultivando o espírito de liberdade que a ajudou, na expulsão dos árabes do continente europeu.

Após essa expulsão, e em plena Idade Média, o município adquire maior poder comunal e, igualmente a delegação popular torna-se mais acentuada, instituindo-se já no fim do século XI, as magistraturas municipais.

Há a formação do conselho municipal que antecede à monarquia, tanto na Espanha como em Portugal. A origem desse conselho é dupla: de um lado, vem do "Concilium" ou assembleia com poder jurisdicional, do "conventus publicus vicinorum" dos bárbaros, e do outro lado deriva do antigo município romano representado pelos habitantes da cidade. Inicialmente o conselho representava apenas uma magistratura, mais tarde passou a exprimir o território do município.

A grande conquista trazida pelo Conselho é o "foral", que é o "diploma constitutivo" ou a "carta de garantia das comunidades", dando às mesmas o foro de emancipação. Essa emancipação ou era outorgada por ato espontâneo da coroa, da nobreza e do clero ou também, sob a pressão de movimentos populares forçando a concessão daquela carta de liberdades. A obtenção do "foral" era de alta significação para os habitantes de uma comunidade. Importava em privilégio de auto-governo e da garantia das liberdades individuais. Esses dois fatores contribuíam de modo expressivo para o povoamento do solo. É que os habitantes que não estavam sob a jurisdição do município, ficavam sujeitos a uma série de ônus e ao arbítrio da autoridade do poder central ou das classes privilegiadas. A carta foral tornava imune os habitantes dos municípios contra os excessos do poder real ou das castas privilegiadas.

#### 4 - O Município português

Originariamente os municípios portugueses foram moldados nos municípios espanhóis, adquirindo maior desenvolvimento pela independência e liberdades individuais que desempenharam na formação de Portugal. Com esses atributos possibilitaram a fixação dos indivíduos no território, tornando-se elementos de agregação por excelência, uma vez que as dificuldades de comunicação impediam a ação do poder central. As comunas portuguesas eram administradas por um conselho que era composto das autoridades seguintes:

- 1) - O alcaide, que representava o poder central nos municípios, exercendo as funções administrativas e judiciais.
- 2) - os juizes, que também se chamavam de "alcades" ou "alvazis" - correspondentes aos duunviros romanos - e eram eleitos entre os "homens-bons" e tinham ampla jurisdição civil e criminal; em algumas aldeias ou povoações eram substituídos pelos "jurados".
- 3) - os almotacés - com atribuição municipal de fiscalizar os edifícios e logradouros públicos, conservação das ruas e estradas, vias de comunicação de um modo geral, e o bem público, assim como, a verificação de pesos e medidas, preços dos gêneros alimentícios, etc. Eram os fiscais das prefeituras - correspondiam aos edís romanos. As resoluções desses magistrados eram executadas através de funcionários subalternos, tais como: o porteiro, o escrivão, o pregoeiro, o vozeiro, que era o procurador particular do município. Essa autonomia, entretanto, foi diminuindo com o aumento do poder central, que pelo século XIV a corôa centraliza com o regime monárquico. Assim, aparece mais uma autoridade representando o reino que é o "Juiz de Fora", incumbido de fiscalizar a aplicação das leis gerais e manadas da corôa, para todo o território da nação. Com isso, as leis locais foram aos poucos substituídas por uma legislação uniforme, oriunda do poder central, chamadas "ordenações".

#### 5 - Ordenações Afonsinas e Manuelinas

As ordenações Afonsinas surgiram em 1446. Elas modificaram as estruturas primitivas do governo municipal substituindo o "Conselho dos homens-bons" pela de juizes pedâneos, assim chamados porque nas localidades menos importantes juizavam de pé, que eram o presidente nato do conselho e pelos vereadores, que acumularam as funções dos "homens-bons" com as dos "almotacés". (fiscais)

As ordenações Manuelinas conservaram as mesmas características da anteriores.

#### 6 - Ordenações Filipinas

Foi em 1603 que apareceram as ordenações de Felipe II, da Espanha, trazendo instruções sobre a formação e funcionamento das povoações. As ordenações limitaram a autonomia municipal. Esta ficava reduzida exclusivamente à uma função administrativa. As funções judiciais por sua vez ficavam circunscritas, apenas, à questão de pouca monta. Com estas restrições, perde vigor o antigo município português.

#### Efeitos das ordenações Filipinas nas cidades ibero-americanas

Os grandes descobrimentos dos séculos XV e XVI deram à Espanha um vasto império, cuja colonização implicava na fundação de inúmeras cidades e povoações. Como sucede em todos os impérios em expansão, a predominância das razões militares e comerciais deviam prevalecer na fundação das cidades. Não fugiram à regra, portanto, as novas cidades das Índias Ocidentais, como era chamado o novo continente. Assim as cidades foram fundadas em sítios favoráveis à função que iam desempenhar: ao fundo de baías protegidas a fim de abrigar os navios procedentes da mãe-pátria, ou nas margens ou estuários de rios que oferecessem as mesmas garantias de proteção. As instruções para a escolha do sítio e a maneira de fazer, orientar, construir, etc., as cidades e povoações

novas, eram determinadas pelas Ordenações Filipinas, também denominadas Leis das Índias.

7 -- Disposições das Leis das Índias ou Ordenações Filipinas

Entre as disposições figuradas na Lei das Índias, haviam as seguintes: (Ver Planos de Cidades Ibero-Americanas - Vol. I - pag. IX)

"As terras que se houverem de povoar:

- 1 - que tenham boas ent-radas e saídas para o mar e terra;
- 2 - que sejam fáceis de vigiar numa ampla extensão territorial;
- 3 - que sejam próximas às explorações mineiras;
- 4 - que sejam perto dos povoados de índios aos quais possam ministrar prédicas do Evangelho;
- 5 - que possuam vargens e extensos campos suscetíveis de exploração agrícola;
- 6 - que sejam em locais saudáveis".

Tais ordenações entram em detalhes tais como:

"Ordenamos que havendo necessidade de povoar alguma Província, ou comarca das que estejam sob nossa obediência, depois descobrirem, terem os povoadores a consideração e advertência para com o terreno que se já este saudavel, reconhecendo se conservam os homens de muita idade e os moços de boa complexão, disposição e cor, se os animais estão bons, e de tamanho competente; que os frutos e os mantimentos também sejam bons e abundantes; que as terras sejam apropriadas para semear e colher; se se criam coisas peçonhentas ou nocivas; que o ceu seja bom e de feliz constelação, claro e benigno e o ar puro, suave, sem impedimento e nem alte- rações; que a temperatura seja sem excesso de calor ou de frio; se ha pastos para criação, montes e bosques para lenha, material de casas e ed- ifícios; aguas boas e abundantes para beber e regar; índios e naturais a quem possa predicar o Santo Evangelho, como primeiro motivo de nossa intenção".

Ainda nas Ordenações Filipinas rezavam que, para a fundação de novas povoações, havia necessidade "de pelo menos 30 vizinhos", muito em bora algumas disposições reduzissem esse numero para 10. A preferência era dada para os agricultores e criadores, dispondo cada um deles o míni- mo de "10 vacas de ventre", dando-se a cada um "4 leguas de termino".

As Ordenações de Felipe II entravam em detalhes curiosos que, de certo modo, tolhiam a liberdade de livre iniciativa e independência dos habitantes, ainda que procurassem fomentar a fundação de novos nucle- os populacionais. Nem tudo, porém, ocorreu como determinavam as Ordena- ções. As condições locais e mesológicas influíram para que isso aconte- cesse.

Disponham também as Leis das Índias que se fizessem a planta do lugar onde fosse construída a povoação e que o traçado das ruas e pra- ças fosse marcado com cordel e regua, começando da "praça maior", sain- do dela as ruas, as praças e caminhos principais, dividindo a cidade em tantas ruas e praças solares, de modo a prevenir a futura expansão da mesma, obedecendo a mesma forma inicial, em geral, em xadrez.

É ôsse um dos fatos mais importantes que determinaram o traça- do retangular da maioria das cidades latino-americanas.

\*\*\*\*\*

A CARTA DOS MUNICÍPIOS assim define o município:

"O município é um grupo natural da sociedade, constituído por um conjunto de famílias e organizado como unidade política primaria".

Capítulo I  
História

Ponto 2

O Município Brasileiro

- 1 - Leis do século XIX - Leis de 1815 - 1821 - 1824 - 1828 - 1834, etc.
- 2 - O Município e a Lei nº 105, de 12 de maio de 1840.
- 3 - A decadência do município brasileiro.
- 4 - Retrospectos dos fatores históricos na fundação das cidades brasileiras no período colonial:
  - a) ocupação do litoral
  - b) as bandeiras e as entradas
  - c) a mineração
  - d) a agricultura

1 - O município brasileiro na época do descobrimento se organizou de acordo com a velha legislação portuguesa, adaptada às contingências locais com a entrada de elementos novos que deram em resultado uma formação profundamente democrática. As ordenações Manoelinas que datam de 1521, estavam em vigor e foram elas ajustadas às nossas condições, uma vez que sua aplicação rigorosa era impraticável. De qualquer modo, a organização do município colonial baseou-se nessas ordenações pelas quais os membros dos conselhos municipais eram os mesmos do regime municipal da mãe-pátria. Com o advento do domínio espanhol, passaram a imperar as Ordenações Filipinas em 1603, criando novas funções, estabelecendo regras de funcionamento das administrações municipais e como deveriam realizar as eleições dos oficiais das Câmaras que substituíram os Conselhos.

De acordo com as Ordenações Filipinas (1603) e leis complementares, havia nos municípios as seguintes autoridades;

- 1) Juízes Ordinários - cuja jurisdição abrangia o crime e o cível e tinham como símbolo a VARA VERMELHA.
- 2) Vereadores - cuja atribuição era simplesmente administrativa, incumbindo-se de fiscalizar o cumprimento das posturas emanadas da Câmara, bem como, VEREAR, isto é:
  - 1) zelar pela conservação dos bens patrimoniais do município
  - 2) guardar documentos
  - 3) fiscalizar a fabricação de pão e sua distribuição
  - 4) fiscalizar a carne verde, tabelando os preços
  - 5) organizar procissões
- 3) Procurador - com atribuições limitadas à fiscalização da parte administrativa e mais tarde,
  - 1) advogado do município
  - 2) defensor dos colonos nas suas reclamações dirigidas à Câmara.
- 4) Almotacéis - fiscais de coisas menores como:
  - higiene dos logradouros públicos
  - segurança dos logradouros públicos
  - aplicação de multas de pequena importância
  - aferição de pesos e medidas

5) Funcionários complementares da Câmara:

- 1) Escrivão
- 2) Porteiro
- 3) Tesoureiro
- 4) Quadrilheiros
- 5) Recebedores de sisa
- 6) Alcaides
- 7) Depositários públicos
- 8) Capitães-mor de ordenança
- 9) Capitães-mor de mato

Na primeira fase colonial os recursos do município eram exigidos. Daí a Câmara limitar-se a exercer sua atividade mais no plano político e judiciário, do que no administrativo. Explica-se: viviam os colonos longe da metrópole, num quase isolamento devido as dificuldades de comunicação, assim, tinham eles de tomar resoluções mais prontas na proteção dos seus interesses e na defesa dos seus direitos. Isso veio contribuir para marcar uma personalidade de independência e autonomia nas Câmaras Coloniais, que muito influenciaram os sentimentos de nacionalidade do novo país que surgia. A tal ponto esse sentimento de independência cresceu que as Câmaras tornaram-se órgãos políticos com uma força de autoridade independente da metrópole. Entre as atribuições que se arrogavam, enumeram-se as seguintes:

- 1) - administração dos bens do Conselho;
- 2) - estabelecer posturas, taxas e fintas;
- 3) - fazer obras públicas;
- 4) - nomear: juizes, almotacéis, recebedores de sisa, depositários públicos, alcaides, quadrilheiros, capitães-mor de ordenanças, capitães-mor de mato (de estradas e assaltos), sargentos-mor, juizes de vintens, avaliadores dos bens penhorados e tesoureiros-mor;
- 5) - intervenção nos julgamentos de injúrias verbais, bem como outras atribuições figuradas na lei;
- 6) - arrogar-se o direito de promover guerra contra o gentio e, igualmente, fazer as pazes;
- 7) - criar novos arraiais;
- 8) - resolveria assuntos de interesse da Capitania;
- 9) - convocava o comparecimento do Governador ao paço para tratar dos negócios publicos de seu interesse.

Em alguns casos as Câmaras chegaram a depor autoridades, tais como, Capitães-Generais nomeados por Lisboa e ate a prenderem Governadores, como foi o caso do Governador de Pernambuco: D. Jeronimo Mendonça Furtado.

Esses exemplos caracterizam a posição do município brasileiro nos movimentos de independência da nossa história, contra o absolutismo do centro e de seus delegados na colonia. Não era, pois, de extranhar que partisse do interior das Câmaras municipais a agitação para a nossa emancipação política que veio culminar com a proclamação da independência em 7 de setembro de 1822, antecipando, assim, o sentimento separatista da metrópole, que então medrava em todas as Provincias.

LEIS DO SÉCULO XIX

Leis de 1815 - 1821 - 1823 - 1824 - 1828 - 1834

Com a vinda da família real em 1808 para o Brasil, D. João VI elevou o Brasil a categoria de reino pelo decreto de 16 de setembro de 1815, Esse ato veio desligar a subordinação que havia das Câmaras Municipais do período colonial a Lisboa, iniciando nova fase nos princípios do século XIX.

- 4º - Deve-se facultar aos proprietários uma ampla manifestação sobre a contribuição a ser cobrada antes da sua fixação definitiva.
- 5º - A contribuição total não deve ser superior ao custo total do melhoramento, mesmo que a valorização produzida pelo mesmo seja maior do que esse custo.

Tais melhoramentos serviram de norma para as legislações sobre o assunto e, veremos também, no nosso caso, seguirem-se os preceitos generalizados acima definidos.

De um modo geral, todas as obras de engenharia aplicadas ao melhoramento das cidades podem ser custeadas por essa taxa. As obras de melhoramentos promovem a valorização das propriedades na maioria dos casos e, assim sendo, a fonte de receita ficaria assegurada desde logo, para a execução. Na prática, todavia, a contribuição de melhoria, entre todos os meios para obtenção de recursos, é a menos aplicada para a execução de obras.

## 2 - LEI CONSTITUCIONAL

A constituição de 1946 consigna no seu art. 30 o seguinte:

- Art. 30 - Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrar:
- I - Contribuição de melhoria, quando se verificar valorização do imóvel em consequência de obras públicas;
  - II - taxas
  - III - quaisquer outras rendas que possam provir do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços.

Parágrafo único - A contribuição de melhoria não poderá ser exigida em limites superiores à despesa realizada, nem ao acréscimo de valor que da obra decorrer para o imóvel beneficiado.

Verifica-se que uma das condições impostas para a cobrança da Contribuição de melhoria é a "valorização do imóvel em consequência de obras públicas". Como calcular essa valorização? Qual o critério a ser adotado pelos Estados e os Municípios?

A dificuldade da aplicação da lei exigiu que fôsse estabelecido algum preceito normativo, a fim de haver unidade nos diferentes pontos do território nacional. Foi assim considerando, que o Congresso Nacional elaborou a lei que regulamenta a aplicação de Contribuição de Melhoria, que passamos a examinar.

## 3 - REGULAMENTAÇÃO

Lei Federal nº 854, de 10 de outubro de 1949  
Dispõe sobre a Contribuição de Melhoria prevista no Artigo 30 da Constituição.

O Presidente da República: Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

- Art. 1º - A contribuição de melhoria, etc., etc. ( Ver cópia da lei anexa, publicada no Diário Oficial seção I, de 15/10/1949).

2 - LEI Nº 105 de 12 de maio de 1840 - cujo objetivo era dar uma interpretação exata do Ato Adicional de 1834, fortalecendo a autoridade das Províncias. É excusado dizer que o município ainda não lucrou em nada com a nova lei, que mantinha o poder centralizador. Enquanto as Províncias tornavam-se mais fortes com o desenvolvimento do país, o município, em consequência da absorção do governo provincial, tornava-se mais fraco.

3 - DECADÊNCIA DO MUNICÍPIO - Em virtude dessas leis centralizadoras coatoras da iniciativa municipal, foram os municípios entrando em decadência, por falta de estímulo e de rendas próprias, necessárias ao seu progresso. Não obstante essa decadência, começaram a surgir os pruridos de reação autonomista dos municípios que somente veio a frutificar depois de proclamada a República.

4 - Retrospectos dos fatores históricos, no período colonial, na fundação das cidades brasileiras:

- I - ocupação do litoral
- II - as bandeiras e entradas
- III - a mineração
- IV - a agricultura no período colonial

A fundação das cidades brasileiras no período colonial obedece aos quatro ciclos históricos acima bem caracterizados, cada um deles definindo a sua época. O resumo que ora vamos fazer, encontra-se bem explanado no livro de Plínio Salgado: "Como nasceram as Cidades do Brasil" - Edições Atica - Lisboa - 1947.

#### I - Ocupação do litoral

Como não podia deixar de ser, na primeira fase da nossa história, a descoberta da imensa costa do continente impunha a fundação de vários núcleos defensivos que seriam as nossas primeiras cidades do litoral. Para isso tratou o governo da metrópole de dividir o território descoberto em capitânicas, doando cada uma delas aos amigos d'El-Rei com a condição de defenderem estes, as terras doadas, contra os piratas e inimigos invasores que, já então, ambicionavam aqui se estabelecer. Os primeiros núcleos de povoamento se caracterizavam por dois motivos fundamentais:

- a) a preocupação militar
- b) o espírito religioso

Dai as cidades do litoral serem invariavelmente dotadas de muros de forte e perfis de igrejas. Essas duas características foram constantes nesse primeiro ciclo de fundação das cidades ao longo do litoral. Os outros elementos constitutivos eram:

- I - A Casa Grande do donatário
- II - Os ranchos dos colonos
- III - O aldeamento dos índios

Assim, o povoamento nascia ao lado de uma lavoura incipiente com a cultura da cana de açúcar e outros produtos, bem como a exploração das madeiras e especiarias locais para exportação.

O regime das capitânicas como colonização fracassou e foi substituído pelo governo geral com sede na Bahia em 1548. Até essa data as únicas vilas fundadas foram, ao sul: S. Vicente, por Martim Afonso de Souza e Santos por Braz Cubas; ao norte, somente Olinda é que foi fundada por Duarte Coelho, donatário da Capitania de Pernambuco. Com a nomeação de Tomé de Souza para 1º Governador Geral do Brasil, foi fundada a cidade do Salvador em 29 de março de 1549, na parte alta das terras da baía, onde Caramuru havia construído o seu arraial junto ao litoral.

Data dessa época a entrada no cenário político nacional da Companhia de Jesus. Os jesuítas tomam parte ativa na história da fundação de aldeias e na catequese dos índios. As cidades começam a surgir no interior, com mais um elemento além dos dois anteriores, que é o colégio.

Tomam parte saliente dois grandes jesuítas: Padre Manuel da Nóbrega e José de Anchieta. O primeiro interna-se no planalto e funda São Paulo, a 25 de janeiro de 1554, nas proximidades da povoação de João Ramalho, que é, segundo afirmam alguns autores, Santo André do Campo. Do mesmo modo, outras cidades são fundadas nessa época. Em 1º de

março de 1565 desembarca Estácio de Sá no morro Cara de Cão, junto ao Pão de Açúcar, para o lançamento de uma cidade com o fim de defender a costa sul e expulsar os franceses que haviam se instalado na baía de Guanabara e se fortificaram na ilha de Villegaignon desde 1555. Assim, foi o Rio de Janeiro fundado em 1<sup>a</sup> de março de 1565, com o nome de São Sebastião, no morro Cara de Cão, hoje S. João e de lá transferida, dois anos mais tarde, para o Morro de S. Januário, ou Morro do Castelo, também a 1<sup>a</sup> de março de 1567 por Mem de Sá, governador geral, depois da morte de Estácio de Sá, ocorrida em 20 de janeiro desse mesmo ano (1567)

## II - As Bandeiras e Entradas

O segundo ciclo da formação das cidades brasileiras é a marcha para a conquista do imenso território, até então desconhecido.

É do planalto de Piratininga que se inicia o movimento, por uma geração nova temperada no meio rústico e desconfortável das habitações da época, num caldeamento de duas raças, portugueses e índios, originando os mamelucos, futuros desbravadores da selva, fundadores de cidades e conquistadores dessa imensidão territorial que é o Brasil de hoje. De S. Paulo partiram as bandeiras. Começa a epopéia do desbravamento das terras, nos fins do século XVI (1500), toma incremento no século XVII (1600) e atinge o apogeu no século XVIII (1700).

Os rios Tietê, Paraíba, Parapanema, Mogi, Pardo e muitos outros são as vias naturais de penetração para o interior. Pois, nascendo estes rios no planalto que sucede logo a Serra do Mar, dirigem-se rumo a Oeste, com excessão apenas do Rio Paraíba. As bandeiras não só fundam cidades novas como povoam as existentes com o gentio que trazem das suas incursões. No correr do século XVII, inúmeras cidades são fundadas pelo sertão. A princípio, as bandeiras tiveram o carácter de conquista e rumam em tôdas as direções para o oeste, para o norte e para o sul, e nos pontos extremos marcam o sinal de sua passagem. É Vacaria no Rio Grande do Sul, Santa Cruz de la Sierra a oeste, quando atingem as missões paraguaias e os desertos de oeste, rumo aos Andes, seguem para o norte para o Rio Marañon, descem o Tocantins em direção ao Amazonas, atingindo Belém do Pará. Nessa época fundam as cidades de Sorocaba, Curitiba, Nossa Senhora do Desterro (Florianópolis), Laguna e muitas outras.

As Entradas partem do norte, sobem os rios S. Francisco e outros do nordeste. As cidades sertanejas da Bahia, Pernambuco, Alagoas são resultado mais da internação em busca de terras boas para a agricultura que espírito de aventura, caracterizado pelas bandeiras. São mais modestas nas suas incursões, mas não menos importantes no povoamento das vastas áreas do norte e nordeste, Cassiano Ricardo distingue "bandeira" de "entrada" - "A bandeira é a empresa sertanista de penetração além do meridiano de Tordesilhas com o fim descer os índios ou descobrir e explorar minas de ouro, prata e pedras preciosas, enquanto que as entradas têm menor área, menor duração e objetiva o desenvolvimento da agricultura e da pecuária" (p. 163 - Notas - Plínio Salgado-op. cit.)

## III - A mineração

A descoberta de ouro e pedras preciosas no fim do Século XVII fez mudar o rumo das bandeiras, que então dirigem-se para o centro. É o ciclo da mineração e com ele surgem as cidades mineiras. Partindo de S. Paulo e de Taubaté, galgam a Serra da Mantiqueira e atingem os vales do São Francisco, Rio das Velhas, Rio das Mortes, Paracopeba e outros rios. Em menos de 50 anos fundam-se inúmeras cidades ao pé da mineração, sobretudo do ouro, totalizando uma população de mais de 300 mil almas. É Vila Rica (Ouro Preto), Carmo (Mariana), Sabará, Pitangui, São João d'El Rei, São José d'El Rei, Serro Frio, Curral d'El Rei, (Belo Horizonte), Passagem, Sumidouro, Itabira, Ouro Branco, Paracopeba, Congonhas, Caete, Baependi, Rio Verde, Pouso Alto, Aiuruoca, Soledade, Paracatu e muitas outras que nasceram e morreram nessa época da mineração caracterizando a cidade típica do Século XVIII do Brasil.

Em Goiás também descobrem ouro e igualmente em Mato Grosso. Surgem então, Goiás, Cuiabá, bem como várias outras cidades.

#### IV - a agricultura no período colonial

Conquistada a terra, passado o surto da mineração, o último ciclo no período colonial foi o da agricultura em bases mais tranquilas e duradouras, permitindo formar cidades mais estáveis. Assim, enquanto que no litoral a agricultura progride, principalmente a cana de açúcar, passando o Brasil a ser o 4º produtor mundial nessa época, nos vastos campos e pastagens do interior, notadamente de Mato Grosso e Goiás, se desenvolve a pecuária. O rebanho, entrado pelo nordeste com Garcia d'A vila, se alastra por todo o interior, formando uma riqueza notável.

Nos fins do Século XVIII o Brasil exportava: açúcar, algodão, arroz, anil, borracha, bálsamo de Copaiba, cacau, tapioca, café, couro, ipecacuanha, salsaparrilha, tabaco, madeira de lei, entre elas o pau Brasil e vários outros produtos.

Em torno desses novos fatores econômicos, foram surgindo novas povoações, vilas e cidades, bem como, desenvolvendo-se as existentes, em todos os pontos do território. Entre elas citam-se: Itacoatiara, Coari, Tefe, Fonte Boa, Ica, Olivença, e Tabatinga, no extremo oeste, todas nos limites afastados, o Porto de São Jose, hoje Manaus, e o de São Joaquim, a 132 léguas acima de Manaus.

No fim do Século XVIII as cidades brasileiras mais importantes são as metrópoles atuais: Rio de Janeiro, Bahia, Recife, Porto Alegre e São Paulo, pela ordem de grandeza e importância. Hoje a colocação seria: Rio, São Paulo, Recife, Porto Alegre e Salvador, enquanto que na passagem do Século XVIII para o século XIX as três primeiras Rio, Bahia e Recife, destacavam-se muito das outras duas.

---

Capítulo I  
 História  
 História

- Ponto 3 - 1 - As cidades brasileiras nos séculos XIX e XX.  
 2 - Conceito do município brasileiro.  
 3 - Fatores políticos, econômicos e financeiros nas cidades do Império e da República.

1 - AS CIDADES BRASILEIRAS NOS SÉCULOS XIX E XX

O século XIX é caracterizado pelos seguintes fatores:

- influência burguesa;
- conquistas democráticas (revolução francesa);
- surto mercantil;
- desenvolvimento industrial então nascente.

Termina o ciclo das grandes conquistas e dos grandes aventureiros. Os grandes heróis guerreiros, sedentos de glórias, acabam com Napoleão Bonaparte.

Nova era industrial e comercial desponta no limiar do século XIX para firmar-se no seu final. Com ela surgem novos conceitos de organização político-administrativa que vão influenciar a fundação, a criação e a organização das novas cidades.

Dois novos elementos: o carvão e o ferro, são preponderantes no curso da história do século XIX. Representam a energia e a siderurgia. Os países possuidores desse binômio são dominadores na ordem econômica e financeira do mundo. O Brasil não pode fugir da influência desses países.

Assim, a predominância portuguesa é substituída aos poucos e sucessivamente, pela francesa, inglesa, alemã, americana e italiana. Consequentemente as nossas cidades vão ser influenciadas em maior ou menor extensão por aqueles países.

A medida que nossa agricultura progride, até o avassalador império da monocultura do café, novas cidades são criadas no correr do século XIX. Com elas vão se estendendo os trilhos da nossa rede ferroviária, com máquinas a vapor, importadas, inicialmente, da Inglaterra e dos Estados Unidos, e em seguida, da França e da Alemanha.

Os municípios brasileiros, nessa época, produzem, principalmente, açúcar e tabaco, seguindo-se arroz, milho, algodão e feijão. Aos poucos, porém, o café foi tomando conta do mercado e ao terminar o século XIX já era ele o nosso primeiro produto de exportação. É ele, por consequência, responsável pela prosperidade e decadência de muitas cidades do sul, particularmente do Estado do Rio e do Estado de São Paulo. As cidades fluminenses e paulistas do vale do Paraíba conheceram riqueza e o fausto no Império e ao findar o século XIX.

A prosperidade da lavoura cafeeira dessa região ora devida ao braço escravo, elemento básico de trabalho. Entre as cidades prósperas nessa época, estão: Barão de Vassouras, Marquês de Valença, Pirai, Barra Mansa, Barra do Pirai, Paraíba do Sul no lado fluminense, de Bananal, Lorena, Guaratingueta, Pindamonhangaba, Taubaté, Jaçarei, no lado de São Paulo. Com as descobertas poron de terras mais férteis, a lavoura foi emigrando para a zona oeste de São Paulo, onde o braço do trabalhador era livre e sobre tudo rejuvenescido com o sangue novo das correntes imigratórias da Europa, principalmente do elemento italiano. Além das cidades existentes que começam a prosperar como Campinas que se rivaliza com São Paulo, outras como: Itu, Piracicaba, Jundiaí, Rio Claro, Amparo, são indicadoras do rumo ao oeste, para as novas e fertilíssimas terras roxas. Surge Ribeirão Preto que se torna o centro da nova zona cafeeira, distante de 400 km da capital. São novas cidades que aparecem no sertão com lavoura de café tais como: São Carlos do Pinhal, Araraquara, Taquaritinga, Catanduba, Rio Preto, Barretos, Ituverava; estas três últimas nas margens do Rio Grande, limite de MINAS. As estradas de ferro de penetração, como a Mogiana, Paulista, Araraquara, Sorocabana e mais tarde a Noroeste, completam a obra de fundação de novas cidades ao findar do século XIX e começo do século XX, sob a hegemonia

do café, como principal produto de exportação de São Paulo de do Brasil. Não para aí: é a segunda marcha de conquista do Brasil já agora com o povoamento do solo pela fixação do homem a terra.

É interessante observar que da cidade de S. Paulo partem as estradas de ferro em varias direções formando um leque. É a Sorocabana, a S. Paulo Railway ( hoje Santos-Jundiaí), a Paulista e a Mogiana. Desta ultima com suas pontas de trilhos e ramais vão a Poços de Caldas, S. Sebastião do Paraíso, Uberaba ate Araguari no Triangulo Mineiro, rumo a Goias; e a E. F. Araraquara em direção ao norte e leste do Estado, rumo a Goias e Mato Grosso; E. F. Sorocabana rumo a Mato Grosso e limites com o Paraná; e por fim a E. F. Noroeste rumo a Mato Grosso e a Bolivia. Um grande numero de cidades são fundadas ao longo dessas estradas de ferro e seria longo enumerar, nesta primeira metade do século XX. Algumas prosperas como: Bauru, Londrina, Presidente Prudente, Campo Grande, Marília, que são exemplos de cidades muito recentes dos tres estados, São Paulo, Paraná e Mato Grosso. (ver mapa do Est. de S. Paulo).

## 2 - CONCEITO DO MUNICÍPIO BRASILEIRO (1)

A "Carta dos municípios" assim define o município:

" O município é um grupo natural da sociedade, constituído / por um conjunto de famílias e organizado como unidade política primária".

Vimos até aqui o município do ponto de vista histórico. A sua ação desde os primeiros tempos de sua criação foi a de defender os direitos privados e das liberdades publicas, representando, de um modo geral, a vontade do povo no sentido politico. Com o correr dos tempos, devido as profundas alterações politicas, foi perdendo aquela significação, passando gradativamente aquelas funções para o campo privativo das atribuições do Estado. Em consequencia, o município perdendo suas antigas prerrogativas, reduziu-se a um plano quase que meramente administrativo. Assim, hoje, não é mais possível assentar o conceito do município moderno nos moldes antigos de reconhecimento de direitos absolutos e naturais em seu favor, como aconteceria em relação ao Município Romano e as cidades-estados da Idade Media.

O conceito atual não exclui, evidentemente, uma certa função politica, além de administrativa, que lhe é peculiar. Isso porque, originando o município principalmente do agrupamento de varias famílias / num determinado territorio, isto lhe dá um caracter de instituição baseada em laços naturais, e espontaneos, ligados aos fatores da natureza humana. Esses laços naturais, oriundos da convivência das famílias que são "o centro de atração" formam a "vizinhança" e daí afirmar-se que o "Município é o núcleo social fundamental, dotado de vida propria e com características estruturais que lhe emprestam condições para ser considerado base de formação economica e moral e de fonte de energia agregadora".

De acordo com essa definição, qualquer que seja o regime do Estado, a existencia do Município permanece como uma exigencia natural.

Assim, no nosso regime federativo, a necessidade da existencia do Município é primordial.

Nesse regime a federação é formada pelos Estados-Membros não soberanos que lhe outorga a soberania constituindo a "União" que "tem personalidade internacional e poder originario de constituir-se e regular os seus destinos, de modo juridicamente autonomo".

Nota: Ver P. Salgado - op. c. cap. XII p. 131.

(1) Fº M Machado Villa - op. c. p. 19 e 20.

Pela organização do regime federativo, os Estados - Membros, têm leis próprias e se organizam semelhantemente a União. Por sua vez, o Estado é constituído de municípios cuja organização, entretanto, difere da do Estado.

O Município é criado por uma lei emanada do Estado - Membro, que pode modificar essa lei por meio da Câmara Legislativa Estadual. Ao município não é concedido o direito de fazer a sua própria Constituição e reger-se por ela. Ao Estado cabe a atribuição de traçar a organização municipal, sem, contudo, deixar de reconhecer na autonomia do município além da sua função administrativa, também a sua natureza política.

As condições da vida moderna impuseram características bem diversas das que dominavam o município na idade antiga e medieval. O progresso da técnica obrigou a consideração de novos fatores que modificaram por completo as concepções antigas em face aos novos problemas de conforto, segurança e comodidade das populações, que exigiram aperfeiçoamento dos serviços públicos urbanos e rurais, a fim de melhor servirem aos seus interesses. Daí a intervenção de cúpula estabelecida pela Constituição Federal, estabelecendo condições gerais para os municípios a que devem respeitar as Constituições Estaduais.

Não quer isso dizer que a autonomia do município fica excluída. Ao contrário, a tendência moderna é ampliar a órbita da ação política do município. Isso porque, segundo Bielsa, dois fatores preponderantes determinam essa tendência:

- 1ª - o crescimento às vezes prodigioso, das cidades e o novo espírito e ideal de vida;
- 2ª - o desenvolvimento do sentimento cívico, avivado pelo intercâmbio de ideias políticas determinadas pelas condições de vida intelectual das comunidades densamente formadas.

Assim, resumindo, tendo em vista a dupla atividade do Município, tem este o poder de auto-governo expresso no executivo e no legislativo e em alguns casos, no judiciário, exercendo suas funções de competência administrativa, ligado ao Estado de que faz parte, revestido de características autônomas e de comunidade até certo limite político.

### 3 - FATORES POLÍTICOS ECONÔMICOS E FINANCEIROS NAS CIDADES DO IMPÉRIO E DA REPÚBLICA

A mudança das condições políticas do Brasil-Colônia e do Brasil-Reino para o Brasil-Imperio, trouxe grandes modificações na estrutura da nossa vida política e administrativa.

Desse modo, a entrada de novos valores e elementos políticos, até então, embrionários ou inexistentes, vieram influir nos municípios. Estes, ainda obedientes a legislação de tendência centralizadora, tiveram um desenvolvimento maior ou menor de acordo com as condições locais do território. Como não podia deixar de ser, a influência do meio sobrepõe os outros fatores materiais de desenvolvimento. Assim, notamos em certas cidades brasileiras grande avanço sobre outras possuidoras de idênticas condições físicas para igual progresso. É que o elemento humano, diverso entre umas e outras, provoca maior celeridade de desenvolvimento mais aqui do que acolá. Sem dúvida, o aproveitamento das riquezas naturais do solo, seja na exploração agrícola, seja na mineração, torna o município mais rico economicamente e financeiramente, proporcionando, por outro lado, os elementos de progresso no estabelecimento de serviços públicos essenciais como água, esgoto e luz elétrica.

As cidades do Imperio, com raras exceções, não possuíam esses melhoramentos, que só se incentivaram com o advento da República. Para mostrar esta assertiva basta citar que no primeiro quartel deste século, mais de uma centena de cidades tiveram estudadas e projetadas obras de saneamento, particularmente de abastecimento de água e esgotos, das quais 106 delas foram estudadas pelo engenheiro Saturnino de Brito - Vol. III - Abastecimento de Águas - Imp. Nac. - 1943).

A República em sua primeira Constituição - 1891 - facilitou / aos municípios contraírem empréstimos para execução desses melhoramentos primordiais a vida da Cidade.

Daí o grande desenvolvimento nesse setor que tiveram as nossas cidades, principalmente aquelas que, devido as suas condições economicas e financeiras, se mostraram promissoras com a garantia das suas fontes de renda, as mais diversificadas, representadas pela cultura do café, ou da cana de açúcar, ou do fumo, do arroz, do algodão, ou ainda pela pecuária, para citar apenas os principais elementos de riqueza dos municípios de acordo com a situação geográfica dos mesmos.

Os fatores político - economicos e financeiros acentuam-se na República com o correr dos tempos. As necessidades oriundas da intensa vida moderna exigem cada vez mais recursos dos municípios para melhorar, ampliar sempre os serviços públicos já agora acrescidos de outros indispensáveis, além dos essenciais, como a água, esgoto, tais como transportes coletivos, instrução primária, luz, força, telefone e o das ligações internacionais.

O surto industrial, por sua vez, cria novos fatores de progresso que interferem de maneira acentuada tanto nos valores políticos como nos economicos - financeiros das cidades brasileiras.

---

CURSO DE URBANISMO

CADEIRA - ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Prof. José de Oliveira Reis.

## Capítulo II

## A CONSTITUIÇÃO E O MUNICÍPIO

- Ponto 4 - 1 - Leis constitucionais do Império, da República e do Município.  
 2 - Análise comparativa das Constituições de 1891 - 1934 - 1937 - 1946.

## I - IMPÉRIO

Como vimos, as leis constitucionais do 1º Império, a de 25 de março de 1824 (artº 167, 168 e 169) e a regulamentação de 1º de outubro de 1828 com seus 90 artigos, os atos adicionais como a célebre lei nº 105 de 12 de maio de 1840, relativas à organização do município, com tendências centralizadoras, acabaram reduzindo os municípios à expressão mais simples, em franca decadência, pela falta de recursos próprios. Com o advento da proclamação da República, houve uma reação no sentido de restabelecer a autonomia da comuna a fim de alentar o seu desenvolvimento com a descentralização do governo. Na análise das diversas constituições veremos os avanços e os retrocessos de providências legislativas referentes ao município, todas, e claro, no bom sentido de proporcionar maior progresso e desenvolvimento do mesmo.

Para que possamos compreender esse confronto citaremos, ainda que de passagem os artigos 167, 168 e 169 da nossa primeira constituição, (25 de março de 1824), isto é, do regime unitário da monarquia, que foi jurada e proclamada por D. Pedro I, Imperador Constitucional e Defensor Perpetuo do Brasil. (1) Ela procurava dar forma e organização às cidades e vilas existentes no país e nas que fossem criadas no futuro.

Diz a Constituição de 25 de março de 1824:

Título VII

Da Administração e Economia das Províncias.

Capítulo II

Das Câmaras

Art. 167 - Em todas as cidades e vilas ora existentes e nas mais que para o futuro se criarem, haverá câmaras as quais compete o governo econômico e municipal das cidades e vilas.

Art. 168 - As Câmaras serão eletivas e compostas do número de vereadores que a lei designar e o que obtiver maior número de votos será o presidente.

Art. 169 - O exercício de suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação das suas rendas e todas as suas particulares e úteis atribuições, serão decretadas por uma lei regulamentar.

Vimos que essa lei regulamentar foi a de 1º de outubro de 1828 com seus 90 (noventa) artigos.

## II - REPÚBLICA

O regime republicano federativo procurou dar mais ampla liberdade ao município, na sua organização com plena autonomia no seu alto governo.

Assim, a Constituição de 24 de fevereiro de 1891 reza:

Título III

Do Município

Art. 68 - Os estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

(1) Ocelio Medeiros. O. C. pag. 161.

Antes, porém, da Constituição de 24 de fevereiro de 1891 foi baixado o Dec. nº 510 de 22 de junho de 1890 que estabelecia a Constituição Provisória da República até o Congresso elaborar a carta magna definitiva.

Por esta Constituição Provisória o Município era considerado por dois artigos e um parágrafo seguintes:

Título III

Do Município.

Art. 67 - "Os estados organizar-se-ão por leis suas, sob o regime municipal com estas bases:

1ª - Autonomia do Município em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse.

2ª - Eletividade da administração local.

Parágrafo unico - Uma Lei do Congresso organizará o município do Distrito Federal.

Art. 68 - Nas eleições municipais serão eleitores e elegíveis os estrangeiros residentes, segundo as condições que a lei de cada estado prescrever.

Vê-se por aí que a Constituição Provisória era mais liberal que a promulgada pelos Constituintes de 1891.

É que a Constituição Provisória foi feita por Rui Barbosa que entendia que a autonomia federativa devia infiltrar-se até atingir o município e para garantir essa autonomia era preciso restringir a liberdade de ação dos estados, assim como para garantir a autonomia dos estados era necessário por um freio a ação da União. A Constituinte, porém, para defender a autonomia dos estados, feriu a autonomia dos municípios porque suprimiu dispositivos do projeto que restringia a ação dos constituintes estaduais quanto à organização dos municípios.

Realmente, o estado livre para organizar seus municípios fez uma série de restrições incidindo nos mesmos erros observados no Império.

A Constituição de 16 de julho de 1934.

Título I

Da Organização Federal

Art. 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e especialmente:

I - A eletividade do Prefeito, dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

III--A decretação dos seus impostos e taxas, e a arrecadação e a aplicação das suas rendas;

III - A organização dos serviços de sua competência.

§ 1ª O Prefeito poderá ser de nomeação do governo de estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais.

§ 2ª Além daqueles de que participam, ex-vi dos artigos 8 §2ª e 10ª, parágrafo unico e dos que lhe forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios.

I - O imposto de licença;

II - Os impostos prediais e territorial urbano, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou cédula de renda.

III - O imposto sobre diversões públicas;

IV - O imposto cedular sobre renda de imóveis rurais;

V - Taxas sobre serviços municipais.

§ 3ª É facultada ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à administração municipal e fiscalização das suas finanças.

§ 4º Também lhe é permitido intervir nos Municípios a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelo Estado, ou falta de pagamento de sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem applicaveis as normas do art. 12.

Outros artigos da Constituição de 34 fazem referências ao município nos diversos assuntos tratados na mesma.

Pela Constituição de 1934 passam os municípios a terem uma ordem de competência relativamente definida no sistema republicano federativo.

O regime republicano dos nossos municípios tanto do lado político como do lado jurídico é uma criação original de direito constitucional brasileiro, fruto dos ensinamentos da prática imperial e republicana e ditatorial, segundo assinala Pontes de Miranda.

Decorre também da Constituição de 1934 um caráter nitidamente político da autonomia municipal. Esse fato vai influir mais tarde na Constituição de 1946, como veremos.

É ainda na Constituição de 1934 que a autonomia municipal começou a basear-se em princípios definidos de eleição da administração local e da discriminação tributária, fixando a atribuição do Estado de organizar os Municípios.

A importância que tomou o município pela Carta de 1934 fez com que certos comentadores dessa Constituição considerasse o Município como membros da trilogia, União, Estado e Município, como "uma das três subdivisões da soberania em nosso Estado composto" (1).

A Constituição de 10 de novembro de 1937. (Estado Novo)

Da organização nacional

Art. 26 - Os Municípios serão organizados de forma a serem assegurada a autonomia em tudo quanto respeito ao seu peculiar interesse, e especialmente:

a - A escolha dos Vereadores pelo sufrágio direto dos municípios a listados eleitores na forma da lei;

b - A decretação dos impostos e taxas atribuídas a sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados;

c - A organização dos serviços públicos de caráter local.

Art. 27 - Além dos atribuídos a êles pelo art. 23 § 2º desta Constituição e dos que lhes foram transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios:

I - o imposto de licenças;

II - o imposto predial e o territorial urbanos;

III - os impostos sobre diversões públicas;

IV - as taxas sobre serviços municipais.

Art. 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento assim constituído será dotado de personalidade jurídica limitada aos seus fins.

Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração.

Dispõe a Constituição de 37 entre outros artigos, no que se refere aos municípios seguintes: Para a Câmara dos Deputados:

Art. 46 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos mediante sufrágio indireto.

Art. 47 - São eleitos os vereadores às Câmaras Municipais, e, em cada Município, dez cidadãos eleitos por sufrágio direto no mesmo ato da eleição da Câmara Municipal.

Parágrafo único - Cada Estado constituirá uma circunscrição eleitoral. Do Presidente da República;

Art. 82 - O Colégio Eleitoral do Presidente da República compõe-se:

(1) (Fº Machado Vila - o.c.p. 24).

- a) - de eleitores designados pelas Câmaras Municipais, elegendo cada Estado um número de eleitores proporcional à sua população, não podendo, entretanto, o máximo desse número exceder de vinte e cinco;
- b) - de cinquenta eleitores designados pelo Conselho da Economia Nacional, dentre empregadores e empregados em número igual;
- c) - de vinte e cinco eleitores, designados pelo Conselho Federal, dentre cidadãos de notória reputação.

Seguem-se parágrafo único e artigos sobre o Colégio Eleitoral sua convocação e prazo.

É excusado dizer que essa Constituição não entrou em vigor na parte eletiva e durante toda a vigência do Estado Novo, os prefeitos foram nomeados pelos interventores dos Estados e nenhuma eleição foi feita no período de 1939 a 1945. Durante essa época foram criados Departamentos das Municipalidades que centralizaram quase todos os serviços pelo seu excessivo poder de controle. Perderam, assim os municípios não só a sua auto-administração como o seu auto-governo, além da redução à expressão mais simples de sua valedades políticas.

A organização dos Estados e dos Municípios foram regulados por decretos leis e de número 1202 de 8 de abril de 1939 e de número 5.511 de 21 de maio de 1943 que o completava.

Por estes dois decretos a centralização dos poderes no Estado Soberano retroagia o Município ao período colonial. Pelo art. 32 toda e qualquer lei, organização, concessão, criação enfim toda a ação no país deveria ser submetida ao Presidente da República para a sua aprovação.

Toda a matéria estava dividida em 23 itens e os itens XX, XXI e XXII referem-se à organização de município, seu agrupamento, à distribuição dos impostos, à concessão de isenções tributárias, privilégios ou garantias de juros pelo Estado ou Municípios. Mas não é só. A criação de taxas, impostos de qualquer espécie, a divisão administrativa e organização jurídica, a fiscalização administrativa e policial das diversões públicas, os efetivos das forças policiais, corpo de bombeiros, guarda civil ou corporações de natureza semelhantes suas despesas e organização, coisas de caráter nitidamente municipal deveriam antes de entrarem em ação ser aprovadas pelo Presidente da República, sob pena de nulidade quaisquer atos praticados pelas autoridades ou de sobriedade ao disposto no art. 32.

A Constituição de 18 de setembro de 1946,

Art. 28 - A autonomia dos Municípios será assegurada:

- I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;
- II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente;
- a) - Decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;
- b) - à organização dos serviços públicos locais.

§ 1º - Poderão ser nomeados pelos governadores dos Estados e Territórios, os Prefeitos das Capitais, bem como dos Municípios onde houver estâncias hidro-minerais naturais, quando beneficiadas pelo Estado ou pela União.

§ 2º - Serão pelos governadores dos Estados ou dos Territórios os prefeitos dos Municípios que, a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do país.

Art. 29 - Além da renda que lhes é atribuída por força dos parágrafos 2º e 4º do art. 15, e dos impostos que, no todo ou em parte lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem privativamente aos Municípios os impostos:

- I - predial e territorial urbanos;
- II - de licenças;
- III - de indústrias e profissões; IV - sobre diversões públicas
- V - sobre atos da sua economia ou assuntos de sua competência.

Art. 30 - Compete a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrar:

- I - contribuição de melhoria, quando verificar valorização do imóvel, em consequência de obras públicas.
- II - taxas;

III - quaisquer outras rendas que possam provir do exercício de sua atribuição e da utilização de seus bens e serviços.  
Parágrafo unico - A contribuição de melhoria não poderá ser exigida - em limites superiores à despesa realizada, nem ao acréscimo de valor que da obra decorrer para o imóvel beneficiado.

Art. 31 - À União e aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado:

- I - Criar distinção entre os habitantes brasileiros ou preferências em favor de uns contra outros Estados - ou Municípios;
- II - estabelecer ou subvencionar cultos religiosos, ou embaraçar-lhes o exercício;
- III - ter relação de aliança ou dependência com qualquer culto ou igreja, sem prejuízo da celebração recíproca em prol do interesse coletivo;
- IV - recusar fé dos documentos públicos;
- V - lançar imposto sobre:
  - a - bens, rendas e serviços um dos outros, sem prejuízo da tributação dos serviços públicos concedidos, observando o disposto no parágrafo unico deste artigo;
  - b - templos de qualquer culto, bens e serviços de partidos políticos, instituições de educação e de assistência social, desde que as suas rendas sejam aplicadas integralmente no país para os respectivos fins;
  - c - papel destinado exclusivamente à impressão de jornais, periódicos e livros.

Parágrafo unico - Os serviços públicos concedidos não gozam de isenção tributária, salvo quando estabelecida pelo poder competente ou quando a União instituir em lei especial, relativamente aos próprios serviços, tendo em vista interesse comum.

Art. 32 - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer diferença tributária, em razão da procedência, entre bens de qualquer natureza.

Art. 33 - É defeso aos Estados e aos Municípios contrair empréstimos externos sem prévia autorização do Senado Federal.

Além desses artigos há uma série de outros nos quais o Município é citado e dos quais destacaremos os seguintes:

- Art. 15 - Compete à União decretar impostos sobre (itens I e II)..
- III - produção e comércio, distribuição e consumo e bem assim a importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se esse regime, no que for aplicável, aos minerais do país e a energia elétrica.
- § 2º - A tributação de que trata o nº III terá a forma de imposto unico, que incidirá sobre cada espécie de produto. Da renda resultante, sessenta por cento (60%) no mínimo serão entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proporcionalmente a sua superfície e população, consumo e produção, nos termos e para os fins estabelecidos em lei federal.
- § 4º - A União entregará aos Municípios, excluído os das capitais, dez por cento (10%) do total que arrecadar de imposto de que trata o nº IV, (rendas e proventos de qualquer natureza) feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural.
- Art. 20 - Quando a arrecadação estadual do imposto de exportação, exceder, em Município, que não seja o da capital, o total de rendas locais, de qualquer natureza, o Estado dar-lhes-á anualmente trinta por cento (30%) do excesso arrecadado.

**Art. 21 - A União e os Estados poderão decretar outros tributos além dos que lhes são atribuídos por essa Constituição, mas o imposto federal exclui ra o estadual . idêntico. Os Estados farão a arrecadação de tais impostos e, a medida que ela se efetuar, entregarão vinte por cento (20%) e os Municípios onde se tiver realizado a cobrança.**

Tais são os artigos importantes da Constituição quanto aos municípios.

Procurou a Constituição de 1946 restituir ao Município a sua importância política e social. Procurou, igualmente, dando-lhe maior autonomia, colocá-lo na mesma situação histórica de seu início no BRASIL.

Assim, a Constituição de 46 reagindo contra a idéia de atribuir ao Município uma função meramente administrativa, orientou-se no sentido de preservar sobre tudo a autonomia municipal da interferência do governo estadual na elaboração de sua respectiva Constituição que poderia tolher-lhe a liberdade de auto-governo, com uma centralização de poder emanado da sede governamental. O fortalecimento do Município garantido pela Constituição Federal veio em defesa da tese de que é o Município o núcleo essencial da formação e desenvolvimento das ideais democráticas. A autonomia do Município se reveste, desse modo, de caráter nitidamente político, que a Constituição de 46 veio salientar. A posição do Município é quase no mesmo plano em que se encontram os Estados-membros quanto a intervenção do governo Federal nos Estados, regulado pelo art. 7, item VII - alínea e.

O Município é soberano, não podendo o Estado de que ele faz parte intervir na sua administração, salvo o que prescreve a Constituição Federal.

Os recursos financeiros atribuídos ao Município pela Constituição de 46 vieram completar o sentido da autonomia municipal, sem os quais ficariam os municípios gozando essa autonomia apenas teoricamente e não na prática como é de se desejar. Todavia, a aplicação dos dispositivos constitucionais tem sido numerosa. Daí a campanha municipalista ultimamente levantada como reação a essa morosidade, incentivando o Governo a efetuar a "Operação Município" que lhe trata do "Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais" (1). era em discussão no Congresso das Municipalidades, realizado em meio do corrente ano em São Lourenço. É claro que sem recursos financeiros a autonomia dos Municípios seria uma utopia, pois, ficando os mesmos na dependência econômica e financeira dos governos estaduais, centralizados por excelência, jamais poderiam viver sem a opressão política dos ocupantes do poder.

Foi o fruto das experiências que fez com que os Constituintes de 1946 procurassem libertar o município da influência centralizadora do Governo estadual e, igualmente, procurassem estabelecer um regime de equilíbrio e cooperação permanente entre o Estado e o Município e para a mesma finalidade de interesses íntimos que se acham ligados na realização do bem público. É o que estabelece o art. 24 da Constituição Federal quando diz:

**Art. 24 - É permitida ao Estado a criação de órgão de assistência técnica aos Municípios.**

Esse dispositivo e alguns outros da Constituição de 1946 vieram dar além da garantia da autonomia do município, uma responsabilidade muito maior no seu auto-governo, tanto que diz respeito à sua administração, como também na sua parte política propriamente dita, alargando o âmbito na sua influência no cenário nacional como célula mater do regime democrático federativo.

(1) Diário de Notícias de 26/10/54 pág. 4. 1ª secção.

## Capítulo II

Fonte 5

- V - 1) Atribuições político Administrativas do Município.  
2) Prefeitura e Câmara dos Vereadores - suas funções.  
3) Discriminação das atribuições.

### 1) - ATRIBUIÇÕES POLÍTICO ADMINISTRATIVAS DO MUNICÍPIO.

De acordo com a Constituição Federal vigente o art. 7º nº VII letra e assegura ao Município sua "autonomia municipal", e no art. 28 estatue que:

- A autonomia dos Municípios será assegurada:  
I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;  
II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e especialmente:  
a) - à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;  
b) - à organização dos serviços públicos locais;

Conclue-se desses dois artigos constitucionais que o Município é uma entidade político-administrativa dotada de governo próprio e autônomo. Por outro lado o Município acha-se ligado ao Estado-Membro por laços constitucionais-

O Município é, igualmente, uma personalidade jurídica com a categoria de "pessoa jurídica de direito público interno". O seu representante em juízo é o Prefeito que legal e politicamente responde pelo Município. Nem a Câmara dos Vereadores tem poderes para representar o Município juridicamente e também politicamente nas relações do Município quer internas quer externas, seja com os Municípios, seja com outras entidades públicas ou particulares. Essa é pois, uma das atribuições do Prefeito e exclusivamente sua. Há como veremos, inúmeras outras atribuições relativas ao Prefeito na parte executiva da administração do Município.

O "domicílio do Município" é o lugar onde funcione a administração municipal" em outras palavras costuma-se dizer que o "domicílio" é a sede do governo municipal ou seja a Prefeitura.

O "Fóro do Município" é o da Comarca ou termo judiciário a que pertencer o seu Território.

Nem sempre todo Município tem sede judiciária dependendo da legislação judicial que o Estado-Membro é dividido de acordo com a sua organização.

O Município, tal como os cidadãos privados e as sociedades ou associações particulares, atua do mesmo modo no campo do direito privado, como pessoa jurídica de direito público interno que é.

Por outro lado, o Município é, igualmente, uma entidade "político-administrativa" e nessa qualidade está investido de poder público, do "poder de imperium" que lhe é inerente aos atos específicos da sua competência.

Desse modo, acumula o Município a dupla função de agir em dois campos diferentes: no direito privado e no direito público. Essa dupla personalidade atribuída ao Município dá-lhe maior elasticidade na administração de seus interesses. Contribui para a sua autonomia.

Segundo o Prof. Juiz Hely Lopes Meirelles, no seu livro: - "Direito Municipal Brasileiro", de onde estas notas são tiradas, na página 79 - Vol. I assim se expressa:

"Sem dúvida, o Município Brasileiro é entidade político-administrativa, que, através de seus órgãos de governo, Prefeito e Câmara dos Vereadores - se dirige a si próprio, com a triplíce autonomia política (composição de seus órgãos de governo e orientação de sua administração), administrativa (organização dos serviços locais) e financeira (arrecadação e aplicação de suas rendas)".

Assim o Município tem a personalidade dupla de autonomia política face ao Estado-Membro e à União, bem como sua autonomia administrativa naquilo que tange ao "seu peculiar interesse" como reza a Constituição Federal no seu artigo 28 já citado.

No que se refere à área política o Município tem a sua representação eleita diretamente pelos eleitores na forma de Lei Eleitoral, compõe o seu governo elegendo o Prefeito que se incumbirá da parte executiva e administrativa e os vereadores que formarão a Câmara Municipal ou Câmara dos Vereadores que cuidará das leis de meios e outras de caráter administrativo solicitadas ou não pelo executivo. A organização, todavia, da Câmara dos Vereadores e Prefeitura dependerá da Lei Organica Municipal que é estadual votada pela Assembleia Legislativa Estadual. Veremos que essa Lei Organica do Município é variavel de Estado para Estado. Cada Município; entretanto, do mesmo Estado se rege pela Lei Organica respectiva.

Em suma, o Município em face do art. 28, I da Constituição Federal de 18 de setembro de 1946, engloba o caráter político e administrativo, pois o citado artigo estabelece a eleição do Prefeito e dos Vereadores, vale dizer autoridade políticas, legislativas e executivas.

Conclue-se daí, que o Município não é simplesmente uma circunscrição territorial subordinada ao governo central, ele tem uma personalidade política definida, e autônomo em face do Estado Federal e da União.

Finalmente para encerrar este capítulo transcrevo aqui as palavras do Prof. Juiz Hely Lopes Meirelles (op. cit. 80 in fine):

" O Município, como pessoa administrativa, integra a triade constitucional União-Estado-Município, em que se repartem as competências no território nacional. Como as demais, o Município se afirma no campo do direito público interno, com personalidade própria e capacidade específica para o exercício da atividade administrativa. Nessa qualidade pratica atos administrativos de império, atos de autoridade, atos de força específicos do poder público, e em relação aos quais nada pode o particular, por serem exigidos pelo interesse coletivo e que, por isso mesmo, se superpoem ao interesse privado.

## 2) - PREFEITURA CÂMARA DOS VEREADORES - SUAS FUNÇÕES.

### 2.1 - Prefeitura

O Governo municipal é exercido por dois órgãos com atribuições definidas: o executivo ou Prefeitura, e o legislativo ou Câmara dos Vereadores.

A Prefeitura é composta em essência do Prefeito e seus auxiliares. Veremos em outra oportunidade quais são esses auxiliares e os órgãos respectivos de chefia, suas atribuições, e as complexidades que vão aumentando à medida da importância da cidade.

O Prefeito é o órgão executivo do Município e seu único representante legal, não fica subordinado a qualquer Poder, Órgão ou Autoridade Estadual ou Federal. Suas limitações são aquelas prescritas nas leis e somente a essas deve obediência. No mais, ele tem plena liberdade para exercer as suas atividades, digo, atribuições dentro do limite de sua competência e no âmbito da autonomia municipal.

O Prefeito tem inteira independência no exercício do governo administrativo do Município e age por iniciativa própria, não recebendo ordens quer do governo do Estado quer do Governo Federal, devendo, contudo, dar contas dos seus atos, funcionais à Câmara Municipal. Esta por sua natureza institucional, é que incumbe da fiscalização, controle e da responsabilidade político-administrativa do Prefeito. Também perante a justiça, fica o Prefeito sujeito às decisões judiciais que como autoridade executiva local que como cidadão no respeito às leis do país.

O Prefeito no desempenho de suas funções pratica atos de sua competência que são independentes de autorização da Câmara dos Vereadores. Há, entretanto, determinados atos previstos em lei que somente com autorização da Câmara poderão ser executados. Tais são, por exemplo, alienação de bens da municipalidade, encargos extraordinários, como empréstimos para o Município, emissão de apólices, etc., dependem da autorização em lei expressa da Câmara. A Lei Organica do Município enumera quais os atos que necessitam aprovação prévia da

Câmara, a fim de coibir abuso de poder do executor ou facilidades do mesmo, de modo a garantir os municípes de uma possível malversão dos dinheiros públicos. 3

O Prefeito além da função administrativa tem êle outra função da qual não pode se alienar, que é a de agente político. Nessa função é incumbido da representação jurídica do Município além do comando da sua administração. Embora exercendo uma função publica êle não é um funcionário público. Este é sujeito a uma serie de normas estatutárias, regulamentos, leis, etc., específicas do serventário, às quais o Prefeito não fica subordinado.

Vejamus resumidamente quais são as atribuições do Prefeito. Como chefe do executivo êle tem a seu cargo o comando da administração municipal, no qual se refere às obras, serviços, educação primária, pessoal e finanças públicas locais. Tem como governante a função de prover as necessidades da coletividade que representa. Para isso tem necessidade de "Planejamento" dessas necessidades, a fim de poder executar com sabedoria as obras requeridas pela coletividade.

Especificadamente cabe ao Prefeito exercer:

- 1) - representação do Município;
- 2) - sanção, promulgação, publicação e vetar as leis; regulamentos, atos, provisões, nomeações, etc.
- 3) - execução das leis, resoluções e atos municipais;
- 4) - apresentação de projetos de leis à Câmara;
- 5) - administração do Patrimônio Municipal;
- 6) - elaboração e execução de orçamento;
- 7) - abertura de créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários);
- 8) - arrecadação, guarda e aplicação da receita municipal;
- 9) - execução das obras e serviços públicos municipais;
- 10) - expedição de decreto de desapropriação;
- 11) - prestação de contas e relatório da administração (mensagem enviada ao legislativo).

Além dessas atribuições há outras que citaremos apenas de passagem para esclarecimento: comparecimento do Prefeito à Câmara para prestar informações, convocar extraordinariamente a Câmara dos Vereadores para sessões extraordinárias a fim de resolver questões urgentes. Requisição de forças para o cumprimento das determinações administrativas quando não obedecidas.

## 2.2 - Câmara dos Vereadores

Vejamus agora a Câmara dos Vereadores e suas funções.

A função precípua da Câmara dos Vereadores é fazer leis. Estas leis são, como não podia deixar de ser, de âmbito municipal. São leis de aplicação local. De acôrdo com a decisão do Supremo Tribunal Federal, "as Câmaras Municipais são corpos coletivos e representativos - que legislam, mas nem por isso são Câmaras de Poder Legislativo, que, em cada Estado, é um só, representado por sua Assembléia Legislativa".

A Câmara dos Vereadores é um órgão coletivo composto de representantes de municípes - Vereadores - em número proporcional à população do Município, eleitos para uma legislatura de quatro anos, por sufrágio universal e direto, e por voto secreto, segundo o sistema partidário representativo adotado pela Constituição Federal (art. 134) - e regulado pela legislação eleitoral federal - Lei nº 1164 de 24/7/50, modificado pela lei nº 2550 de 25/7/1955.

Além das funções precípua legislativas a Câmara dos Vereadores tem as atribuições de fiscalizar e contrôle dos atos Executivos e excepcionalmente da pratica atos de administração interna. Esta se resume na composição da mesa, organização de sua secretaria, dos seus funcionários auxiliares e dos serviços internos da Câmara com relação ao seu funcionamento.

A posição da Câmara com relação ao Prefeito é de inteira e completa independência, não havendo entre ambos qualquer subordinação administrativa ou hierárquica. Para a boa harmonia do Município deverá haver um perfeito entendimento entre os dois órgãos: executivo e legislativo. Nem sempre isso acontece e o resultado é o que o Município sofre as consequências desse desentendimento.

Maiores detalhes sobre as atribuições das Câmaras dos Vereadores e seu funcionamento podem ser obtidos na Lei Orgânica dos Municípios, varia vel para cada Estado e, por isso, não cabe no âmbito dessas notas que foram coligidas do livro citado "Direito M. Brasileiro do Prof. Juiz Hely Lopes Meirelles - Vol I e II - ed. Reonta dos Tribunais Ltda. - S. Paulo - 1957.

## ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Prof. José de Oliveira Reis

## Capítulo II

- Ponto 6: 1 - Lei orgânica dos Municípios em geral  
 2 - Lei orgânica do Ex-Distrito Federal, atual Est. da Guanabara  
 3 - Constituição do Estado da Guanabara.

1) Lei orgânica dos Municípios em geral.

A lei orgânica é a lei Constitucional do Município. Por essa lei o Estado-Membro institui nos seus Municípios todos preceitos gerais, normativos de sua organização e administração. Sendo a um tempo constituição e regulamento, a lei orgânica vai estabelecendo ao mesmo tempo a organização e definindo as atribuições, especificando funções. Também pode ser considerada, de um modo geral, como o "Código dos Municípios" que como lei institucional estabelece a norma básica de suas atividades.

Assim, a Lei Orgânica dá estrutura aos órgãos da administração municipal, regula o seu funcionamento e estabelece normas para livre movimentação das atividades do Município no âmbito do Estado federal a que pertence.

Na maioria dos Estados a Lei Orgânica é única e geral para todos os Municípios do Estado.

Acontece, entretanto, que nem todos Estados-Membros da União adotam o tipo de Lei Orgânica única e geral para os seus respectivos Municípios. É o caso do Estado do Rio Grande do Sul que facultada de acordo com o art. 154 n.º II da sua Constituição Estadual, aos Municípios regerem-se pelas respectivas "Cartas Próprias".

Neste caso, a "Carta Própria" substitui a Lei Orgânica, e de certo modo inspira-se na "Home Rule Charter" do sistema Norte Americano, pelo qual é facultado ao Município o direito de promulgar a lei básica de sua organização.

Não obstante, as normas gerais da organização municipal, / são ditadas pelo Estado-Membro, ficando ao Município o direito de entrar nas minúcias dessa organização. Convm, todavia, notar que no Rio Grande do Sul há certa homogeneidade dos Municípios, e além disso, a tradição de independência mantida pelos cidadãos, garante a formação de Câmaras Municipais, embora independentes entre si, um grau de uniformidade nos propósitos dos respectivos municípios. Por esse motivo, as Constituições Estaduais têm mantido essa praxe que é um atestado da mais alta compreensão do princípio municipal.

O comum, entretanto, é a elaboração da lei orgânica geral/ pelo legislativo estadual promulgando a instituição para todos os municípios do Estado. Quer seja Lei Orgânica geral, quer o sistema de Cartas Próprias, o Município não se cria e nem se organiza por si. Ele recebe do Estado a organização ainda que lhe seja conferido a faculdade de elaborar e adotar a sua própria carta, de acordo com as prescrições constitucionais. Nenhum poder político lhe é atribuído neste caso de Carta Própria, uma vez que o Estado limita essa faculdade a exercício de pontos secundários e determina as linhas gerais da organização que o Município terá que observar.

Tanto as "Leis Orgânicas" como as "Cartas Próprias" constituem, em última análise, o regulamento das disposições constitucionais relativas aos Municípios. Essa obediência à Constituição Federal e à Constituições Estaduais, respectivas, os Municípios não podem criar direitos, nem conceder poderes, nem inovar prerrogativas que colidam com os textos daquelas Constituições.

As Leis Orgânicas ou Cartas Próprias limitam-se, pois, a / mera discriminação das atribuições municipais e a maneira de seu exercício.

As notas acima foram tiradas do livro já citado em aula, juiz prof. Hely Lopes Meirelles: Direito Municipal Brasileiro- Vol. I pag. 60/62, donde transcrevo o seguinte conceito a propósito da

comparação entre os dois sistemas: "Leis Orgânicas" e "Cartas Próprias".  
 "A multiplicidade de leis é sempre um mal, como já acentuou o eminente Ripert, ao estudar as causas e consequências estafante legislação francesa dos últimos tempos.

Certo é que a vastidão do território nacional apresenta diversidade de problemas e peculiaridades locais contrárias a uniformização da lei. Mas, para atender a essas peculiaridades, já está o País repartido em Estados-Membros, com ampla autonomia, e possibilidade de adequação da lei a cada região. O que se nos afigura inútil é até prejudicial a multifaria legislação municipal que se estabelece com o regime fracionário das "Cartas Próprias", que permite a cada Município editar uma lei orgânica.

A diversidade de legislação dificulta o conhecimento da lei local, e o fato é tão frequente entre nós que o próprio legislador federal já sentiu a ponto de dispensar os juizes do conhecimento obrigatório da legislação municipal, autorizando-os a exigir, da parte que invoca a prova de seu teor e vigência (Cod. do Processo Civil art. - 212)".

Concluindo verifica-se que o sistema de "Lei Orgânica" é o preferido face a sua aceitação pelos demais Estados do Brasil.

A título de exemplo, vejamos a Lei Orgânica dos Municípios do Estado de Minas Gerais:

Essa lei está dividida em 9 títulos e 148 artigos.

Cada título está subdividido em capítulos. Vamos enumerar - esses títulos e capítulos:

Título I - Do Município

Capítulo I - Da criação e Modificação do Município.

II - Da Instalação do Município.

III - Da Extinção do Município.

IV - Da União dos Municípios.

Título II - Da Competência do Município -

Título III - Da Organização do Município.

Capítulo I - Da Constituição de Poderes.

II - Da Elegibilidade e Inelegibilidade e Perda do mandato.

III - Da Instalação e Funcionamento da Câmara.

IV - Das Atribuições e das Deliberações da Câmara.

V - Do Prefeito.

Título IV - Das Finanças do Município.

Capítulo I - Do Patrimônio Municipal.

II - Da Receita Municipal.

III - Das Despesas Municipais.

IV - Do Orçamento Municipal.

V - Da Contabilidade Municipal.

VI - Da Prestação de Contas Do Prefeito.

Título V - Da Anulação dos Atos da Câmara e do Prefeito.

Título VI - Do Órgão de Assistência Técnica aos Municípios.

Título VII - Da Intervenção dos Municípios.

Título VIII - Das Disposições Gerais.

Título IX - Das Disposições Transitórias.

O texto completo da Lei Orgânica para os Municípios do Estado de Minas Gerais encontra-se no livro "Tratado de Administração Municipal" de Iguatimozzy Cataldi de Souza - ex-técnico de administração do DASP - Editor Borsari - Rio - 1948.

Além da Lei Orgânica do Município, há outras leis complementares para auxiliar o funcionamento da administração tanto Executiva como Legislativa. Assim, para estabelecer direito e obrigações dos serventurios municipais há o Estatuto do Funcionário que lhe define atribuições e normas de atividades no exercício de suas funções.

2) - Lei Orgânica do ex-Distrito Federal, atual Estado da Guanabara "Lei 217 de 15 de janeiro de 1948"

A Lei Orgânica do antigo Distrito Federal, hoje Estado da Guanabara, foi elaborada pelo Congresso Nacional que a decretou e foi sancionada pelo Presidente da República - Marechal Eurico Gaspar Dutra em 15 de janeiro de 1948 sob o nº 217.

Está assim constituída:

Título I - Da Organização do Distrito Federal.

Capítulo I - Da Competência.

II - Dos órgãos do Governo.

Seção I - Do Poder Legislativo - Da Câmara dos Vereadores.

II - Das Leis.

III - Do Orçamento.

IV - Do Poder Executivo - Do Prefeito dos Secretários Gerais.

V - Dos Crimes de Responsabilidade do Prefeito.

Título II - Dos Funcionários Públicos.

Título III - Das Disposições gerais.

Título IV - Das Disposições Transitórias.

Em alentado estudo e comentários o Advogado da antiga Prefeitura do Distrito Federal, Dr. Manoel de Carvalho Barroso, aborda a Lei nº 217 de 15 de janeiro de 1948 em dois volumes editado pela Secretaria Geral de Finanças em 1953, onde o autor faz uma análise das discussões na Assembléia que elaborou a citada Lei.

3) - Constituição do Estado da Guanabara.

A Constituição do Estado da Guanabara foi promulgada em 27 de março de 1961.

Ela foi dividida em Títulos, Capítulos e Seções englobando ao todo 81 artigos e complementada pelo Ato Constitucional das Disposições Transitórias com 25 artigos. Assim, a sua disposição é a seguinte:

Título I - Da Organização do Estado e Seus Poderes.

Capítulo I - Da Competência do Estado e de seu Governo.

Seção Única - Das Disposições Fundamentais.

II - Do Poder Legislativo.

Seção I - Disposições Preliminares.

II - Das Atribuições da Assembléia Legislativa.

III - Das Leis e Resoluções da Assembléia Legislativa.

IV - Do Veto.

V - Dos Direitos e Deveres dos Deputados

VI - Do Orçamento.

VII - Da Fiscalização e Execução Orçamentária.

III - Do poder Executivo.

Seção I - Do governador do Estado.

II - Das Atribuições do Governador do Estado.

III - Da Responsabilidade do Governador.

IV - Das Secretarias de Estado.

**IV - Do Poder Judiciário.**

- Seção I - Dos Órgãos do Poder Judiciário.
- II - Da Competência do Tribunal de Justiça.
- III - Do Conselho da Magistratura.
- IV - Da Carreira de Magistrado
- V - Dos Serventuários de Justiça.

**Título II - Do Ministério Público.**

**Título III - Da Organização Financeira e Administrativa.**

- Capítulo I - Da Organização Financeira.
  - Seção I - Das Receitas.
  - II - Do Patrimônio do Estado.
- II - Da Organização Administrativa.
  - Seção I - Dos Serviços Públicos
  - II - Dos Funcionários Públicos.

**Título IV - Da Organização Municipal.**

**Título V - Dos Direitos Fundamentais.**

- Capítulo I - Dos Direitos e Garantias Individuais.
  - II - Da Educação e Cultura.
  - III - De Saúde e Assistência Social.
  - IV - Da Ordem Econômica e Social.

**Título VI - Das Disposições Gerais.**

**Ato Constitucional das Disposições Transitórias.**

A Constituição do Estado da Guanabara sendo a mais recente das Constituições Estaduais, foi por isso mesmo expurgada de alguns anacronismos legislativos, ainda porque em se tratando de legislar - praticamente para uma cidade ela teria que se adaptar às condições de Cidade-Estado. O Rio de Janeiro é uma cidade peculiar que deixava de ser a capital do País, com uma população de quase 3,5 milhões de habitantes num território muito pequeno de cerca de 1.170 km<sup>2</sup> com uma densidade demográfica superior a de todos os Estados da União.

Essa peculiaridade, por certo foi levada em conta pelos Constituintes, daí ser uma Constituição também com as características de Lei Orgânica.

De acordo com o art. 7º do Ato Constitucional das Disposições Transitórias, continuam em vigor todas as leis do antigo Distrito Federal que não colidam com a Constituição Estadual de 27/3/1961, até que seja votada legislação especial para o caso específico.

Assim, ainda acham-se em vigor as disposições das diferentes leis que regiam o extinto Distrito Federal desde que não contrariem a Constituição Estadual e não e não foram substituídas por novas leis votadas no decurso da promulgação deste ato, de 27 de março de 1961, até a presente data.

De resto, a Constituição do Estado da Guanabara trouxe algumas inovações em matéria legislativa não encontrada nas outras Constituições Estaduais. Releva notar, por outro lado, a sua condensação em apenas 81 artigos, enquanto que a maioria das outras Constituições Estaduais se estendem pela ordem das centenas.

A fora as Leis especiais e Decretos-Leis do tempo da Ditadura, ainda não substituídos, tem o Rio de Janeiro de se ater com uma série de regulamentos e decretos federais em face do período de transitoriedade por que está passando com a absorção dos serviços federais para o âmbito estadual. Desse modo, a legislação vigente no Estado da Guanabara é muito complexa diante desta situação de fato. É o que se observa na prática, uma vez que os direitos dos cidadãos de um modo geral são regidos por essa multiplicidade de leis.

É provável que ainda perdure esse estado de coisas somente com o tempo ter-se-á regularizado em fase de transição para a final adaptação de Cidade-Estado.

O art. 52 da Constituição Estabelece:

"A divisão do Estado em Municípios será condicionada às peculiaridades da região, as condições geo-econômicas, demográficas e financeiras e as possibilidades de manutenção dos serviços públicos municipais".

Donde se conclui que o território de 1.170 km<sup>2</sup> deverá de futuro ser dividido em Municípios que serão "minifúndios" em área, pois, alguns desses Municípios constarão apenas de área construída, seja cidade propriamente dita em contradição com a concepção usual de Município composto de área em zona urbana e rural.

A esse respeito diz o art. 9º do Ato Constitueional das Disposições Transitórias, de modo taxativo:

Art. 9º - No dia 21 de abril de 1963, realizar-se-á um plebiscito para decidir qualquer que seja o parecer da Comissão, sobre a divisão municipal, dêle podendo participar todos os eleitores isentos.

Parágrafo Único - No prazo de um mês após a apuração dos resultados do plebiscito, a Assembleia tomará as providências necessárias ao pleno cumprimento da deliberação popular.

Ora de acôrdo com a organização dos Municípios haverá eleição de Prefeito diretamente pelo povo, bem como a Câmara dos Vereadores. Se for decretado Município Único o Estado da Guanabara quer me parecer que mesmo assim, em respeito ao art. 28 da Constituição Federal deverá ser obedecido. É o que se depreende da leitura do art. 9 das Disposições Transitórias.

Contudo, não somos juristas e desconhecemos as outras leis que, por certo, interferirão na interpretação deste artigo.

De resto, a análise ligeira que fizemos da Constituição do Estado da Guanabara e nem sequer abordamos as outras Constituições Estaduais no que se refere à organização dos seus respectivos Municípios, decorre, por condição especial de ser a cidade do Rio de Janeiro um caso a parte, trata-se de Cidade-Estado, que passou da condição de ex-Capital da República, onde os serviços federais e municipais se entrosavam em face de sua organização e ser o Prefeito subordinado ao Presidente da República. Muitos desses serviços perderam na órbita do Governo Federal e outros foram transferidos para o âmbito Estadual. - Vivemos ainda o período de transição e adaptação em face do curto espaço de tempo decorrido, pouco mais de um ano, até a presente data quando estas notas foram escritas - 27 de maio de 1962.

## ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Prof. José de Oliveira Reis

## Capítulo II

Ponto 7

- 1) Diferentes órgãos de uma Prefeitura.
- 2) Organização da Ex-Prefeitura do Distrito Federal.
- 3) Nova estruturação do Estado da Guanabara.

## 1) - Diferentes órgãos de uma Prefeitura.

De um modo geral, a organização mais simples de uma Prefeitura, no que se refere à sua parte executiva deverá ser a seguinte:

	Diretoria de obras
Prefeito	Diretoria de Fazenda
	Secretaria do Prefeito

Uma cidade pequena e de poucos recursos financeiros não pode e nem necessita de uma organização maior. Pois, o Prefeito cuida a um só tempo de examinar e executar as obras mais urgentes dentro das suas disponibilidades de recursos. Como auxiliares imediatos surgem o diretor de obras e o diretor de finanças, isto é, daquele que se incumbirá da fiscalização ou execução das obras sejam municipais, sejam particulares, e daquele que cuidará da arrecadação dos impostos e das despesas da municipalidade. Ligado imediatamente ao Prefeito está a sua secretaria para tomar providências das ordens, atos e demais medidas determinadas pelo chefe do executivo.

Cada um daqueles órgãos será auxiliado por um número de funcionários compatível com a importância da cidade e das exigências dos serviços.

Eis aí a organização mais simples de uma prefeitura.

A medida, porém, que a cidade vai se desenvolvendo ganhando importância, a sua organização vai se tornando mais complexa. Novos órgãos auxiliares da administração são introduzidos. Tanto quanto as necessidades o exigirem. A complexidade aumenta determinando a criação de um órgão burocrático com as mais variadas funções. Chega-se, por fim, a uma complicada máquina funcional, com uma diversidade e multiplicidade de atribuições, como no caso do Rio de Janeiro, que, em muitos casos essa máquina em vez de auxiliar a administração ela atrapalha, criando uma série de obstáculos à boa marcha dos serviços municipais.

O crescimento e o desenvolvimento da cidade, a par do aumento da sua população, obrigam, igualmente, a ampliação dos serviços administrativos e, daí, a primitiva organização, composta daqueles três órgãos essenciais, ser acrescida de novas diretorias auxiliares ou serviços que, de acordo com a importância do Município, teriam a evolução seguinte:

- 1) Diretoria de Obras e Viação (ou de Engenharia)
- 2) Diretoria de Finanças (ou da Fazenda)
- 3) Diretoria de Instrução (ou de Educação e Cultura)
- 4) Diretoria de Saúde (ou de Higiene ou Sanitária)
- 5) Diretoria de Administração (ou do Funcionalismo)
- 6) Diretoria de Segurança e Interior (ou de Polícia).

Verifica-se que a expansão da cidade, as exigências dos habitantes também crescem. Para atendê-los a administração se expande e novos serviços são criados, seja pela subdivisão dos existentes, seja pela ampliação dos quadros funcionais. Tanto a parte executiva como administrativa correspondente vão ambas, complicando a máquina burocrática, em face da complexidade que também vai aumentando.

Assim, alguns serviços tornam-se de tal modo importantes que passam ter novas categorias, como por exemplo: Superintendência, Departamento, Comissão, Serviços Técnico Especial, ou mais em moda ultimamente, Grupo de Trabalho.

Também usam-se para ampliação e reestruturação dos serviços denominá-los de: sub-divisão, serviço, setor, seção, etc.. Tais são os órgãos auxiliares com que, nas modificações sucessivas, sofrem as administrações municipais no elevado propósito de melhorar os seus serviços. Nem sempre, entretanto, isso acontece. É comum as modificações burocráticas serem feitas por motivos políticos. Quase sempre essas modificações não atendem os maiores interesses da municipalidade, vale dizer, da coletividade. Visam apenas atender o empregado e o lado eleitoreiro dos políticos atuantes. Infelizmente, esse mal generalizado, é um onus do sistema democrático. Não quer dizer, entretanto, que esse mal seja exclusivo da democracia, pois nos regimes totalitários o empreguismo também existe e com formas bastante extravagantes. Vemos, assim, que uma Prefeitura terá o seu órgão executivo, de acordo com a importância do Município, tanto mais complexo quanto quanto maior for a cidade sede, em face das necessidades dos seus habitantes.

De qualquer modo, a organização deve ser tal que permita ampliar os serviços sem maiores obstáculos, com o objetivo principal de melhorar a execução dos mesmos.

Uma organização inicial defeituosa implicará, de futuro, na modificação total da máquina administrativa, com sérios reflexos na economia do Município.

De resto, na maioria dos Municípios brasileiros, a organização das respectivas prefeituras, obedece ao critério da tradição histórica como um legado do passado em atendimento às Constituições promulgadas.

2) - Organização da Ex-Prefeitura do Distrito Federal (Estado da Guanabara).

Até o dia 21 de abril de 1960 o antigo Distrito Federal, hoje Estado da Guanabara, era regido de acordo com o art. 26 da Constituição Federal de 18 de setembro de 1946 que diz:

Art. 26 - O Distrito Federal será administrado por um Prefeito, de nomeação do Presidente da República, e terá Câmara eleita pelo povo, com funções legislativas.

§ 1º - Far-se-á a nomeação depois que o Senado Federal - houver dado assentimento ao nome proposto pelo Presidente da República.

§ 2º - O Prefeito será demissível "ad nutum".

§ 4º - Ao Distrito Federal cabem os mesmos impostos atribuídos por esta Constituição aos Estados e aos Municípios.

Deixando de lado a Câmara dos Vereadores que cuida da parte legislativa, vamos nos ocupar somente da parte executiva cuja organização era a seguintes no que se refere aos seus órgãos principais até aquela data (21/4/60):

1) - Prefeito

- a) - Gabinete do Prefeito
- b) - Procuradoria Geral
- c) - Conselho de Recursos Fiscais
- d) - Teatro Municipal
- e) - Superintendência de Transportes

A parte do Gabinete do Prefeito cuida da secretaria e serviços administrativos correlatos na interligação com as Secretarias Gerais.

## Secretarias Gerais de:

- 1) - Administração
- 2) - Agricultura, Indústria e Comércio
- 3) - Educação e Cultura
- 4) - Finanças
- 5) - Interior e Segurança
- 6) - Saúde e Assistência
- 7) - Viação e Obras

Orgão autônomo de controle da contabilidade: Tribunal de Contas.

As organizações das Secretarias Gerais ainda permanecem, com ligeiras modificações, no atual momento (1962) no Estado da Guanabara. Eram as seguintes distribuições de serviços de que se compunham essas Secretarias Gerais:

1 - Secretaria Geral de Administração

- |   |     |
|---|-----|
| 1 - Gabinete do Secretário Geral            |     |
| 2 - Serviço de Expediente                   | ASE |
| 3 - Serviço de Documentação                 | ASD |
| 4 - Serviço de Comunicação                  | ASC |
| 5 - Serviço Mecanográfico                   | ASM |
| 6 - Departamento do Pessoal                 | DPS |
| 7 - Departamento de Assistência ao Servidor | DAF |
| 8 - Serviço de Planejamento                 | ASP |
| 9 - Serviço de Oficinas Centrais            | ASC |

2 - Secretaria Geral de Agricultura, Indústria e Comércio

- |  |      |
|--|------|
| 1 - Gabinete do Secretário Geral         |      |
| 2 - Serviço de Expediente                | AGSE |
| 3 - Serviço de Administração             | AGAS |
| 4 - Serviço de Divulgação                | AGSD |
| 5 - Serviço Floréstal                    | AGSF |
| 6 - Jardim Zoológico                     | AGZO |
| 7 - Departamento de Agricultura          | DAG  |
| 8 - Departamento de Abastecimento        | DAB  |
| 9 - Departamento de Indústria e Comércio | DIG  |
| 10 - Departamento de Veterinária         | DVT  |
| 11 - Serviço Reembolsável                | ASR  |

3 - Secretaria Geral de Educação e Cultura

- |   |      |
|---|------|
| 1 - Gabinete do Secretário Geral                        |      |
| 2 - Serviço de Expediente                               | ESE  |
| 3 - Serviço de Administração                            | ESA  |
| 4 - Biblioteca Municipal do Rio de Janeiro              | EBM  |
| 5 - Instituto de Pesquisas Educacionais                 | IPE  |
| 6 - Departamento de Educação Primária                   | DEP  |
| 7 - Departamento de Educação Técnico Profissional       | DET  |
| 8 - Departamento de Educação Complementar               | DEC  |
| 9 - Departamento de Educação de Adultos                 | DEA  |
| 10 - Departamento de História e Documentação            | DHD  |
| 11 - Departamento de Prédios e Aparelhamentos Escolares | DPA  |
| 12 - Departamento de Saúde Escolar                      | DSE  |
| 13 - Instituto de Educação                              | ITE  |
| 14 - Faculdade de Serviço Social                        | FSS  |
| 15 - Escola Normal Carmela Dutra                        | ECD  |
| 16 - Faculdade de Ciências Econômicas do D.F.           | FCE  |
| 17 - Instituto Municipal de Nutrição                    | IMN  |
| 18 - Instituto de Belas Artes do D. F.                  | IBA  |
| 19 - Escola Normal Heitor Lira                          | ENHL |
| 20 - Escola Normal Ignácio Azevedo do Amaral            | ENAA |

- 4) - Secretaria Geral de Finanças
- 1) - Gabinete do Secretário
  - 2) - Serviço de Expediente FSE
  - 3) - Serviço de Administração FSA
  - 4) - Serviço de Orçamento FSO
  - 5) - Serviço Mecanográfico FSM
  - 6) - Departamento de Renda de Transmissão DRT
  - 7) - Departamento de Tesouro DTS
  - 8) - Departamento de Contabilidade DCB
  - 9) - Departamento do Patrimônio DPM
  - 10) - Departamento de Renda Imobiliária DRI
  - 11) - Departamento de Tributos Diversos DTD
  - 12) - Superintendência do Financiamento Urbanístico FSU
  - 13) - Departamento de Renda Mercantil DRM
  - 14) - Departamento do Contencioso Fiscal DCF
- 5) - Secretaria Geral de Saúde e Assistência
- 1) - Gabinete do Secretário
  - 2) - Serviço de Expediente SSE
  - 3) - Serviço de Administração SSA
  - 4) - Escola de Enfermagem Haddock Lobo SEE
  - 5) - Serviço de Informação Sanitária SIS
  - 6) - Laboratório de Produtos Farmacêuticos SLT
  - 7) - Departamento de Obras e Instalações DOI
  - 8) - Departamento de Assistência Hospitalar DAH
  - 9) - Departamento Municipal da Criança e do Adolescente
  - 10) - Departamento de Higiene DHS IMCA
  - 11) - Departamento de Tuberculose DTS
  - 12) - Departamento de Assistência Social DAS
  - 13) - Coordenação de Prevenção e Assistência do Câncer SCC
  - 14) - Instituto de Hematologia DIH
- 6) - Secretaria Geral de Viação e Obras
- 1) - Gabinete do Secretário
  - 2) - Serviço de Expediente VSE
  - 3) - Serviço de Administração VSA
  - 4) - Serviço de Propaganda Urbanística VSP
  - 5) - Departamento de Habitação Popular DHP
  - 6) - Departamento de Urbanismo DUR
  - 7) - Departamento de Obras DOB
  - 8) - Departamento de Edificações DEO
  - 9) - Departamento de Concessões DCS
  - 10) - Departamento de Parques DPQ
  - 11) - Departamento de Limpeza Urbana DIU
  - 12) - Departamento de Estradas de Rodagem DER
  - 13) - Departamento de Transportes DTP
  - 14) - Departamento de Águas e Esgotos DAE
  - 15) - Serviço Técnico Especial de Túneis da Cidade
  - 16) - Serviço Técnico Especial de Execução da Av. Perimetral
  - 17) - Serviço Técnico Especial de Execução da Av. Radial
  - 18) - Superintendência das Obras do Morro de Santo Antonio

Os quatro últimos serviços (em chave) e mais o Serviço de Esgoto passaram pela lei 899 a constituir a SURSAN - Superintendência de Urbanização e Saneamento - órgão autônomo da Secretaria de Viação para execução das obras extraordinárias de vulto estipuladas na lei 899. Já no ano de 1961 o Departamento de Águas passou da Secretaria de Viação para a SURSAN.

Ultimamente (1962) com o desmembramento da Secretaria de Viação de vários órgãos como o Departamento de Concessões, Departamento de Habitação Popular, Departamento de Transporte, ficou aquela Secretaria Geral reduzida aos Departamentos de: Obras - Urbanismo - Edificações - Limpeza Urbana - Parques e Estradas de Rodagem que autônomo

na sua administração é subordinado à Secretaria de Viação na parte técnica dos projetos e empreendimentos.

- 7) - Secretaria Geral de Interior e Segurança
- |  |     |
|--|-----|
| 1) - Gabinete do Secretário                  |     |
| 2) - Serviço de expediente                   | ISE |
| 3) - Serviço de administração                | ISA |
| 4) - Departamento de Fiscalização            | DFS |
| 5) - Polícia de Vigilância                   | PVG |
| 6) - Departamento de Geografia e Estatística | DGE |
| 7) - Departamento de Turismo e Certames      | DTC |
- 8) - Tribunal de Contas TCT
- 9) - Superintendência de Transportes STP
- |  |     |
|--|-----|
| 1) - Serviço de Administração e Expediente   | TAE |
| 2) - Departamento de Orientação e Controle   | DOC |
| 3) - Departamento de Manutenção e Suprimento | IMS |

Eis aí a organização da PDF que funcionou até 21 de abril de 1960 quando com a mudança da sede do governo Federal para Brasília, passou o antigo Distrito Federal, por força do art. 4º das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 18 de setembro de 1946, a constituir o Estado da Guanabara.

Várias modificações têm sido feitas nessa organização para a nova adaptação às condições do Estado. Todavia, não se chegou a uma estrutura definitiva por vários motivos que fogem a apreciação destas notas.

### 3 - Nova estruturação do ESTADO DA GUANABARA

Em virtude dos artigos 7º, 8º e 9º do Ato Constitucional das Disposições Transitórias da Constituição Estadual do Estado da Guanabara promulgada em 27 de março de 1961, nova organização deverá ser dada ao Estado, conforme se infere dos citados artigos aqui transcritos:

Art. 7º - Continuaram em vigor as leis do antigo Distrito Federal e as do Estado da Guanabara, bem como as que regulam os serviços transferidos pela União ao Estado, quando não colidirem com esta Constituição e enquanto não for votada legislação especial pela Assembleia Legislativa do Estado.

Art. 8º - Dentro de três (3) meses depois de promulgada a Constituição será criada uma Comissão composta de quatro (4) deputados, indicados pelo presidente da Assembleia com aprovação do plenário, igualmente representadas a maioria e minoria, e de quatro (4) técnicos, designados pelo Governador, para realizar estudos sobre a organização municipal do Estado.

Art. 9º - No dia 21 de abril de 1963, realizar-se-á um plebiscito para decidir, qualquer que seja o parecer da Comissão, sobre a divisão municipal, dele podendo participar todos os eleitores inscritos.

Parágrafo Único - No prazo de um mês após a apuração dos resultados do plebiscito, a Assembleia tomará as providências necessárias ao pleno cumprimento da deliberação popular.

Verifica-se que no momento atual - (junho de 1962) - o Estado da Guanabara acha-se na fase de organização dependendo, inclusive, do pronunciamento popular quanto ao seu desmembramento em vários municípios ou permanecer como único município. Se por ventura for dividido em diversos municípios haverá tantas Câmaras municipais e Prefeitos quantos forem o número destes. A organização primitiva sofrerá pro-

fundas alterações. Não obstante, a atual administração está procedendo a uma série de reformas que, embora não sejam definitivas, já vem promovendo uma alteração sensível na organização anterior.

A criação, por exemplo, das Administrações Regionais no sentido de descentralizar os serviços existentes, modifica substancialmente a estrutura atual que centraliza no Secretário Geral as atribuições finais de cada serviço, sobrecarregando sobremaneira a sua função,

Dar maior autonomia na solução dos problemas regionais é o fim colimado das Administrações Regionais. Assim, os Administradores Regionais deverão gozar de grande autonomia e ação, subordinados diretamente ao Governador, e aos quais as Secretarias deverão atender nas suas solicitações. No instante atual, a ação coordenadora dos Administradores procura suprir as deficiências de meios com que lutam para as realizações respectivas.

Ainda não existem legalmente essas Administrações porque a Assembléia Legislativa ainda não aprovou o plano de reforma apresentado pelo executivo.

De acordo com a última resolução do Governador ficou o Estado da Guanabara dividido em 20 administrações Regionais, das quais algumas já se acham funcionando, tendo a primeira criada em Campo Grande, completado em 1º de junho de 1962 um ano de existência. Ainda não se pode tirar uma conclusão definitiva das atuais Administrações Regionais, porque, como já se disse, estão em fase inicial de implantação e além disso a lei de meios não consigna recursos para as mesmas em face da sua inexistência legal e de fato por ocasião da aprovação do orçamento.

Em linhas gerais as Administrações Regionais procuram o princípio já estudado na Administração do Prefeito Alim Pedro com a criação das Sub-Prefeituras, com o mesmo objetivo de descentralizar a administração.

Inspira-se esta subdivisão territorial ou de áreas regionais formando setores com aglutinação de bairros vizinhos, no sistema adotado em Paris com seus Arondissements em número de 20 e 80 quarteirões.

Não se pode, entretanto, comparar as duas capitais que topograficamente diferem substancialmente. Paris é uma cidade radio-concêntrica e foi crescendo, partindo de um centro, com igual intensidade em todas as direções. No Rio, cuja área plana é muito exigua face aos dois obstáculos da natureza: o mar e a montanha, obrigam a cidade se expandir nas partes baixas disponíveis, estendendo-se linearmente e entremediando-se pelos vales, do que resultou uma separação quase completa de uma zona para outra. Assim, distingue-se no Rio três zonas distintas: Zona Norte, Zona Central e Zona Sul. De permcio encontramos zonas anexas, algumas separadas por vários morros. De qualquer modo o facies geo-topográfico do Rio diferencia-se flagrantemente das demais grandes cidades do mundo. Sendo agora, talvez a única, Cidade-Estado, seu tratamento quanto a organização deverá obedecer ao imperativo das suas condições peculiares.

Estamos atravessando essa fase histórica da sua organização, cujo estado final terenos que aguardar até o pronunciamento popular do plebiscito marcado para o dia 21 de abril de 1963, para então haver uma definição municipal do seu território e de sua respectiva organização. Até lá aguardaremos.

Rio, 3 de junho de 1962.

## Capítulo II

### Ponto 8

- VIII - 1) Discriminação tributária ou de Rendas  
2) sua distribuição  
3) impostos  
4) taxas  
5) outros tributos: fôros, laudêmios, expedientes, etc.  
6) rendas diversas

#### 1) - DISCRIMINAÇÃO TRIBUTÁRIA OU DE RENDAS

Definição: - "Entende-se por Discriminação de Rendas num critério pelo qual se atribuem, rigidamente, a varias competências do mesmo Estado, fontes de receita, a fim de lhes garantir autonomia política".

Essa definição é do Deputado Prof. Aliomar Baleeiro (1)

Pela Constituição de 1946, as rendas tributárias são discriminadas pelos artigos 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 29 e 30 e as limitações pelos artigos 31 e 32.

#### Sua Discriminação:

As rendas tributárias do país estão distribuídas da seguinte maneira, quanto à competência da sua arrecadação:

Compete à União (art. 15) decretar impostos sobre:

Importação

Consumo

Produção, comércio, distribuição e consumo, combustíveis (óleos, gases sólidos, nacionais ou estrangeiros), energia elétrica.

Negócios de sua economia, atos e instrumentos regulados por lei federal.

Compete aos Estados (art. 19) decretar impostos sobre:

Propriedade territorial, exceto a urbana.

Transmissão propriedade "inter-vivos" e sua incorporação ao capital de sociedades.

Vendas e consignações.

Exportação de mercadorias de sua produção para o estrangeiro até o máximo de 5% ad valorem.

Os atos regulados por lei estadual, os dos serviços de sua justiça e os negócios de sua economia.

Compete aos Municípios decretar impostos sobre (art. 29)

Predial e territorial urbano.

Licença

Indústria e profissões.

Diversões públicas.

Atos de sua economia ou assuntos de sua competência.

Ainda pelo art. 30 da Constituição compete à União, aos Estados e Municípios, cobrar:

Contribuição de melhoria.

Taxas.

Quaisquer outras rendas que possam provir do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços.

(1) Discriminação de rendas - publicação nº 1 do Instituto Brasileiro de Direito Financeiro - p. 30.

2.

Impostos:

Convém preliminarmente, fazer uma distinção entre "impôsto", "taxa" e "contribuição especial", que são genêricamente confundidos na Constituição pela palavra "impostos" na acepção mais ampla, equivalente a "tributos".

Impostos

Distingue-se pelo seu caráter de tributo incidente sobre as pessoas ou os bens destinados a satisfazer as despesas gerais da circunscrição política e administração onde é cobrado;

Taxa:

É remuneração de serviços específicos, portanto, divisíveis, prestados aos contribuintes, ou postos à sua disposição;

Contribuição:

É o tributo pago para auxiliar o custeio de atividades especiais provocadas por conveniência de ordem geral ou de determinados grupos.

Assim, definindo cada um desses tributos, verifica-se que o impôsto é caracterizado essencialmente pela generalidade, isto é, - ele é exigido de todos os contribuintes para ocorrer à satisfação - das necessidades comuns a coletividade, enquanto que a taxa se caracteriza pela divisibilidade do serviço, ou melhor, pela particularidade do serviço prestado diretamente ao contribuinte e se destina a custear o serviço solicitado pelo contribuinte ou posto à sua disposição (ex. taxa de saneamento, esgoto, de água, etc.), finalmente, a contribuição especial é uma taxa extraordinária criada para um determinado serviço também extraordinário.

Outros tributos; fôro, laudêmio e taxas de expediente.

Fôro:

é a pensão anual, certa e invariável, que o enfiteuta paga ao senhorio direto da propriedade imóvel.

O Código Civil assim define: Da Enfiteuse

Art. 678: - "Dá-se a enfiteuse, aforamento ou empraçamento, quando por ato entre vivos, ou da última vontade, o proprietário atribui a outrem o domínio útil do imóvel, pagando a pessoa que o adquiriu e assim se constitui enfiteuta, ao senhorio direto, uma pensão, ou fôro, anual certo e invariável".

Laudêmio:

é uma pensão que é paga ao senhorio direto de um imóvel, toda vez que este é alienado pelo enfiteuta.

Assim, o laudêmio é o impôsto, ou prêmio, ou taxa, ou melhor explicado, um pretexto, que o senhorio exerce sobre o domínio direto da propriedade, para cobrar no ato da venda da mesma, a outro enfiteuta, mais uma parcela de dinheiro convencionalmente estabelecida, que se chamou laudêmio.

O Código Civil estabelece no art. 686, as condições do pagamento do laudêmio. Diz o seguinte:

Art. 686 - "Sempre que se realizar a transferência do domínio útil, por venda ou da ação em pagamento, o senhorio direto, que não usar da opção, terá direito de receber do alienante o laudêmio, que será de dois e meio (2,5%) por cento sobre o preço da alienação, se outro não se tiver fixado no título de aforamento".

3.

Taxa de expediente:

é um tributo cobrado a título de atender às despesas burocráticas de expediente, com o andamento dos papéis, processos, requerimentos, petições, etc., nas repartições públicas.

A rigor, a "taxa de expediente" nada mais é do que um artifício ~~um artifício~~ para aumentar <sup>o rendimento</sup> do órgão governamental. Trata-se na verdade de um "expediente" que a repartição pública lança não para recolher aos cofres do governo mais alguns cruzeiros, a título de serviço prestado ao interessado, para o andamento protocolar dos papéis nas repartições.

A Prefeitura do Distrito Federal, no orçamento para o ano de 1954, previa a receita de "Imposto de Selo de Expediente"

em ..... Cr\$ 19.000.000,00

Receitas diversas ou Taxas diversas como:

Selo de Cooperação Popular ...	Cr\$	30.000.000,00
Selo Hospital		
Taxa de aferição		
Emolumentos diversos .....	Cr\$	20.000.000,00
Taxa de numeração de veículos e ambulantes .....	Cr\$	6.500.000,00
Taxa de Serviços Municipais ...	Cr\$	250.000.000,00
Taxa de Registro de Alvaras ..	Cr\$	16.000.000,00
Taxa d'água (industrial) .....	Cr\$	115.000.000,00
Taxa de esgoto .....	Cr\$	70.000.000,00

Rendas Diversas:

Sob esse título, incluem-se várias receitas devidas à fazenda pública, não discriminadas na relação das habituais.

Como poderíamos citar, no caso da Prefeitura do Distrito Federal, as seguintes:

- Receitas Extraordinárias
- Multas e Juros de Mora
- Fundo Rodoviário
- Vendas de terrenos urbanizados
- Contribuição de Melhoria
- Contribuição das Companhias Concessionárias
- Cobrança da Dívida Ativa
- Indenização
- Produto da venda de gasolina e lubrificantes
- Venda de próprios municipais.

Em linhas gerais, são esses os principais elementos que constituem as "TAXAS" e "RENDAS DIVERSAS". Quanto aos "IMPOSTOS" que formam o grosso da receita tributária de uma Municipalidade de uma Municipalidade, eles se subdividem nos principais títulos seguintes: (ex. Distrito Federal).

- 1 - Imposto Predial
- 2 - Imposto Territorial
- 3 - Imposto de Licença de Localização
- 4 - Imposto de Licença de Tráfego de Veículos
- 5 - Imposto de Licença de Obras e Instalações
- 6 - Imposto de Vendas e Consignações
- 7 - Imposto sobre Diversões Públicas
- 8 - Imposto de Indústria e Profissões
- 9 - Imposto de Transmissão de Propriedade "inter vivos"
- 10 - Imposto de Transmissão de Propriedade "causa mortis".

4.

A publicação nº 1 do Instituto Brasileiro de Direito Financeiro, Discriminação de Rendas - 1953 traz uma conferência do Deputado Aliomar Baleeiro, Professor da Faculdade de Direito da Universidade da Bahia, pronunciada no Auditório do Ministério da Fazenda, em abril de 1952, em que trata da "Discriminação de Rendas e Reforma Constitucional" na qual o autor faz um apanhado histórico da origem das discriminações de rendas nos diversos países e particularmente nos Estados Unidos, para situar a determinação estabelecida na Constituição Brasileira, de 1946.

De acôrdo com a lição daquele mestre, nos países unitários como a França, Itália, Uruguai, etc., não há problema da discriminação de rendas, pois, como é sabido, o tipo de governo adotado unifica para o estado centralizado, todas as rendas. Já no governo tipo federativo que surgiu em 1787, com 13 Estados iniciais da nação - norte-americana, a distribuição dos tributos tornou-se necessária, atribuindo-se competência aos respectivos governos federais, estadual e municipal na arrecadação, muito embora houvesse a princípio, bi e triplicidade de impostos sobre a mesma coisa. É que foi adotado pela Constituição Americana, o sistema tributário flexível. Por esse sistema, o imposto de renda, por exemplo, é cobrado tanto pela União, como pelo Estado e pela Municipalidade, tal é o caso do Estado de New York. Essa superposição de impostos faz com que outros Estados, para atraírem as indústrias e o comércio, façam verdadeiros leilões baixistas de taxas, de modo a interessarem os investimentos de capitais. Daí, a concorrência entre uma cidade e outra, propiciando melhor oferta de vantagens à construção nos seus municípios, de fábricas, grandes lojas, etc.

Sendo flexível a tributação, em qualquer época pode ser instituída a bitributação, o que é um inconveniente grave para o contribuinte.

Na Constituição do Brasil, entretanto, preferiu-se, por ativismo histórico, a separação de determinados impostos que ficaram também discriminados na Constituição de 1946. A essa especificação proposta, chamou-se de Sistema Rígido, em contraposição ao Sistema Flexível norte-americano.

Assim discriminando a renda tributária, de competência da União, dos Estados e dos Municípios, definiu-se de maneira objetiva a atribuição de cada órgão governamental. O alcance dessa medida é o alto valor político, sobretudo no que diz respeito à autonomia dos municípios, em geral o mais sacrificado e espoliado, pelos governos centrais.

Não obstante a sabedoria dos constituintes de 1946 ao definirem na carta magna a competência de arrecadação dos diversos tributos, restam ainda as leis complementares reguladoras sobre a maneira e determinação do total da renda estadual atribuída à cada município, a fim de que possam os mesmos usufruírem dessas receitas, sonegadas pelas protelações indefinidas, ou injustiças fiscais, ou critérios variáveis, dos governos, tanto estadual como federal. É, aliás, o que focalizou o II Congresso de Municípios, realizado em S. Vicente em 1952, nas suas conclusões finais, em relação à Legislação Tributária, onde, entre outras sugestões, reclamam a melhor regulamentação do artigo 20 da Constituição, seja compelido os governos estaduais a cumprirem o disposto nesse artigo, seja ainda evitar interpretações dúbias quanto ao que é devido ao município.

De qualquer modo, acha o Deputado Aliomar Baleeiro que a Constituição foi sábia na discriminação tributária pelo Sistema Rígido, tendo sido ele o relator na constituinte, na qual defendeu de modo brilhante a tese adotada, finalmente, pela Carta de 1946.

Foram baixadas em 22 de julho de 1955 as instruções pelo Ministro da Fazenda para a distribuição da cota de 10% do Imposto de Renda aos Municípios (ver o recorte do "Correio da Manhã", de 27 de julho de 1955, em anexo).

## IX - DESAPROPRIAÇÃO

- 1) - Desapropriação - 2) Lei Federal - Dec. 3365 de 21 de Junho de 1941 - 3) Art. 141, § 16 da Constituição Federal de 18 de Setembro de 1946
- 4) - Sua aplicação - 5) exemplo de cálculos no Distrito Federal.

### 1) - DESAPROPRIAÇÃO

Desapropriação ou Expropriação é o direito que usa o poder público de adquirir a propriedade particular, mediante indenização previa e em dinheiro, para a realização de uma obra por necessidade ou utilidade pública, ou, ainda, por interesse social.

Cabe ao poder público julgar da NECESSIDADE ou UTILIDADE PÚBLICA ou INTERESSE SOCIAL da obra. Esse poder pode ser Federal, Estadual ou Municipal.

Dá as desapropriações serem do governo federal, estadual ou municipal. As desapropriações do Governo Federal abrangem de um modo geral, obras de estradas de ferro, de rodagem, de portos, açudagem, canais, saneamento, etc.

As desapropriações estaduais são quasi sempre para construção de estradas de rodagem, ou de um modo mais restrito para instalações de serviços do governo.

As desapropriações municipais se referem às obras de melhoramentos urbanos, de abertura de ruas, praças, etc.

Em toda lei de desapropriação vem a declaração de utilidade ou de necessidade pública. Quando a execução é imediata, consta do texto da lei que a "desapropriação é declarada de urgência". Por esse artifício obtem-se a emissão de posse do imóvel desapropriado mediante o depósito em juízo do valor considerado máximo legal desse imóvel, cujo valor definitivo será posteriormente determinado pela avaliação judicial.

A primitiva lei de desapropriação - Dec. nº 1021 de 26 de agosto de 1903 que foi consolidada pelo Dec. 4956 de 9 de Setembro de 1903, estabelecia o critério para avaliação das propriedades. Esse valor era obtido tomando-se o valor locativo anual e multiplicando-o por um coeficiente que variava entre 10 a 15, deduzindo-se, por fim o valor do imposto predial. Assim eram estabelecidos 3 valores: mínimo, médio e máximo que correspondiam aos coeficientes 10-12,5 e 15 que deduzidos de 12% que era a taxa de imposto predial, tornavam-se os coeficientes multiplicadores em:

mínimo - ( - 10-1,2 ) - 8,8 - (10-12% de 10)  
médio - ( - 12,5-1,5 ) - 11,0  
máximo - ( - 15-1,8 ) - 13,2

números esses que multiplicados pelo valor locativo anual davam o valor da propriedade que seria o da desapropriação.

Posteriormente, na ditadura, esses valores foram aumentados passando de 10 a 20 vezes (este o valor máximo) que deduzidos de 12% do imposto predial, tornavam-se em

mínimo 8,8 - 10-1,2

médio 13,2 - 15-1,8

máximo 17,6 - 20-2,4

Embora falho, esse critério era o mais prático e permitiu a Prefeitura do D.F. executar uma série de obras.

O Decreto Lei nº 3.365 de 21 de Junho de 1941, que veremos a seguir modificou esse critério tornando-se indociso para o governo o valor da desapropriação. (Ver artigos 13 e 14)

3 - Art. 141 § 16 da Constituição de 1946.

diz o § do art. 141 o seguinte:

"É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito de indenização ulterior".

Vê-se que esse artigo modifica o sistema até então usado no Distrito Federal. A maneira pela qual a Prefeitura é compelida a processar a desapropriação tornou-se extremamente complicada e morosa. "O justo valor da propriedade" deixou de ser um valor com limite fixado n'um máximo que ia até 17,6 vezes o valor locativo anual. Tornou-se totalmente incontrolável, sujeito ao arbitrio da avaliação pericial, com profundos reflexos para os cofres municipais. Criou-se uma indústria de avaliações excessivas que sangraram de tal maneira o erário público que tornou-se impossível prosseguir nas desapropriações para completar as obras de urbanização em execução e programadas.

4 - Sua aplicação.

Em virtude do § 16 do art. 141 da Constituição vigente, os juizes determinaram que o justo valor seria o que a pericia indicasse.

De acordo com o Dec. 3.365 de 21/6/41, o perito do juiz é quem avalia. Ele é assistido por dois outros peritos das partes: órgão expropriante e proprietário.

Como era de esperar os peritos das partes agem mais como advogados, dos reg

pectivos autores e seus próprios. Cada um puxando para seu lado. O perito do juiz, sombanceiro, em geral é a favor do proprietário, e, por motivos óbvios quasi sempre, com raras exceções, as avaliações extrapolam de muito os valores estimados pelos órgãos públicos.

É o que passamos a ver nos;

- 5 - Exemplos de cálculos no Distrito Federal.
- 1 - Ver Diário Oficial - sessão II de 27-1-1941, que traz as desapropriações para execução dos projetos:
  - 1) - Abertura da Av. Presidente Vargas
  - 2) - Urbanização Esplanada do Castelo e Adjacências.
- 2) - Ver Revista Municipal Engenharia nº 2 Vol. XXI de Abril-Junho de 1954 - Abertura da Av. Perimentral.

-4-

DECRETO Nº 1.021 - DE 26 DE AGOSTO DE 1903

MANDA APLICAR A TODAS AS OBRAS DA COMPETENCIA DA UNIÃO E DO DISTRITO FEDERAL O DECRETO Nº 816 DE L) DE AGOSTO DE 1855, COM ALGUMAS ALTERAÇÕES:

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil:

Faço saber que o Congresso Nacional decretou e eu sanciono a seguinte:

Art. 1º - São aplicáveis a todas as obras da competência da União e do Distrito Federal, executadas administrativamente, ou pôr contrato, as disposições do Decreto Legislativo nº 816, de 10 de agosto de 1855, com as seguintes alterações:

Os arbitros incumbidos de fixar o valor da indenização serão em nº de três, sendo nomeado, um pelo respectivo Governo, outro pelo proprietário ou seus representantes legais, e o terceiro pelo juiz.

Art. 2º - O Governo expedirá regulamento para execução da presente Lei, modificando, de acôrdo com ela, o processo estabelecido pelo decreto nº 1.664 de 27 de setembro de 1855, e demais formalidades, para desapropriações, podendo consolidar as disposições vigentes. O quantum da indenização ao proprietário não será inferior a 10, nem superior a 15 vezes o valor locativo, deduzida previamente a importância do imposto predial e tendo por base este imposto lançado no ano anterior ao da decretação da desapropriação.

§ 1º - Si a propriedade não estiver sujeita a imposto predial o valor da indenização será calculado pelo aluguel do último ano, verificando ou estimado por arbitros.

Em falta desse acôrdo prevalecerão para a avaliação as regras e os limites legais. Fica entendido que o valor pago aos locatários não poderá ser computado na parte do proprietário, ao qual só competirá a indenização do preço dado, segundo as regras desta Lei ao prédio sem as benfeitorias, ou ao terreno sem edificio.

§ 2º - As questões entre proprietários e locatários ou quaisquer terceiros não impedirão, em caso algum, o seguimento do processo da desapropriação. E, pois, em falta de acôrdo entre os interessados, o Governo depositará o preço das avaliações para que sobre ele os interessados exerçam os seus direitos; e feito o depósito, o Governo entrará na posse do prédio, continuando o processo desembaraçadamente.

§ 9º - Quando no prédio desapropriado houver grandes instalações, como maquinismo em funcionamento, o Governo poderá, si julgar a equitativo, indenizar ou fazer a sua custa a despesa do desmonte e transporte dessas instalações, ou apenas auxiliar com uma parte razoável aos gastos do transporte.

Art. 3º - O Governo no regulamento estabelecerá também as regras e formalidades para a ocupação temporária de imóveis, quando for indispensável a execução das obras decretadas e para a devida indenização aos proprietários.

Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 26 do agosto de 1903, 15º da República.

As: - FRANCISCO DE PAULA RODRIGUES ALVES

As: - J. J. SEABRA

-6-

DECRETO Nº 4.956 -- DE 9 DE SETEMBRO DE 1903

APROVA O REGULAMENTO DE CONSOLIDAÇÃO E MODIFICAÇÃO  
DO PROCESSO SOBRE AS DESAPROPRIAÇÕES POR NECESSIDA-  
DE OU UTILIDADE PÚBLICA.

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil:

Usando da autorização conferida pelo art. 2º do decreto  
nº 1.021 de 26 de agosto d'este ano, resolve aprovar o regulamen-  
to, que com este baixa, assinado pelo Ministro do Estado da Jus-  
tiça e Negócios interiores, de consolidação e modificação do pro-  
cesso sobre as desapropriações por necessidade ou utilidade pú-  
blica para todas as obras da União e do Distrito Federal.

Rio de Janeiro, 9 de setembro de 1903, 15ª da República.

(as) FRANCISCO DE PAULA RODRIGUES ALVES.

(AS) J. J. SEABRA.

LEI Nº 2.786, de 21 de maio de 1956 - - - - -  
Altera a lei sobre desapropriação por utilidade pública. - - - - -

O Presidente da República:

Faça saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica revogado o decreto-lei nº 9.811, de 9 de setembro de 1946.

Art. 2º - Fica revogado o parágrafo único do art. 15 do Decreto-lei nº 5.365, de 21 de junho de 1941, acrescentando-se-lhe os seguintes parágrafos:

" Art. 15 . . . "

§ 1º - A imissão provisória poderá ser feita, independentemente da citação do reu, mediante o depósito:

- a) do preço oferecido, se este for superior a 20 (vinte) vezes o valor locativo, caso o imóvel esteja sujeito ao imposto predial;
- b) da quantia correspondente a 20 (vinte) vezes o valor locativo, quando o imóvel estiver sujeito ao imposto predial e sendo menor o preço oferecido;
- c) do valor cadastral do imóvel, para fins de lançamento do imposto territorial, urbano ou rural, caso o referido valor tenha sido atualizado no ano fiscal imediatamente anterior;
- d) não tendo havido a atualização a que se refere o inciso c, o Juiz fixará, independentemente de avaliação, a importância do depósito, tendo em vista a época em que houver sido fixado originariamente o valor cadastral e a valorização posterior do imóvel.

§ 2º - A alegação de urgência, que não poderá ser renovada, obrigará o expropriante a requerer a imissão provisória dentro do prazo improrrogável de 120 (cento e vinte) dias.

§ 3º - Excedido o prazo fixado no parágrafo anterior não será concedida a imissão provisória.

Art. 3º - O art. 26 do Decreto-lei nº 5.365, de 21 de junho de 1941, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 26 - No valor da indenização, que será contemporâneo da avaliação, não se incluirão os direitos de terceiros contra o expropriado.

Parágrafo único - Serão atendidas as benfeitorias necessárias feitas após a desapropriação; as úteis, quando feitas com autorização do expropriante".

Art. 4º - Fica revogado o parágrafo único do art. 27 do Decreto-lei nº 5.365, de 21 de junho de 1941, acrescentando-se-lhe os seguintes parágrafos:

"Art. 27 . . . "

§ 1º - A sentença que fixar o valor da indenização, quando este for superior ao preço oferecido, condenará o desapropriante a pagar honorários de advogado, sobre o valor da diferença.

§ 2º - A transmissão da propriedade, decorrente da desapropriação, análoga ou judicial, não ficará sujeita ao imposto de lucro imobiliário".

Art. 5º - O art. 32 do Decreto-lei nº 5.365, de 21/6/41 passará a ter a seguinte redação:

"Art. 32 - O pagamento da indenização será prévio e em dinheiro".

Art. 6º - O parágrafo único do art. 33 do Decreto-lei 3.365 passará a constituir § 1º, acrescentando-se-lhe um parágrafo:

"art. 33 . . ."

§ 2º - O desapropriado, ainda que discorde do preço oferecido, do arbitrado ou do fixado pela sentença, poderá levantar até 80% (oitenta por cento) do depósito feito por fim, digo para o fim previsto neste e no art. 15, observado o processo estabelecido no art. 34.

Art. 7 - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação e será aplicável aos processos em curso.

Art. 8º - Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 21 de maio de 1956.

135º da República e 68º

135º da Independência e 68º da República

(as.) Juscelino Kubitschek e Nereu Ramos.

(Cópia extraída do Diário Oficial, seção I, de 24 de maio de 1956, página 10,409). - - -

## ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Prof. José de Oliveira Reis.

## Capítulo II

- Ponto 10:
- 1 - Contribuição de Melhoria
  - 2 - Lei Constitucional
  - 3 - Regulamentação
  - 4 - Regulamentação da Prefeitura do Distrito Federal : Decreto nº 10.075, de 16/12/1949.
  - 5 - Sua aplicação.

## 1 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA - Ligeiro histórico.

A contribuição de melhoria também é conhecida com a denominação de Taxa Especial de Melhoria ou Taxa de Benefício. Teve a sua origem em consequência da realização de um melhoramento público do qual resultou a valorização da propriedade. Uma vez executada essa obra pública, da qual resulta um imediato acréscimo de valor das propriedades lindeiras e bem como das imediações, é justo que as despesas dessa obra sejam custeadas pelos que diretamente dela se beneficiam. Há notícias de que esse tributo já foi cobrado na Inglaterra, no período medieval. Por volta de 1250 foram executadas obras de reconstrução de diques contra a inundação, na região dos pantanos de Romney, no condado de Kent, obras essas que vieram proteger as propriedades vizinhas, cuja valorização ficou assim assegurada. Igualmente, na Itália, na cidade de Florença, capital do Renascimento Italiano, já na época medieval, adiantava-se das outras rivais, em 1296, com os melhoramentos introduzidos na praça onde se erguia a igreja Sta. Maria del Fiore, obras essas que produziram valorização das propriedades limítrofes e cujo custo foi cobrado dos respectivos proprietários, pelo Ato 1427, que promove a cobrança da taxa de melhoramento, considerado por alguns autores como germe da contribuição de melhoria. Cerca de 200 anos mais tarde, as obras de regularização dos rios Tâmesa e Lea, para navegação, entre Londres e Oxford, foram custeadas pela cobrança da valorização conseguida das terras marginais. Também na Inglaterra, no ano de 1662, para o alargamento de Westminster, foi obtido o recurso para as obras por meio de subscrição popular ou seja a taxa de melhoramento que seria paga pelos proprietários dos imóveis valorizados, no caso dos recursos da subscrição serem insuficientes para o custeio das obras. Após o incêndio de Londres, foi promulgado o "act de 1667" que criava as contribuições destinadas à reconstrução da cidade. Igualmente, na França, o tributo de "plus valus" foi criado para fazer face às despesas de melhoramentos públicos executados em 1672, 1678 e 1710.

Em Portugal, a lei dizia: cobrar as "fintas", a título de contribuição para o "fazimento, ou o refazimento de muros, pontes e calçadas", assim como se referia ainda ao financiamento das obras a serem executadas nas velhas cidades brasileiras.

Já nas "Ordenações Filipinas" em 1562, Felipe II estabelecia os verdadeiros fundamentos da moderna "Contribuição de Melhoria", quando dizia: "Os Governadores e Vice Reis encarregar-se-iam da construção e reconstrução das estradas e pontes nos seus distritos, devendo tais obras serem custeadas por aqueles que delas se beneficiassem". Particularizando, ainda mais, as Ordenações estabeleciam, entre outras condições: "Que as despesas seriam custeadas"

sòmente pelas pessoas ou grupos de população que gozassem de suas vantagens, não se podendo exigir mais do que o necessário, de maneira a não haver sobras a que se pudessem dar destino diferente daquele para o qual se contribuiu". (1)

A sistematização, porém, da Contribuição de Melhoria, foi feita nos Estados Unidos, conhecida como "special assessments", ou "Betterment taxes" ou ainda, "benefit assessments" ou simplesmente "betterments" como chamam no Estado de Massachusetts.

**DEFINIÇÃO** - Encontramos a definição seguinte de Philip / Nichols, especialista nestes problemas, no livro de Anhaia Mello - "Problemas de Urbanismo" - pg. 161 -162:

" A special assessment or betterment es a tax assessed / upon the territory which receives a special benefit from the establishment of a particular public improvement, in order to pay the whole or part of the cost of such improvement, and is apportioned among the various parcels of real estate within such territory in proportion to the benefit received by each parcel from the establishment of the improvement and not in proportion to the ability of the owner of each parcel to pay the tax".

Ainda é Anhaia Mello, que traduz:

" Taxa especial é a taxa lançada sobre o território que recebe um benefício especial devido à execução de um melhoramento público particular, com o fim de pagar a totalidade ou parte do / custeio desse melhoramento, e é distribuída entre as várias parcelas de terreno desse território, de acordo com o benefício recebido pelas diferentes parcelas, devido ao melhoramento e não de acordo com os recursos dos proprietários".

O engenheiro Lisandro Pereira da Silva, na separata do / artigo publicado pela Revista do Arquivo Municipal de São Paulo Volume XXVIII - sob o título "Taxa de Melhoria em São Paulo", nos dá a seguinte definição:

"Taxa de benefício ou taxa de melhoria é a contribuição compulsória, imposta à propriedade pela autoridade pública, proporcional ao benefício (valorização) que resultar para esta propriedade, em virtude de um melhoramento público". Outra definição mais clara, também citada por Anhaia Mello (op. c.) é a do Tribunal do Estado de Connecticut que assim define:

"A contribuição de melhoria" é uma taxa local imposta em determinada ocasião a uma classe limitada de pessoas interessadas em um melhoramento também local e diretamente beneficiadas por este, a título de compensação pelo benefício e para o pagamento do serviço executado. A base desta taxa é o benefício especial auferido por determinadas pessoas acima e além do restante da coletividade".

Existem cinco limitações para o lançamento da contribuição de melhoria nos Estados Unidos, que são:

- 1º - A taxa de benefício só pode ser lançada em virtude da execução de um melhoramento público.
- 2º - Esse melhoramento deve interessar uma área limitada e definida.
- 3º - A contribuição não deve exceder ao benefício devido ao melhoramento, isto é, não deverser superior à valorização do terreno em virtude da obra executada.

(1) F. Machado Vila - op. c. p. 116

- 4º - Deve-se facultar aos proprietários uma ampla manifestação sobre a contribuição a ser cobrada antes da sua fixação definitiva.
- 5º - A contribuição total não deve ser superior ao custo total do melhoramento, mesmo que a valorização produzida pelo mesmo seja maior do que esse custo.

Tais melhoramentos serviram de norma para as legislações sobre o assunto e, veremos também, no nosso caso, seguirem-se os preceitos generalizados acima definidos.

De um modo geral, todas as obras de engenharia aplicadas ao melhoramento das cidades podem ser custeadas por essa taxa. As obras de melhoramentos promovem a valorização das propriedades na maioria dos casos e, assim sendo, a fonte de receita ficaria assegurada desde logo, para a execução. Na prática, todavia, a contribuição de melhoria, entre todos os meios para obtenção de recursos, é a menos aplicada para a execução de obras.

## 2 - LEI CONSTITUCIONAL *Nov. Constituição de 24 Janeiro 1967 art 19 - alinea III e § 3º*

A constituição de 1946 consigna no seu art. 30 o seguinte:

Art. 30 - Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrar:

- I - Contribuição de melhoria, quando se verificar valorização do imóvel em consequência de obras públicas;
- II - taxas
- III - quaisquer outras rendas que possam provir do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços.

Parágrafo único - A contribuição de melhoria não poderá ser exigida em limites superiores à despesa realizada, nem ao acréscimo de valor que da obra decorrer para o imóvel beneficiado.

Verifica-se que uma das condições impostas para a cobrança da Contribuição de melhoria é a "valorização do imóvel em consequência de obras públicas". Como calcular essa valorização? Qual o critério a ser adotado pelos Estados e os Municípios?

A dificuldade da aplicação da lei exigiu que fosse estabelecido algum preceito normativo, a fim de haver unidade nos diferentes pontos do território nacional. Foi assim considerando, que o Congresso Nacional elaborou a lei que regulamenta a aplicação de Contribuição de Melhoria, que passamos a examinar.

## 3 - REGULAMENTAÇÃO

Lei Federal nº 854, de 10 de outubro de 1949  
Dispõe sobre a Contribuição de Melhoria prevista no Artigo 30 da Constituição.

O Presidente da República: Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

- Art. 1º - A contribuição de melhoria, etc, etc. ( Ver cópia da lei anexa, publicada no Diário Oficial seção I, de 15/10/1949).

## 4 - REGULAMENTAÇÃO DA PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL

Dec. nº 10.075, de 16 de dezembro de 1949.

(ver em anexo cópia do decreto publicado no Diário Oficial, Seção II, de 17/12/1949).

A Prefeitura do Distrito Federal procurou, logo em seguida, depois de decretada a Lei nº 854 que disciplinou em todo o território nacional a cobrança da Contribuição de Melhoria, aplicar no Distrito Federal esse novo instituto, com o fim de obter recursos para as obras necessárias que a cidade está exigindo. Não obstante, a regulamentação decretada, até ao presente nada foi feito, a esse respeito. As dificuldades oriundas da sua aplicação, a falta de uma política firme e inteligente, no sentido de se querer realmente aplicar o sistema e as mudanças contínuas da administração, têm contribuído para o fracasso ou adiamento de obtenção dos recursos para a execução dos melhoramentos mais importantes da capital do país.

O próprio decreto municipal nº 10.075, de 16/12/1949 apresenta disposições que, na sua aplicabilidade, tornam duvidosas, quanto aos resultados. Feita uma análise por dois engenheiros da Superintendência do Financiamento Urbanístico, que é o órgão da Secretaria de Finanças incumbido da aplicação da lei, foi sugerida uma modificação do decreto 10.075, a fim de que o mesmo pudesse ser aplicado com maior facilidade e objetividade. Assim, em 5/9/1952, os engenheiros Hilton Jesus Gadret e José Luiz Vieira de Castro, juntamente com o Procurador da Prefeitura, Dr. Barbosa Lima Sobrinho, ofereceram à consideração Superior o ante-projeto substitutivo do dec. 10.075 de 17/12/1949, bem como da Lei 157, de 23/10/1948, que também regia a matéria antes da Lei Federal 854, de 10/10/1949, procurando nesse ante-projeto tornar mais exequível e de maior praticidade, a lei de Contribuição de Melhoria.

É interessante salientar na regulamentação, o art. 1º que trata da incidência, isto é, quais as obras que comportam a cobrança da contribuição de melhoria. Assim, pelo citado art. 1º do Dec. 10.075 que transcreve a Lei Federal 854, as obras sobre as quais recaem a taxa de benefício, são as seguintes:

- a) abertura ou alargamento de praças, parques, campos de desportos, portos, logradouros e vias públicas, inclusive pontes, túneis e viadutos;
- b) de nivelamento, retificação, pavimentação, impermeabilização, arborização, iluminação, instalação de esgotos pluviais ou sanitários;
- c) de proteção contra sêcas, inundações, erosão, ressacas e de saneamento em geral; diques, drenagens, cais, desobstrução de barras, portos e canais, retificação e regularização de cursos d'água, extinção de praças prejudiciais a quaisquer atividades econômicas;
- d) de canalização da água potável e instalação de rede elétrica, telefônica, telegráfica, transportes e comunicações em geral, ou de suprimento de gás, funiculares, ascensores ou instalações de comodidade pública;
- e) de atêrro e realizações de embelezamento em geral, inclusive desapropriações em proveito do aspecto paisagístico;

- f) do sistema de trânsito rápido, estações ferroviárias, ou / de tração elétrica, inclusive subterrâneos;
- g) aeródromos e aeroportos.

Como se vê, a incidência abrange todos os ramos da engenharia, ou quasi todos, e pela disposição com que foram enumerados, têm-se a impressão que o legislador é leigo em matéria de engenharia, não só pela promiscuidade de assuntos no mesmo item, como pela impropriedade de designação da obra.

O art. 3 da regulamentação trata da tarifa, isto é, a / parte percentual que se cobrará sobre a valorização do imóvel que ficará dentro da tabela seguinte:

a)	peço	que	exceder	de	20%	até	30%	do	valor	anterior.....	7%
b)	"	/	"	"	30%	"	50%	"	"	"	....10%
c)	"	"	"	"	50%	"	70%	"	"	"	....12%
d)	"	"	"	"	70%	"	100%	"	"	"	....15%
e)	"	"	"	"	100%	"	130%	"	"	"	....20%
f)	"	"	"	"	130%	"	150%	"	"	"	....25%
g)	"	"	"	"	150%	"	170%	"	"	"	....30%
h)	"	"	"	"	170%	"	200%	"	"	"	....35%
i)	"	"	"	"	200%	"	300%	"	"	"	....40%
j)	"	"	"	"	300%	"	400%	"	"	"	....45%
k)	"	"	"	"	400%	para	cima"	"	"	"	....50%

A Lei de Regulamentação é grande, sendo a Federal com 11 artigos e a da Prefeitura do Distrito Federal, com 36.

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Prof. José de Oliveira Reis.

Capítulo II

- Ponto 11:
- 1 - Serviços de Utilidade Pública - Preâmbulo
  - 2 - Conceitos de Serviço Público e Serviços de Utilidade Pública - Definições
  - 3 - Classificação dos Serviços de Utilidade Pública.
  - 4 - Concessões - Permissões.

1 - SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA - Preâmbulo

Em Administração Municipal, ocupam um lugar destacado os Serviços de Utilidade Pública. A sua importância é tal que, por si só, constituiria motivo para desdobramento de mais uma lição sobre o assunto. Contudo, vamos-nos limitar ao essencial, isto é, abordar as partes mais importantes dos Serviços de Utilidade Pública, para voltarmos oportunamente, em outras ocasiões, aos detalhes.

Para iniciar, diremos que a carta constitucional vigente, nos artigos 151, 152 e 153 e seus parágrafos, trata da concessão de serviços públicos federais, estaduais e municipais.

Convem, para esclarecimento, transcrever êsses artigos :

Art. 151 - A lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais.

Parágrafo Único - Será determinada a fiscalização e a revisão das tarifas dos serviços explorados por concessão, afim de que os lucros dos concessionários, não excedendo a justa remuneração do capital, lhes permitam atender a necessidades de melhoramentos e expansão desses serviços.

Aplicar-se-á a lei às concessões feitas no regime anterior, de tarifas estipuladas para todo o tempo de duração do contrato.

Art. 152 - As minas e demais riquezas do subsolo, bem como / as quedas d'água, constituem propriedade distinta da do solo para efeito de exploração ou aproveitamento industrial.

Art. 153 - O aproveitamento dos recursos minerais e de energia hidráulica depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei.

Parágrafo 1º - As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a sociedades sorganizadas no país, assegurada ao proprietário do solo, preferência para a exploração. Os direitos de preferência do proprietário do solo, quanto às minas e jazidas, serão regulados, de acordo com a natureza delas.

Parágrafo 2º - Não dependerá da autorização ou concessão o aproveitamento de energia hidráulica de potência reduzida.

Parágrafo 3º - Satisfeitas as condições exigidas pela lei entre as quais a de possuírem os necessários serviços técnicos e administrativos, os Estados passarão

a exercer nos seus territórios, a atribuição constante d'êste artigo.

Parágrafo 4º - A união, nos casos de interêsse geral indicados em lei, auxiliará os Estados nos estudos referentes às águas termominerais de aplicação medicinal e no aparelhamento das estâncias destinadas ao uso desdelas.

Assim, vistos os artigos da Constituição de 1946, que comandam êste assunto, vejamos, ainda, como preâmbulo, quais são as principais funções do Estado Moderno, afim de bem compreender a sua intervenção nos serviços de Utilidade Pública.

Segundo Alfred Buehler - Public Finance - ed. Mc Graw - Hill Book Co. de New York - 1936 - pg.15, assim classifica as principais Funções dos Estados Modernos, em relação aos serviços destinados ao bem estar público (1).

- 1) - Segurança, tanto externa como interna, implicando despesas para as Forças Armadas, Polícia e outros serviços de proteção;
- 2) - Justiça, ou regulamentação de litígios;
- 3) - Regulamentação e controle das Empresas Econômicas, incluindo serviços como cunhagem de moedas, pesos e medidas, bem como a regulamentação das empresas comerciais, propriedades do Estado e operações de certas empresas;
- 4) - Promoção do bem estar social, seguro social, controle da saúde e outras atividades;
- 5) - Conservação dos recursos naturais;
- 6) - Promoção da unidade do Estado, através do controle dos transportes e comunicações;
- 7) - Administração do Governo e manutenção do funcionalismo público;
- 8) - Administração dos sistemas fiscais do governo, ou despesas, renda e controle fiscal;
- 9) - Religião, ocasionalmente.

Dessas nove funções do Estado Moderno, a especificada no item 3 é a que nos preocupa, por nela enquadrar a regulamentação dos serviços de utilidade pública.

Na época atual, a interferência do Estado Moderno nos Serviços de Utilidade Pública, é cada vez mais acentuada. Quanto mais elevado o grau de civilização e industrialização de um povo, tanto maior é essa intervenção. A tendência é para a municipalização de todos os serviços de utilidade pública, como uma consequência de uma transformação radical na ordem econômica e social existente. É o que se observa na Inglaterra, cuja civilização e industrialização atingiram um alto padrão, e o governo vem tentando, num esforço notável, socializar todos os serviços de utilidade pública.

## 2 - CONCEITOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS E SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA

### Definições.

A diferenciação entre um e outro, isto é, serviço público e serviço de utilidade pública, se bem que não seja muito grande, pois não existe um linha de separação bem nítida entre eles, vamos nos cingir ao que dizem os tratadistas e professores de Direito Administrativo, entre eles Jêze, Duguit, Hauriou, Harold J. Laski, para apenas citar os mais conhecidos(2)

(1) Administração Municipal e Seus Serviços Fundamentais - Francisco Burkinski - pg. 45.

(2) Francisco Burkinski - A Administração Municipal e seus Serviços Fundamentais - ed. 1951 - A. Coelho Branco - pg. 49.

Assim, Jèze define os serviços públicos:

"São única e exclusivamente serviços públicos aquelas necessidades de interesse geral, que os governantes, em um certo país e determinada época, resolverem satisfazer pelo processo do interesse público. Só importa considerar a intenção dos governantes!"

Duguit, por exemplo, substitui o conceito de soberania / pelo de serviço público, dizendo que este "consiste na incumbência de os governantes cumprirem certas obrigações para os governados, o que resulta na preponderância daqueles sobre estes".

Hauriou, assim define:

"Serviço público é uma organização de poderes, de competência e de costumes, assumindo a função de prestar ao público, de modo regular e contínuo, um determinado serviço, no sentido de polícia, tomada essa palavra em sua acepção elevada".

A conceituação de Harold J. Laski, mais moderna, é sintetizada na seguinte frase:

"O Estado é o conjunto de serviços públicos personalizados".

SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA são aqueles prestados por empresas privadas autorizadas por uma concessão pelo poder concedente que é o governo, o qual substitui nas suas funções.

- L
- 1) - Transportes
  - 2) - Força e luz
  - 3) - Gás
  - 4) - Telefone
  - 5) - Radiotelegrafia
  - 6) - Água e esgoto
  - 7) - Portos

Essas emprêgas concessionárias dos serviços de utilidade pública são, na opinião de Roger Pinto, as seguintes:

" A emprêsa de utilidade pública dedistingue-se, pois, de emprêsa do Estado, porque permanece como propriedade privada e percebe um justo rendimento; ela é o agente do Estado. Seu substituto para a execução de um serviço público distingue-se, finalmente, das empresas ligadas a um interesse público, porque a regulamentação destas últimas é sempre fragmentária, menos estrita, varia de acôrdo com a natureza das emprêsas".

Vejamos, agora, a escola Americana, chefiada entre nós pelo seu maior propagandista e introdutor, que é ilustre Professor Luís de Anhaia Mello, com o seu livro publicado em 1940 pela Prefeitura Municipal de São Paulo, intitulado: "O Problema Econômico dos Serviços de Utilidade Pública".

Começa o Prof. Anhaia Mello estabelecendo que tôdas a atividade econômica, na sociedade moderna, é exercida de duas maneiras:

- atividade econômica {
- 1) pelo governo
  - 2) pela iniciativa privada

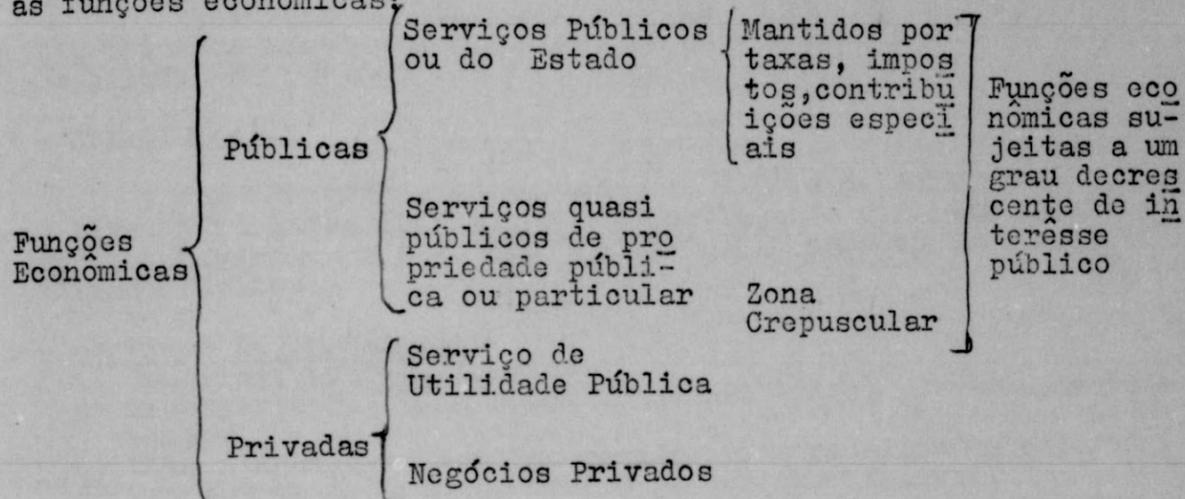
As primeiras constituem "funções públicas", as segundas, "funções privadas". Explicando melhor, diz, ainda, Anhaia Mello:

"As funções públicas são constituídas dos serviços essenciais para a vida da sociedade que o governo monopoliza e não cede a ninguém, ao passo que as funções privadas são aquelas que não são essenciais à vida da comunidade, do domínio da iniciativa privada, o que não impede que o governo entre em competição com o particular nesse terreno também".

Entre as duas funções há uma intermediária chamada de "função quasi-pública" que o governo exerce ou delega, mediante condições. Esses serviços essenciais que são prestados por particulares, empresas, ou indivíduos, mediante delegação e regulamentação, são também chamados "Serviços de Utilidade Pública" ou "Serviços Coletivos" (Public utilities).

Como observa Anhaia Mello, não há uma linha de demarcação nítida entre essas duas funções (pública e privada). Conventiou-se chamar essa zona de transição entre as duas de "Zona Crepuscular" (Twilight).

Resumindo, ainda, é o Prof. Anhaia Mello que classifica as funções econômicas:



#### Definição

Várias são as definições para os Serviços de Utilidade Pública encontradas por Anhaia Mello nos tratadistas americanos e publicadas no seu livro.

Assim, transcrevendo essas definições, temos:

- I - Benjamin Cohen - do "American Utilities Bureau":  
"Serviços de Utilidade Pública são aquelas indústrias das quais o bem estar público depende de tal forma que gera um interesse público especial na organização, direção, manejo e tarifas das indústrias".
- II- Herman James, define  
"Serviços de Utilidade Pública são aqueles empreendimentos afetados do interesse público".
- III- John Bauer, a maior autoridade americana nessa matéria, assim define:  
"Serviços de Utilidade Pública são indústrias nas quais o direito de regulamentação pública especial está firmemente reconhecido".

IV - Raymond, mais explícito, define:  
 "Uma empresa de Utilidade Pública é aquela empresa pública ou privada que fornece a uma comunidade um serviço necessário ou desejável ao bem estar público, e cujo fornecimento é geralmente considerado como verdadeira função pública".

O Juiz Brandeis, da Suprema Corte dos Estados Unidos, / classifica essas empresas como verdadeiras "substitutas do Estado na prestação de um serviço público; tornando-se, assim, "public servant", isto é, criados, servidores do público".

E, nem é outra, a opinião de Martin Glaeser, no seu livro "Outlines of Public Utility Economics", citado ainda por Anhaia Mello (p. c. p. 29), quando afirma:

"Public utilities occupy a further unique position in the business world, in that they are properly classed as public servants".

Traduzo,

"Serviços de utilidade pública ocupam uma posição, além do mais, única no mundo dos negócios, no qual eles são classificados como criados do público".

### 3 - CLASSIFICAÇÃO

Tomando emprestado, ainda, as lições de Anhaia Mello, no seu livro "Problemas Econômicos dos Serviços de Utilidade Pública" pag.26, encontramos a seguinte CLASSIFICAÇÃO para os Serviços de Utilidade Pública:

- 1 - Serviços de Transportes
  - a) Rodovias, pontes, ferries.
  - b) Transporte veicular sobre rodovias: taxis, caminhões.
  - c) Vias d'água artificiais, canais, rios canalizados e portos.
  - d) Transporte pela água, navios de qualquer espécie.
  - e) Transporte ferroviário de passageiros, cargas e correspondência.
  - f) Transportes urbanos e interurbanos, para transporte de passageiros e cargas (tramway, ônibus, trolleybus, lotações, micro-ônibus, etc.)
  - g) Transporte aéreo de passageiros, carga de correspondência.
  - h) Canalizações especiais para transporte de óleos e gás natural.
- 2 - Serviços Complementares de Transporte
  - a) Equipamento especializado, carros frigoríferos, dormitórios, restaurantes.
  - b) Armazéns, Depósitos e Elevadores.
  - c) Docas e serviços de estações terminus e de transferência
- 3 - Serviços que facilitam as Comunicações
  - a) Serviço Postal
  - b) Serviço Telegráfico com ou sem fios; cabos submarinos.
  - c) Serviço Telefônico, local e de longa distância, com ou sem fios.
  - d) Rádio Broadcasting.
  - e) Agora, Televisão.

- 4 - Fornecimento de Fôrça, Luz, Calor e Frio  
 a) Instalações de gás natural e artificial.  
 b) Instalações para suprimento de Energia Elétrica.  
 c) Instalações para suprimento de Vapor e Água Quente.  
 d) Instalações para suprimento de gelo - água gelada.
- 5 - Instalações para Suprimento (Abastecimento) de Água e Saneamento das Comunidades  
 a) Água potável ou não.  
 b) esgotos sanitários,
- 6 - Suprimento de Água para a AGRICULTURA E DEFESA CONTRA AS ÁGUAS  
 a) Obras para irrigação.  
 b) Proteção contra inundações.  
 c) Drenagens.

A classificação acima define os serviços fundamentais. Há outros, entretanto, que interessam a coletividade, embora sejam de indústrias particulares, que vão sendo cada vez mais, com o correr do tempo, ligadas ao interesse público. Esta série de indústrias permanece na "ZONA CREPUSCULAR", intermediária, como vimos entre as atividades econômicas privadas e as funções públicas.

Daí, a tendência socialista moderna de intervenção do Estado nessas atividades econômicas para a produção e distribuição das riquezas; consequentemente interferindo na administração dessas empresas.

De um lado, temos a política de intervenção do Estado socializante, de outro, a política do "laissez faire", já em anacronismo com o desenvolvimento atual da civilização.

Não se pode, hoje, aceitar indiscriminadamente essa política do "laissez faire". Também, não se pode admitir a intromissão indistinta do Estado na economia privada, sob pena de atrofiá-la. Há entre as duas políticas o meio termo, que é hoje apoiado pela maioria dos economistas.

A prova disto, são os órgãos criados pelos governos no sentido de controlar a atividade privada, no sentido do bem estar público. Tais são a COFAP, etc., cujas finalidades embora não alcançadas de modo satisfatório, não deixam, entretanto, de atender a um mínimo desejável.

Esses órgãos controladores de preço, obrigando por um tabelamento, ditado por um critério, cuja análise não nos interessa no momento, as mercadorias e serviços públicos, no sentido de coibir abusos e desequilíbrios econômicos, nada mais são que intervenção do Estado na órbita, tanto da iniciativa privada, como nos serviços de utilidade pública.

4 - CONCESSÕES

**DEFINIÇÃO:** Concessão é um contrato entre duas partes: o público, representado pelo Governo, seja ele, Federal, Estadual, ou Municipal e a empresa privada que exerce uma função quase pública por delegação do governo, mediante um ajuste de condições recíprocas.

O prof. Roscoe Pound, da Universidade de Harvard, Prefere chamar de "relação" os Serviços de Utilidade Pública, exercidos por uma empresa ou indivíduo, por delegação do governo, em virtude das "exigências do bem estar público."

Um estudo mais detalhado sobre o assunto, pode ser encontrado no livro citado de Anhaia Mello, de onde estas notas foram tiradas.

Nas concessões de Serviços de Utilidade Públicas, dois / fatores são os principais: Tarifa e Prazo. A discussão sobre os mesmos interessa sobretudo, contudo, não vamos entrar nesse assunto porque escapa ao âmbito de generalidade, dessas notas.

Reportamos, ainda, a obra de Anhaia Mello, para aqueles que desejam maiores detalhes. Assim, dentro da generalidade, / diremos que:

- 1) - A tarifa, objeto de real importância para as duas partes, pode ser calculada sob vários critérios e sendo de destacar o que melhor resolve do ponto de vista da coletividade: o "Serviço pelo Custo"
- 2) - O Prazo, objeto também do grande interesse entre as duas partes: o que melhor consulta a coletividade pela proteção aos direitos do público é o da "duração in determinada", uma vez que o serviço de utilidade pública deve ter uma flexibilidade, que o permita acompanhar o progresso da técnica e da evolução social, a fim de que possa a todo tempo / prestar um bom serviço de "bem estar social".

É por isso que nas concessões de serviço de utilidade pública, dois princípios já consagrados devem orientar os contratos:

- 1 - "a concessão de prazo indeterminado" reconhece o caráter de permanência dos serviços de utilidade pública e o seu caráter monopólico, proibindo a competição, a não ser que a conveniência e a necessidades / públicas exijam o contrário, de acordo com as comissões administrativas".
- 2) - "O direito de prestar serviços é indeterminado, sujeito porém à possibilidade de municipalização a qualquer tempo sendo a compra efetuada por um preço justo, fixado pelas referidas comissões".

A Tarifa estabelecida na base do "Serviço pelo custo" vem resolver de um modo justo a fixação do preço que deve pagar o usuário do serviço público sem dar prejuízo à empresa exploradora e por outro lado, proteger o freguês contra a "possível exploração" por parte da "exploradora", no caso de livre critério na fixação da Tarifa.

No estabelecimento da Tarifa na base do custo do serviço, os fatores seguintes devem ser considerados:

- 1 - despesas correntes de operação
  - 2 - impostos e taxas
  - 3 - provisão para a conservação da propriedade
  - 4 - custo da fiscalização municipal
  - 5 - retribuição determinada sobre o valor da propriedade
- Para o fim da encampação ou municipalidade dos serviços

continuação:

de utilidade pública exercido por uma empresa particular, o valor da propriedade, em qualquer data, é obtido somando-se ao capital inicial 7 (custo original das propriedades menos a depreciação) o valor das novas instalações deduzida a depreciação.

Concluindo-se diremos como o Prof. Anhaia Mello:

- 1 - "Os serviços de utilidade pública são essencialmente indústrias de permanência"; não é concebível que a vida social dispense o seu uso, Devido a essa permanência essencial, o progresso dessas indústrias não pode ser concessões a prazo fixo.
- 2 - Impõe-se a "concessão de prazo indeterminado", devidamente regulamentada".
- 3 - O requisito essencial da tarifa do serviço de utilidade pública é a sua flexibilidade.  
O serviço - pelo-custo é a solução mais perfeita do problema.

PERMISSÕES

É uma nova modalidade usada pela Prefeitura do Distrito Federal nos serviços de transportes coletivos, permitindo, a título precário, determinadas firmas explorarem linhas de ônibus, lotações, em condições sujeitas a modificações ditadas pelas conveniências do serviço; / independentemente de obrigações contratuais.

AUTARQUIAS

Autarquias são órgãos autônomos da Administração Pública com personalidade jurídica, patrimônio próprio e atribuições estatais / específicas, conceituadas pelo 2º art. 2º do Dec. Lei nº 6.016 de .... 12/11/43 que diz:

Considera-se autarquia para efeito deste Decreto-Lei o serviço estatal descentralizado com personalidade de decreto público, explicitada por lei. (1)

---

1 - Hely Lopes Meirelles - Direito Municipal Brasileiro - Vol. I ....  
pag. 320 - ed. 1957.

## P O N T O 12

- 1 - Posturas municipais.
- 2 - Códigos de Obras.
- 3 - Código de Obras do antigo Distrito Federal - Dec. 6.000.
- 4 - Estudos e modificações do Dec. 6.000.
- 5 - Diferentes códigos de Obras de algumas cidades.
- 6 - Legislação Municipal: decretos - resoluções - atos - portarias - instruções - regulamentos - etc.

1 - POSTURAS MUNICIPAIS

Por esse nome "Posturas Municipais" entende-se a um conjunto de leis municipais sobre vários assuntos que dizem respeito a vida do município, codificados de modo a reger as relações dos municípios no cumprimento de suas obrigações com a municipalidade.

A palavra "Postura" vem do Latim "Positura" significando: "colocação, disposição, etc." (Laudelino Freire - Grande e Novíssimo Dicionário da Língua Portuguesa). Nesse dicionário encontra-se:

Postura - "Ordem dimanada das Câmaras Municipais, que obriga os municípios ao cumprimento de certos deveres de ordem pública."

Nas pequenas cidades as "Posturas Municipais" constam de um único volume onde diferentes assuntos administrativos e regulamentares acham-se distribuídos em capítulos. A medida, porém, que a cidade cresce e se desenvolve, há necessidade de separar os assuntos e alguns deles tomam certa importância, daí, destacarem-se em códigos. Surgem então códigos especializados e entre eles o Código de Obras.

2 - CÓDIGO DE OBRAS

A regulamentação das edificações e das obras em geral é estabelecida no Código de Obras. A atribuição dessa regulamentação é estabelecida pelos artigos 572 a 587 do Código Civil que deferem ao Município esse direito.

Todo o proprietário tem o direito de construir no seu terreno desde que obedea aos preceitos estabelecidos no Código de Obras. Várias condições são impostas visando à segurança, à higiene e à estética das edificações. Exigências são cabíveis quanto à insolação, aeração, cubagem, gabarito de altura, recuos, afastamentos, etc.

Sob certo aspecto o Código de Obras pode ser comparado a um Manual Técnico-Legal de construção e reconstrução. Transformado em lei do Município, ele estabelece as regras gerais a que devam ser obedecidas as obras técnicas sejam prédios, sejam construtivas em geral, realizadas dentro do Município.

Os Códigos de Obras, de um modo geral, começam definindo as palavras e termos técnicos para maior inteligência do seu texto. A seguir divide o município em zonas, bem como a cidade, distinguindo para a sua aplicação as diferentes zonas: a) residencial; b) comercial; ou central; c) suburbana, e finalmente, d) rural ou agrícola.

Cada uma dessas zonas pode, por sua vez, ser subdividida e variar a aplicação dos preceitos conforme o caso específico.

Os Códigos de Obras das cidades brasileiras depois de 1940 sofreram grande influência dos dois códigos de obras das duas maiores cidades do Brasil: Rio de Janeiro e São Paulo.

Estes dois códigos de obras, são mais conhecidos como: Decreto 6.000 e Código de Obras "Arthur Saboya" eles são responsáveis pela compilação de vários Códigos de Obras feitas pelas Prefeituras do interior.

Em muitos casos, a cópia é tão fiel que se tornam inaplicáveis às respectivas cidades, de características inteiramente diferentes do Rio ou de São Paulo.

Aliás, se a adaptação é feita conscientemente nada mais louvável. Obtem-se com isso uma certa uniformização nos Códigos de Obras, uma vez que a técnica construtiva é a mesma para uma determinada região do país. Assim, é inegável a influência do Distrito Federal no Estado do Rio e zonas limítrofes de Minas e Espírito Santo. Isso faz com que as administrações municipais procurem inspirar-se no Dec. 6.000. Do mesmo modo, as cidades do Estado de São Paulo, mais ligadas à sua Capital, tem que sofrer a sua superior influência, resultando códigos uniformizados pelo da paulicéa.

Ocorre a mesma coisa no estrangeiro. Nos Estados Unidos há um código uniforme para a região da costa do Pacífico chamado "Uniform Building Code" que é adotado pela "Pacific Coast Building Officials' Conference" de Los Angeles e que se aplica genericamente a quasi todas as cidades da Califórnia e outros Estados do Pacífico.

Alguns Estados Americanos fazem o seu código uniforme para as suas cidades. É o caso do "The Commonwealth of Massachusetts - Acts of 1938 - Chapter 479" que trata da codificação, revisão e emendas nas leis relativas à construção modificação e conservação dos edifícios e outras estruturas da cidade de Boston.

Os exemplares que acompanham estas notas de aula esclarecem a fatura desses códigos de obras.

### 3 - CODIGOS DE OBRAS DO DISTRITO FEDERAL - DEC. 6.000

Ligeiro Histórico - Antes do Dec. 6.000 (que entrou em vigor em 1º de julho de 1937) havia o Dec. nº 5595 de 10 de julho de 1935 baixado então Prefeito Pedro Ernesto em substituição ao antigo Dec. 2087 de 19 de janeiro de 1925 aprovado pelo Prefeito Alaôr Prata. Esse Código de Obras 2087 ou Regulamento para as construções, re-

construções, acréscimos, modificações de prédios no Distrito Federal, regeu durante 12 anos as construções do Rio, no momento em que um novo elemento construtivo iniciar sua fase de aplicação, porque logo a seguir em 1937 apareceu o Dec. 6.000, para suprir as deficiências bastante ressaltadas no 2087 com relações à nova técnica, e evolução da cidade.

O Dec. 6.000 foi um trabalho polimorfo, de vários colaboradores, porém unificado e sistematizados por um engenheiro municipal conhecedor dos inúmeros problemas da cidade do Rio de Janeiro que foi João Gualberto Marques Pôrto. Deve-se a êle a codificação de uma série de leis, atos, posturas, regulamentos, portarias etc. esparsas, complementares e suplementares da legislação anterior que regulava as construções, reconstruções etc., que deve o grande mérito de unificar e sistematizar essas leis.

Hoje, porém, todos sentimos a necessidade de uma revisão e reforma no Dec. 6.000 pelo seu anacromismo. Como código procurou entrar em minudicências tornando-se de certo modo rígido. Por outro lado, a evolução da técnica e de princípios gerais de urbanismo, tornaram o código obsoleto. Isso quanto ao tempo. Quanto ao espaço a cidade cresceu, expandiu-se, novas zonas edificadas surgiram obrigando leis posteriores a alterarem dispositivos do código.

Não se pode mais atualmente compulsar os artigos do Dec. 6.000, sem antes ter o cuidado de verificar se foi feita a sua revogação ou alteração por outra lei posterior.

#### 4 - ESTUDOS DA MODIFICAÇÃO DO DEC. 6.000

Com cinco anos de aplicação do Dec. 6.000 já se tornou indispensável a alteração de vários dos seus dispositivos. Nos dois primeiros anos verificaram-se certas incongruências que foram logo alteradas por decretos parciais do Prefeito.

O número de decretos modificativos foi aumentando com o correr dos anos que após 10 anos de aplicação já se tornara necessário uma consolidação de leis que importavam em um verdadeiro novo código. Várias comissões foram nomeadas incumbidas de estudar as modificações e sugerir novos dispositivos a figurarem no novo código. Por fim, a última comissão elaborou um anteprojeto de novo código de obras na Administração João Carlos Vital tendo como Secretário Geral da Viação Eng. Alim Pedro, resultando no aumento do volume que procurou incluir todas as atividades técnicas, administrativas e fiscais relativas as obras no Distrito Federal.

Distribuindo-se esse anteprojeto de código por várias seções da Prefeitura pelas associações de Classe, e órgãos interessados para receber críticas e sugestões, foi o mesmo arquivado em face de várias incongruências apontadas e principalmente de críticas judiciosas feitas pelo Club de Engenharia por intermédio da sua comissão técnica designada pelo presidente Edison Passos para dar parecer sobre esse anteprojeto.

A vista do parecer do Club de Engenharia, resolveu a Secretaria Geral de Viação nomear outra comissão para elaborar o novo código de obras em substituição ao Dec. 6.000. Com as mutações políticas do secretariado da Prefeitura, essas comissões sofrem quando não alterações de nomes, no seu prestígio e estímulo paralizzando os seus trabalhos. É o que parece estar sucedendo no presente momento com a atual comissão de modificação do Dec. 6.000.

O anteprojeto do Código de Obras de julho de 1952 foi coordenado por / uma comissão composta de três membros, engenheiros da Prefeitura: Fernando Pereira da Silva, Luiz Ribeiro Soares e Hermínio de Andrade Silva.

Receberam êsses engenheiros várias sugestões, minutas de lei, definições estruturais, classificações, especificações, regras etc. de várias repartições municipais e de entidades privadas e de classe e com tal abundância de detalhes em algumas delas que, não havendo tempo suficiente para uma separação cuidadosa foram encaixadas no anteprojeto o que resultou uma obra heterogenea, desconexa, e muito inferior em qualidade e unidade ao Dec. 6.000.

O anteprojeto tinha a seguinte estrutura:

- 0 - Licenciamento
- 1 - Fiscalização
- 2 - Zoneamento
- 3 - Logradouros
- 4 - Terrenos
- 5 - Edificações
- 6 - Prospecções e Explorações
- 7 - Instalações
- 8 - Materiais

Cada um desses títulos está subdividido em capítulos como se segue:

- 0 - Licenciamento
- 00 - Definições
- 01 - Condições Gerais
- 02 - De obras em Logradouros
- 03 - De obras em Terrenos
- 04 - De Edificações
- 05 - De Prospecção e Exploração
- 06 - De Instalações
- 1 - Fiscalização
- 10 - Definições
- 11 - Condições Gerais

- 12 - De obras em Logradouros
- 13 - De obras em Terrenos
- 14 - De Edificações
- 15 - De Prospecção e Explorações
- 16 - De Instalações
  
- 2 - Zoneamento
  - 20 - Definições
  - 21 - Classificação de Regiões, Zonas e Núcleos
  - 22 - Condições Peculiares às Zonas e Núcleos
  - 23 - Condições Gerais
  - 24 - Mapas
  
- 3 - Logradouros
  - 30 - Definições
  - 31 - Condições Gerais
  - 32 - dos Arruamentos
  - 33 - das Obras
  - 34 - dos Passeios
  - 35 - da Ocupação
  - 36 - dos Danos
  
- 4 - Terrenos
  - 40 - Definições
  - 41 - Condições Gerais
  - 42 - dos Parcelamentos
  
- 5 - Edificações
  - 50 - Definições
  - 51 - Generalidades
  - 52 - Habitações Isoladas
  - 53 - Habitações Múltiplas
  - 54 - Habitações Coletivas
  - 55 - Habitações e Conjuntos Residenciais do Tipo Popular
  - 56 - Construções de uso Transitório e Utilização Comum
  - 57 - Construções com Finalidade Específica
  - 58 - Obras Parciais e de Modificações de Prédios Existentes
  - 59 - Demolições

6 - PROSPECÇÕES E EXPLORAÇÕES

- 60 - Definições
- 61 - Sondagens
- 62 - Regiões de Exploração
- 63 - Exploração

7 - INSTALAÇÕES

- 70 - Definições
- 71 - Mecânica
- 72 - Hidráulica
- 73 - Elétricas
- 74 - de Gás
- 75 - Telefônicas
- 76 - de Incineração de Lixo
- 77 - Contra Incêndio

- 8 - Materiais  
(5 artigos)

A estruturação do anteprojeto, a nosso ver, não está bem feita, pois separa coisas da mesma finalidade em capítulos diferentes. Por outro lado, há repetição indesejável dos mesmos assuntos em títulos diversos e frequentemente em certa contradição. Há no capítulo das definições impropriedades técnicas, vernaculares e contraditórias. Houve, por assim dizer, uma tumultuação da codificação e em vez de simplificar, complicou-se com a preocupação de se querer fazer coisa diferente.

Há detalhes demais em certos artigos que procuram substituir o desenho/ou projeto, prejudicando a clareza e a liberdade de criação em novos projetos. Se aprovado, os anteprojeto como novo Código de Obras do Distrito Federal, teríamos cerceado o direito de imaginação face à evolução da técnica no tempo e no espaço. Felizmente, o bom senso imperou e afastou o perigo de sua aprovação.

5 - LEGISLAÇÃO MUNICIPAL - decretos, atos, regulamentos, portarias, instruções, ordens de serviço, resoluções, etc.

Legislação Municipal - com exceção de umas poucas cidades que poderíamos cingir ao Rio e a S. Paulo, não existe no resto do País uma legislação municipal a que correspondesse a uma doutrina equivalente ao Código Penal ou do Código do Processo Civil e que chamaríamos de um modo genérico de Direito Municipal. Essa legislação especial relativa ao Município, do mesmo modo que existe o Direito Administrativo, abrangeria um âmbito mais geral.

Até hoje, o Direito Municipal como doutrina não foi criado, embora a legislação especializada seja mais vasta que de outros assuntos já coordenados em doutrina.

Com o advento do municipalismo, porém, é bem possível que haja um movimento nesse sentido e venha, assim, ser criado a nova doutrina do Direito Municipal.

Por ora, a legislação municipal não tendo sido disciplinada é um pouco caótica e varia de município em município e até no mesmo município com as administrações.

As leis, no seu significado mais geral, podem ser de vários tipos, sejam elas emanadas do executivo ou da Câmara dos Vereadores. Assim, podem ser designadas por vários nomes de acordo com a sua finalidade, sendo os seguintes títulos os mais comuns:

- 1 - decretos
- 2 - atos
- 3 - regulamentos
- 4 - portarias
- 5 - editais
- 6 - instruções
- 7 - ordens de serviço
- 8 - resoluções

A definição de cada um desses termos poderia ser feita como exemplos práticos que desse modo explicaria a sua significação.

Alguns deles dispensam maiores explicações porque já vêm implicitamente definidos pelo seu próprio sentido. Exemplo: ordens de serviço, são instruções sobre determinado serviço com força de lei; Instruções são um conjunto de regras a serem obedecidas sobre um assunto especificado. Decreto e Atos são decisões do poder governamental executivo ou legislativo. Regulamento, Instruções, Portarias, Edital, são, igualmente, decisões tomadas pelo governo e que têm força de lei.

Conforme a finalidade a decisão governamental tomará o nome adequado.

Assim, exemplificando temos:

- Decretos - sobre desapropriação, código de obras, reconhecimento de lotes, etc..
- Atos - sobre aprovação de várias resoluções da Câmara ou de Prefeito com o mesmo significado de decreto: Ato nº 663 de 10 de agosto de 1934 - aprova a consolidação do Código de Obras Arthur Saboya da cidade de S. Paulo.
- Portaria- em geral aplica-se para nomeações: O Prefeito do Distrito Federal baixa a portaria nº . . . nomeando o sr. . . para o cargo de . . . ou designando para a Comissão tal o funcionário qual . . . etc..

**Edital** - O Prefeito faz saber pelo presente Edital que se acha aberta na Diretoria de Obras a Concorrência Pública para o calçamento da Rua A de acordo com as seguintes especificações e quantidades de serviço: . . .

**Regulamento**-O Prefeito decreta o regulamento promulgado pela Câmara relativo ao funcionamento das casas de diversões.

**Instrução** - O Prefeito baixa as seguintes instruções sobre os serviços varredura de rua, etc..

**Ordens de Serviço** - Embora não seja da atribuição própria do Prefeito e sim dos seus auxiliares, pode um Prefeito, principalmente das pequenas cidades, baixar ordens de serviço relativas tanto à administração quanto à execução de obras públicas. Normalmente, uma ordem de serviço é dada pelo diretor de uma repartição. Nos casos da fiscalização de obras cabe ao engenheiro fiscal dar a ordem de serviço seja para o início da obra pública, seja na obediência de um determinado item ou especificações. Assim, a ordem de serviço não constitui propriamente uma lei a ser cumprida, mas apenas uma determinação específica sobre uma obra ou serviço a ser executado, de ordinário logo em seguida ao recebimento da ordem.

**Resoluções**- são atos do Prefeito sobre determinado assunto e que devem ser obedecidas e mantidas até revogação posterior.

**Exemplo:** - Em geral, o Prefeito baixa uma "Resolução" dizendo: O Prefeito baseado no art. . . . . da lei nº . . ou Decreto nº . . (lei orgânica) resolve:

- a) manter por 30 dias a suspensão do funcionário tal etc...
- b) ordenar a abertura de um inquérito administrativo para apurar as irregularidades apontadas no serviço tal, etc..
- c) nomear os funcionários fulano, beltrano e sicrano para constituírem a Comissão de inquérito administrativo acima.

É claro que as Resoluções são inúmeras e qualquer atitude ou ato do Prefeito pode constituir motivo para uma resolução. É pois, desnecessário esclarecer com outros exemplos.

As denominações que possam ter em administração as atitudes do Prefeito ou da Câmara dos Vereadores, são as mais variadas. Enumeramos as principais. É possível que termos novos sejam empregados para melhor definir uma situação ou expressão. De qualquer modo, em administração Municipal, no que diz respeito à legislação, a terminologia / mais usual foi sintetizada nestas notas de aula.

BIBLIOGRAFIA

- 1) - Código de Obras do Distrito Federal - Dec. 6.000 de 1 de julho de 1937
- 2) - Anteprojeto código de obras D.F. - Reforma Dec. 6.000-1952
- 3) - Regulamento de Construção do D.F. - Dec.2087 - 19/1/1924
- 4) - Regulamento de Obras do D.F. - Dec.5595 de 10/7/1935
- 5) - Código de Obras de Arthur Saboya - S. Paulo
- 6) - Código de Obras - Juiz de Fora
- 7) - Código de Obras- Barra Mansa
- 8) - Código de Posturas - Ribeirão Preto
- 9) - Código de Posturas - S. Luiz do Maranhão
- 10) - Posturas de Pretópolis sobre Loteamento e Zoneamento
- 11) - Posturas de Niterói - sobre obras
- 12) - Uniform Building Code - Pacific Coast - 1937
- 13) - Salt Lake City - Building Code
- 14) - The Commonwealth of Massachusetts - Code of City of Boston

- 1 - Caderno de Encargos.
- 2 - Caderno de Obrigações.
- 3 - Caderno de Obrigações da antiga Prefeitura do Distrito Federal.
- 4 - Concorrência Pública - editais.
- 5 - Regulamento diversos.

#### 1 - CADERNO DE ENCARGOS

Dá-se o nome de Caderno de Encargos a um conjunto de regras, preceitos, instruções, especificações, apropriações, etc., sobre obras em geral ou sobre determinado serviço.

O Caderno de Encargos é, em última análise, um manual técnico. Além das funções acima enumeradas, o Caderno de Encargos preocupa-se particularmente no estabelecimento dos preços unitários dos diversos serviços. O Caderno de Encargos deve conter, também, a legislação trabalhista e profissional, relativa aos operários, patrões, engenheiros, etc.

A codificação dos tipos de obras, em geral de construção de edifícios e obras de engenharia civil mais comuns, é objeto, igualmente, do Caderno de Encargos.

Um livro consagrado entre nós é o "Caderno de Encargos" do Engenheiro Paulo Costa, cuja 1ª edição é de 1939, sob o título:

"Caderno de Encargos para Construção de Edifícios".

Seguiu-se a 2ª edição em 1943, com algumas alterações e aumento de tabelas e gráficos. Outras edições, sempre aumentadas e melhoradas, sucederam-se. A 6ª edição é de 1953, publicada pela Editora Científica - Rio de Janeiro. Esse exemplar está assim constituído:

- 1 - Construção de Edifícios
- 2 - Especificações Técnicas
- 3 - Composição de Unidades
- 4 - Organização de Orçamentos
- 5 - Assuntos Técnicos
- 6 - Especificações Especiais
- 7 - Rodovias
- 8 - Ferrovias
- 9 - Aeroportos
- 10 - Diversos
- 11 - Tabelas
- 12 - Gráficos

Como todo Manual Técnico, o Caderno de Encargos deve fazer parte da biblioteca do Engenheiro ou do Arquiteto, como obra a ser compulsada frequentemente, na sua vida profissional. O caderno de Encargos do Eng<sup>o</sup> Paulo Costa preenche satisfatoriamente a sua finalidade, sendo o melhor até agora aparecido na nossa literatura técnico-profissional.

## 2 - CADERNO DE OBRIGAÇÕES

O Caderno de Obrigações é um caderno de encargos de âmbito mais restrito.

A rigor, não há diferenças entre um e outro. Entretanto, convencionou-se chamar Caderno de Obrigações ao conjunto de normas, especificações, regras, obrigações contratuais, etc. a que devem satisfazer os contratantes de obras, sejam públicas ou particulares.

Em geral, o Caderno de Obrigações se limita a um pequeno grupo de obras correlatas. Haverá tantos cadernos de obrigações, quantas forem as diferenciações mais acentuadas dos grupos de obras. Para melhor entender estas generalidades, vamos nos reportar aos exemplos práticos que ocorrem nas grandes cidades, onde as possibilidades de obras de vulto são mais frequentes, que nas pequenas cidades. Verifiquemos, o que ocorre na cidade do Rio de Janeiro. Assim temos:

## 3 - CADERNO DE OBRIGAÇÕES DA ANTIGA PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL

O primeiro Caderno de Obrigações da antiga Prefeitura do Distrito Federal foi aprovado pelo Decreto nº 3.094 de 25 de julho de 1929, pelo então Prefeito Antônio Prado Junior e foi elaborado pelo saudoso Eng<sup>o</sup> Edison Passos. Esse Caderno de Obrigações está dividido em 3 partes:

- 1ª Parte - Disposições gerais
- 2ª Parte - Especificações
- 3ª Parte - Anexos (modelos de editais, contratos e preços de unidade)

Por sua vez, cada uma das partes acha-se subdividida da maneira seguinte:

- 1ª Parte - Disposições gerais
  - a) Concorrência pública
  - b) Contratos
  - c) Obrigações contratuais:
    - I - Execução da obra.
    - II - Fiscalização da obra.
    - III - Prazos para início e conclusão da obra.
    - IV - Responsabilidade dadas pelo contratante empreiteiro para com terceiros.

- V - Garantias dadas pelo contratante-empreiteiro para execução da obra.
- VI - Penalidades a que ficam sujeitos os contratantes-em empreiteiros.
- VII - Aceitação da obra contratada.
- VIII - Pagamento da obra executada.
- IX - Conservação da obra executada.

2ª Parte - Especificações

- a) Materiais
- b) Obras

3ª Parte - Anexos

- a) Modelos de editais
- b) Modelos de contratos
- c) Preços de unidades

Este Caderno de Obrigações serviu durante muitos anos e foi gradualmente alterado por leis posteriores, em determinados casos particulares e substituído pelo Decreto nº 11.394, de 24 de abril de 1952, que por sua vez, foi revogado pelo Decreto-Lei nº 12.172 de 31 de julho de 1953 que aprova o Caderno de Obrigações da Prefeitura do Distrito Federal que está assim estruturado:

Título I - Normas Administrativas

- Capítulo I - Registro de Empreiteiros
- Capítulo II - Preparo das Concorrências
- Capítulo III - Concorrências
- Capítulo IV - Contratos
- Capítulo V - Fiscalização
- Capítulo VI - Execução das Obras
- Capítulo VII - Prazos
- Capítulo VIII - Pagamento
- Capítulo IX - Responsabilidade do Empreiteiro para com terceiros.
- Capítulo X - Aceitação da Obra
- Capítulo XI - Conservação da Obra e Garantia de Funcionamento das Instalações.
- Capítulo XII - Penalidades.
- Capítulo XIII - Segurança e Proteção do Trabalhador.

Título II - Especificações dos materiais.

Título III - Normas de Execução.

## Título IV - Disposições Gerais

Modelos: "A", "B", "C", "D" e "E".

4 - CONCORRENCIA PUBLICA - EDITAIS

O Caderno de Obrigações - Dec. 12.172 de 31.7.53 - traz no Título IV Disposições Gerais, três tipos de modelos para as concorrências públicas, seguintes:

3º) - Modelo C - Concorrência Administrativa.

Para cada tipo de concorrência há o contrato respectivo assim:

4º) - Modelo D - Contrato com base em preço unitário.

5º) - Modelo E - Contrato com base em preço global.

A concorrência administrativa se encaixa num dos dois contratos, conforme se trata de preço unitário ou preço global.

Editais - No Caderno de Obrigações - Dec. 12.172 de 31.7.53, encontram-se os modelos de editais A, B, C, D e E respectivos para as concorrências acima especificadas.

Exemplo: À guisa de exemplo de concorrência pública executada pela Prefeitura do Distrito Federal para obras de pavimentação, anexamos um edital relativo à "Estrada da Ribeira do Galeão - Ilha do Governador, realizadas em 17 de maio de 1948. Também anexamos às notas de aula, à guisa de exemplo o "Parecer da Comissão de Concorrências Públicas", do Departamento de Obras da P.D.F., sobre a concorrência realizada para as obras de pavimentação da Rua Barão de Petrópolis e o quadro comparativo das propostas das firmas concorrentes.

SECRETARIA GERAL DE VIAÇÃO E OBRAS  
DEPARTAMENTO GERAL

CONCORRÊNCIA PÚBLICA PARA PAVIMENTAÇÃO EM MACADAME BETU-  
MINOSO CONSTRUÇÃO DE GALERIAS DE ÁGUAS PLUVIAIS E OBRAS  
COMPLEMENTARES NA ESTRADA DO GALEÃO - RIBEIRA

BASES E ESPECIFICAÇÕES

Acha-se aberta a concorrência pública para a execução das obras acima citada e de acordo com as bases e especificações que acompanham esta concorrência. Processo nº 306.572/48.

Recebem-se propostas no dia 17 de maio, às 15 horas, no Gabinete do Diretor do Departamento de Obras.

Os Srs. Concorrentes em suas propostas que deverão ser entregues, devidamente autenticadas e em duas vias, ao Sr. Presidente da Comissão de Concorrências Públicas, deverão declarar:

- 1ª) - Que se submetem inteiramente às Especificações e Obrigações Contratuais, aprovadas pelo Decreto 3.094 de 25 de julho de 1929, as constantes desta concorrência.
- 2ª) - Qual o prazo dentro do qual se comprometem a entregar a obra em concorrência, prazo esse que não poderá exceder de 20 meses.
- 3ª) - Quais os preços unitários para cada um dos serviços constantes destas Especificações e qual o preço global da obra em concorrência, preço este que deverá ser a resultante da aplicação dos mesmos preços unitários, os quais deverão ser escritos por extenso as quantidades de cada um dos serviços indicados:

1) Roçada . . . . .	80.000 MQ
2) Destacamento . . . . .	50.000 MQ
3) Escavação em terra a céu aberto . . . . .	200.000 MQ
4) Idem, idem, em moledo . . . . .	4.000 MC
5) Preparo do solo até a altura de 0,30 . . . . .	152.000 MQ
6) Preparo do solo até a altura de 0,60 . . . . .	64.000 MQ
7) Transporte de terra até a distância, de 1 km por metro cúbico decâmetro, inclusive carga e descarga, espalhamento e compactação . . . . .	3.000.000 MC/DM
8) Idem, idem, de mais de 1 km até 2 km . . . . .	3.000.000 MC/DM
9) Idem, idem, até 3 km . . . . .	3.000.000 MC/DM

10) Idem, idem, até 6 km . . . . .	10.000.000 MCDM
11) Escavação em vala até 1,50m inclusive transporte e descarga, até 50m de distância . . . . .	15.000 MC
12) Idem, idem, até 3m de profundidade . . . . .	6.500 MC
13) Alvenaria de pedra argamassada (traço 1:5) cimento e areia para muralha de cais, sendo a face aparente simplesmente desbastada . . . . .	8.000 MC
14) Meio fio reto apicoado, fornecido e assente, inclusive a escavação da vala . . . . .	24.000 ML
15) Idem, idem, curvos . . . . .	2.000 ML
16) Meio fio reassente curvo ou reto . . . . .	1.000 ML
17) Sargeta de paralelepípedos sobre base de macadame com 0,50m de largura rejuntamento a betume sendo o betume fornecido pela P.D.F. no Retiro Saudoso . . . . .	20.000 MQ
18) Caixa de ralo completa com grelhas deslizantes.	1.000 UN
19) Caixa de ralo completa de 1,50 por 1,50 . . . . .	130 UN
20) Idem, idem, de 1,50 x 2,00 . . . . .	
21) Poço de visita de 1,00x 1,00 com tampão de ferro de 220 kg. . . . .	50 UN
22) Bôca de lobo, dimensões 0,80m aberto no meio fio . . . . .	300 UN
23) Tubos de concreto armado de 0,30m de diâmetro fornecido e assente, inclusive escavação da vala atérrro e soca . . . . .	6.000 ML
24) Tubos de concreto armado de 0,40 de diâmetro excluída a escavação incluídos atérrro e soca . . . . .	2.200 ML
25) Idem, idem, de 0,50m . . . . .	2.200 ML
26) Idem, idem, de 0,60 m. . . . .	750 ML
27) Idem, idem, de 0,70m . . . . .	600 ML
28) Idem, idem, de 0,80 m. . . . .	800 ML
29) Idem, idem, de 0,90m . . . . .	500 ML
30) Idem, idem, de 1,00m . . . . .	400 ML
31) Travessão de pedra sobre base de concreto traço 1:3:5 . . . . .	1.200 ML
32) Mão de obra para espalhamento e compressão de macadame até obtenção da espessura de 0,15m sendo o macadame fornecido pela P.D.F. a 8 km do local . . . . .	120.000 MQ
33) Mão de obra para aplicação de cimento, asfáltico a 10 kg por m <sup>2</sup> , sendo o cimento asfáltico fornecido pela P.D.F., no Retiro Saudoso . . . . .	120.000 MQ
34) Levantamento do calçamento, em concreto simples . . . . .	9.000 MQ

35) Calçamento em macadame betuminoso sendo o betume fornecido pela P.D.F. no Retiro Saudoso . . . . .	10.000 MQ
--	-----------

No decorrer da execução dos serviços, essas quantidades poderão ser modificadas, bem como substituídos os serviços por outros semelhantes que constem da relação dos preços unitários pedidos.

Para extração e pagamento das contas parciais e totais, serão levados em / consideração as quantidades de serviços efetivamente constatados pelas medições que se realizarem.

**NOTA:** A Prefeitura poderá exigir para o julgamento das propostas a apresentação da composição de quaisquer preços unitários apresentados pelos concorrentes.

4ª) - Que concordam com a inclusão no contrato, de uma cláusula autorizando à Prefeitura a alienar as apólices porventura caucionadas.

Antes de abertas e lidas as propostas, os senhores concorrentes deverão exibir à Comissão de Concorrências Públicas, os documentos que provam:

- a) Terem feito nos cofres municipais um depósito necessário para a garantia da proposta, em moeda corrente ou em apólices ao portador de Cr\$30.000 (trinta mil cruzeiros)
- b) Terem cumprido o Decreto-Lei nº 3.996 de 1941 e a Lei Sindical.
- c) Terem quitação dos respectivos impostos com a Fazenda Municipal e o Tesouro Federal.

Os Srs. concorrentes apresentarão em envólucros separado das propostas, além da carteira profissional expedida pelo Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, provas de idoneidade profissional e financeira, sobre as quais se manifestará a Comissão de Concorrências Públicas, com recurso para o Senhor Prefeito.

Será obrigatório, no ato da realização das Concorrências, a apresentação da certidão, prevista no art. 362, § 1º, capítulo 2º, título 3, da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada, pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

Será obrigatório a prova de cumprimento das exigências estabelecidas no Decreto-lei nº 3.995, de 31/12/1941.

Nos termos do Art. 37 do Decreto-lei número 1.402, de 5/7/1939 e aviso nº 3, de 27/9/1932, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, será assegurada preferência, em igualdade de condições, às empresas ou firmas sindicalizadas.

As propostas deverão conter obrigatoriamente, além da assinatura da firma proponente, a do seu profissional, de acordo com o registro no referido Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, sob pena de nulidade.

Só serão abertas e lidas as propostas dos concorrentes julgados idôneos pela Comissão, permanecendo fechadas para o julgamento do Sr. Prefeito, de acôrdo com as Disposições Gerais, ítem A, do Decreto 3.094, de 25 de julho de 1929, as dos julgados idôneos.

O concorrente, cuja proposta fôr aceita pelo Sr. Prefeito, se obrigará a assinar o contrato dentro do prazo de 5 (cinco) dias, contados da data em que fôr publicada pelo Edital, convidado a fazê-lo, sob pena de perder o depósito de garantia da proposta, e de ser anulada a Concorrência.

A assinatura do contrato exige que o concorrente pague previamente impostos de expedientes, relativos ao valor das obras contratadas, valor esse que para tal fim, será calculado pelos preços unitários da proposta aceita e prove ter feito nos cofres municipais o depósito necessário para a garantia da proposta (nº 1, capítulo V, alínea C, da 1ª parte do Decreto-lei nº 3.094), podendo este depósito ser feito em moeda corrente, apólices ao portador, federais ou municipais, e terem satisfeito as disposições gerais do Decreto-lei nº 1.843 de 7/12/1939 (lei dos dois terços).

Serão impugnadas tôdas as propostas que não estiverem de acôrdo com as condições nas aludidas Especificações e Obrigações Contratuais, quer por omissão, quer por discordância.

Lida a proposta, será declarado imediatamente se ela se acha ou não em condições de ser aceita para o julgamento.

Na sala de Comissão de Concorrência Públicas serão ministrados aos Srs. concorrentes sob qualquer dúvida que por ventura tenham para a confecção de suas propostas.

Rio de Janeiro, 30 de abril de 1948

As. Hermano Cupertino Nogueira Durão  
Eng. Chefe - Mat. 775

SECRETARIA GERAL DE VIACÃO E OBRASCOMISSÃO DE CONCORRENCIAS PÚBLICASDO DEPARTAMENTO DE OBRASP A R E C E R

A Comissão de Concorrências Públicas do Departamento de Obras, examinou as propostas apresentadas para a execução das obras para alargamento, pavimentação e muralha de sustentação da Rua Barão de Petrópolis, no trecho compreendido entre a rua Itapiru e o túnel do Rio Comprido, e passa a emitir o seu parecer:

Compareceram sete (7) concorrentes:

- a) Empresa Beta de Construções Ltda.  
preço proposto - Cr\$3.724.650,00
- b) L. Quattroni  
preço proposto - Cr\$3.760.725,00
- c) Cia. Construtora Baerlein  
preço proposto - Cr\$3.844.990,00
- d) Daudt & Durão  
preço proposto - Cr\$3.886.780,00
- e) Empresa Carioca de Engenharia Ltda.  
preço proposto - Cr\$3.924.515,00
- f) Gustavo Simão Tamm  
preço proposto - Cr\$3.969.755,00
- g) Simaco & Cia. Ltda.  
preço proposto - Cr\$4.501.716,50

A menor proposta apresentada para a execução das obras acima citadas é inferior em mais de 10% ao orçamento oficial que é de Cr\$4.130.835,00.

Todos os concorrentes estão de pleno acordo com as Especificações e Obrigações Contratuais, o que leva a Comissão de Concorrências Públicas a classificá-los em ordem ascendente de preços globais:

1º lugar:

Empresa Beta de Construções Ltda.  
preço global . . . . . Cr\$3.724.650,00  
prazo - 18 meses

## 2º lugar:

L. Quattroni

preço global . . . . . 1 . . . . . Cr\$3.760.725,00

prazo - 18 meses

## 3º lugar:

Cia. Construtora Baerlein

preço global . . . . . Cr\$3.844.990,00

prazo - 18 meses

## 4º lugar:

Daudt &amp; Durão

preço global . . . . . Cr\$3.886.780,00

prazo - 18 meses

## 5º lugar:

Empresa Carioca de Engenharia Ltda.

Preço global . . . . . Cr\$3.924.515,00

prazo - 18 meses

## 6º lugar:

Gustavo Simão Tamm

preço global . . . . . Cr\$3.969.755,00

prazo - 18 meses

## 7º lugar:

Simaco &amp; Cia. Ltda.

preço global . . . . . Cr\$4.501.716,50

prazo - 18 meses

Rio de Janeiro, 7 de maio de 1948

As. Roberto Doyle Maia - Engº Chefe

As. José de Oliveira Reis - Engº Chefe

As. Ilka de Lemos - Chefe de Seção.

- 1) Da execução e fiscalização das obras públicas e particulares.
- 2) Da atribuição dos engenheiros municipais.
- 3) Da responsabilidade dos engenheiros e arquitetos nas obras públicas e particulares, em face das leis municipais e da regulamentação da profissão.

1 - Da execução e fiscalização das obras públicas e particulares.

A As obras executadas em um município podem ser classificadas em dois grupos:

- a) obras públicas
- b) obras particulares

As primeiras interessam à coletividade e as segundas ao indivíduo.

A execução das obras públicas pode ser efetuada de duas maneiras:

- 1) diretamente pelo serviço público
- 2) indiretamente por delegação, seja por empreitada ou por administração.

Há várias modalidades de execução de obras públicas e, como vimos, na Lição 14, o Caderno de Obrigações trata dessa execução. As concorrências, quer públicas, quer administrativas, para a execução das obras, além de satisfazerem às disposições do Caderno de Obrigações, devem obedecer às outras legislações como Código de Obras, Código de Contabilidade, Normas da ABNT, etc. No caso do Distrito Federal, o Caderno de Obrigações ora em vigor é o estabelecido pelo Decreto nº 15.155 de 15.2.60 que substituiu o Dec. nº 12.172, de 31.7.1953, que, por sua vez, substituiu o Dec. 3074, de 1929.

As obras particulares são aquelas, de um modo geral, executadas por particulares, no seu exclusivo interesse. A construção de uma casa é o exemplo mais típico.

Os Códigos de Posturas Municipais ou o Código de Obras estabelecem que nenhuma obra particular poderá ser executada sem a necessária licença. Para isso, essa obra deverá satisfazer às disposições constantes do Código. Surge, então, a necessidade de uma fiscalização.

É claro que as obras públicas exigem a fiscalização direta dos engenheiros municipais. As obras particulares, entretanto, têm a maior fiscalização por parte do interessado, que é o proprietário. A fiscalização municipal cinge-se apenas à verificação do cumprimento das plantas aprovadas, sem entrar em detalhes construtivos. Nas grandes cidades, como o Rio e São Paulo, não é possível a Prefeitura dispôr de um corpo de engenheiros que acompanhem toda a execução da obra como seria do desejo de muita gente.

## 2 - Atribuição dos engenheiros municipais.

Além das funções administrativas, funcionais e técnicas, a ação dos engenheiros municipais, na parte de fiscalização das obras particulares, se restringe, como foi dito acima, na verificação da obediência do projeto aprovado. Isso porque, é comum o proprietário, no correr da obra, querer fazer alterações do projeto. Essas alterações podem, muitas vezes, contrariar as disposições do Código de Obras. Daí, a necessidade de fiscalização por parte dos engenheiros municipais, que são os zeladores do Código de Obras. Não se deve inferir dessa conclusão que os engenheiros municipais tenham obrigação de dar assistência permanente às obras particulares, a fim de efetuarem a fiscalização. O recurso é a sanção ao construtor que infringe a regulamentação, cuja obediência é obrigado a respeitar, sob pena de ver cassados seus direitos de construir, além das multas a que está sujeito. Assim, a atribuição fiscal dos engenheiros municipais fica restrita à simples inspeção e verificação das obras, se estão respeitadas as plantas aprovadas.

## 3 - Responsabilidade dos engenheiros e arquitetos nas obras particulares e públicas, em face das leis municipais e da regulamentação da profissão.

No Brasil, a partir de 11 de dezembro de 1933, pelo Decreto nº 23.569, ficou regulamentado o exercício da profissão do engenheiro, do arquiteto e do agrimensor. É, pois, uma condição essencial dos códigos de obras um artigo no qual se determina que somente os profissionais legalmente habilitados de acordo com o Decreto 23.569, possam projetar, calcular, orientar e executar obras.

No caso do Distrito Federal, o Decreto 6.000 estabelece no seu artigo 54, as condições para os profissionais legalmente habilitados, que são classificados em 3 categorias:

I - Categoria A - Profissionais com atribuições limitadas à organização ou confecção dos projetos, ao cálculo de resistência, e estabilidade relativos aos projetos e à orientação técnica e artística das obras.

II - Categoria B - Profissionais com atribuições limitadas à direção e execução das obras.

III - Categoria C - Profissionais com atribuições conjuntas às que estão compreendidas nas categorias A e B.

O Capítulo III - Título Único - Seção única - do decreto 6.000 trata dos profissionais legalmente habilitados a projetar, calcular e construir no Distrito Federal e desde o Art. 54 do Art. 72, acham-se todas as disposições relativas aos engenheiros e arquitetos, responsabilidades, multas, etc.

O Código de Obras de São Paulo estabelece no Capítulo IX - Dos Construtores - do art. 85 ao art. 102, as condições a que devem satisfazer os profissionais, para projetar, calcular e construir, em São Paulo. Na análise desse Código, vemos no art. 86 a imposição a que os profissionais ficam sujeitos à obediência ao Decreto 23.569 e pelo art. 90, as sanções ao profissionais que:

- a) não obedecerem nas construções os projetos aprovados, aumentando ou diminuindo as dimensões indicadas nas plantas e cortes;
- b) hajam incorrido em 3 multas na mesma obra;
- c) prosseguirem edificações ou construções embargadas pela Prefeitura;
- d) alterarem as especificações indicadas no memorial e as dimensões das peças de resistência que tenham sido aprovadas pela Diretoria de Obras e Viação;
- e) assinarem projetos como executores de obras e não as dirigirem de fato;
- f) iniciarem qualquer edificação ou construção sem o necessário alvará de licença, salvo nos casos dos artigos 67 e 68 (prazos);
- g) deixarem de pôr de acôrdo com as plantas aprovadas as obras que, iniciadas com permissão dos artigos 67 e 68, estiverem em desacordo com as ditas plantas.

Tôdas essas infrações serão punidas com aplicação das penalidades instituídas no Decreto 23.569, pelo Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, a pedido da Diretoria de Obras e Viação da Prefeitura Municipal de São Paulo.

O Decreto 6.000 estipula no art. 68, alíneas e parágrafos, as penalidades a que ficam sujeitos os profissionais, tanto as que são previstas pelo Código Civil, como pelo Decreto 23.569, bem ainda, as que enumera as letras a e f da alínea I.

O Decreto 23.569 trata no Capítulo V - das penalidades nos 38 a 44, reportando-se às infrações de vários artigos do decreto.

PLANEJAMENTO E URBANISMO

- 1) - Urbanismo - Definições clássicas e evoluções
- 2) - Técnica de Planejamento: planejamento: 1) físico, 2) econômico, 3) social, 4) cultural, 5) de área.
- 3) - Planejamento de Área: - 1) urbano, 2) regional, 3) nacional.

1 - URBANISMO - DEFINIÇÕES

A sistematização do estudo do Urbanismo cabe primeiramente aos ingleses e em seguida aos americanos.

Em homenagem a um dos maiores urbanistas do mundo, que foi Raymond Urwin, vamos enunciar a sua sintética definição, encontrada no seu livro "Town Planning in Practice", definição essa que segundo Anhaia Mello é a melhor:

"Urbanismo é a ciência de estabelecer ligações entre as cousas".

Vejam, agora, como os autores americanos definem o Urbanismo.

Encontramos no livro "The Planning of Modern City" de Nelson P. Lewis /e (2ª edição - 1923 - pag. 9, 10 e 11) as seguintes definições que traduzo:

- 1) Mr. George MacAneny que foi Presidente do Distrito de Manhattan e President of the Board of Aldermen, of New York City:  
"Urbanismo significa simplesmente preparar-se para o crescimento futuro da cidade. Ele é o guia que canaliza os impulsos de uma comunidade para uma vida maior e mais ampla. De um lado ele tem que se preocupar com as cousas físicas: - projetos de ruas, parques e transportes coletivos, etc. Mas o seu real significado é mais profundo; um verdadeiro urbanismo tem uma influência poderosa no bom desenvolvimento mental e moral da população. Ele é o alicerce firme da construção da saúde e felicidade da comunidade".
- 2) Mr. Charles Mulford Robison, assim define:  
"Urbanismo é um esforço para promover a eficiência urbana pelo meio mais prático de adaptação, de modo a fazer funcionar todos os setores da cidade."
- 3) Mr. Arnald W. Brunner diz:  
"O princípio básico de Urbanismo é aumentar o trabalho eficiente da cidade.

Nenhum homem de negócio de vistas amplas empreenderia a construção de uma grande fábrica sem fazer uma previsão da expansão futura e outras contingências possíveis da fábrica; de igual modo deve se proceder com a construção de uma cidade, nosso mais importante e complicado empreendimento, que muitas vezes se processa ao azar das circunstâncias, sem preparo para as mudanças e crescimento. O resultado é a confusão e a congestão com que todos nós estamos tão familiarizados.

4) Mr. J. P. Hynes dá esta definição:

"Urbanismo significa a antecipação do desenvolvimento da cidade / armando-a legislativamente, socialmente e financeiramente, antes que um aumento de população torne proibitivo o custo das cousas. O contrário é exemplificado na congestão de população e tráfego, inadequado e retardados serviços públicos e um antieconômico financiamento nas cidades que faltavam a previsão do urbanismo.

5) Mr. George B. Ford, define como se segue:

"Urbanismo é o nome dado à ciência e à arte de prover da maneira mais prática e agradável o desenvolvimento de uma cidade. Ele evitaria a repetição nos distritos mais novos os erros observados nos mais velhos. Ele aproveita, por esse, fato, a oportunidade de mostrar a valiosa experiência de uma outra cidade. Ele determina a urgência de / várias necessidades e o planejamento de um programa de providências abrangendo as fases dos objetivos. Ele concentra, por sua vez todos esses assuntos e dá resultados concretos".

6) Mr. Nelson P. Lewis usa frequentemente esta breve definição: "Urbanismo é simplesmente o exercício de uma tal previsão de promover o desenvolvimento ordenado e agradável da cidade e seus arredores, em linhas racionais, com o devido cuidado para com a saúde, amenidade e comodidades, bem como para os seus progressos comercial e industrial.

Além dessas definições, encontramos no livro de Harold McLeon Lewis mais as seguintes:(1)

(1) Planning of Modern City - Vol. I pag. 7

7) Thomaz Adams, diz:

"Urbanismo é uma ciência, uma arte, e um movimento de policia concernente a forma e guia do crescimento físico e arranjo das cidades em harmonia com as suas necessidades sociais e econômicas. Consideramos como uma ciência porque visa obter conhecimentos da estrutura urbana, dos seus serviços e das relações de suas partes constituintes, bem co

mo dos processos de sua circulação; como uma arte para determinar o projeto das terras, isto é, o arranjo do loteamento, o uso das terras, as vias de comunicação, projeto dos edifícios nos princípios que assegurarão a ordem, a saúde e a eficiência no desenvolvimento da cidade; como um movimento de polícia para dar efetivação aos nossos princípios.

Outra definição mais concisa de Thomas'Adams encontramos na obra de Francisco Burdinski - "Ensaio de Administração Municipal - ed. 1953 - pag. 29, que diz:

"Urbanismo é a arte de planejar o desenvolvimento das cidades, com o objetivo de assegurar saúde, segurança e condições de trabalho, aos seus habitantes, provendo eficientes e convenientes formas de circulação e fomentando o bem estar geral."

(Thomas'Adams - Encyclopedia of Social Sciences - City Planning.)

8) Edward M. Bassett a maior autoridade americana em Zoneamento assim define o Urbanismo:

"Urbanismo tem objetivos: ruas, parques, reservas públicas, sítios para os edifícios públicos, linhas de cais, locação dos meios de transportes e regulamentações do zoneamento. Pode haver outros, mas eu penso desnecessários. - Quando eles estão marcados pela lei no terreno haverá então o urbanismo.

9) The American Institute of Planners, ampliando os objetivos do Urbanismo propôs a declaração em 1946:

"Sua particular esfera de atividade deverá ser o planejamento do desenvolvimento unificado das comunidades urbanas e seus arredores, dos estados, regiões e da nação como estatue a determinação sobre o arranjo compreensivo do uso e ocupação das terras e da regulamentação apropriada a esse respeito. (1)

(1) The Planning of Modern City  
H. M. Lewis.

10) Harold McLean Lewis - segundo Severino Sombra no seu trabalho sobre / "Técnica de Planejamento". (2ª ed. 1952 - pag. 18) encontramos o seguinte conceito atribuído a Haroldo M. Lewis:

"O Plano Diretor de uma cidade deve ter por base o conceito geral de que lhe cumpre propiciar um guia e um roteiro para o desenvolvimento de uma comunidade melhor, na qual se viva e trabalhe. Ele deve ver a cidade como um mecanismo dinâmico e, não, como um mero

agrupamento estático de ruas e casas. Esse mecanismo só pode funcionar maciça e eficientemente se o fluxo diário de gente e materiais chega a seu destino com o mínimo de esforço e de demora."

Completando ainda os autores americanos encontramos no livro de Anhaia Mello - Problemas de Urbanismo - ed. 1929 na pag. 39 a seguinte tradução:

11) Autores Americanos - citados por Anhaia Mello:

"Urbanismo é cooperação, tarefa da comunidade inteira. E de certa forma ou uso de qualquer coisa na cidade é, dentro desse limite, um urbanista. Mas se cada um de nós planejar para si apenas, seremos como plantas que brotaram muito juntas, sem escolha de um solo apropriado, e gastaremos nossas energias em lutar com os vizinhos e com as más condições do solo, em vez de produzirmos frutos de beleza. Assim bom urbanismo significa apenas esforço raciocinado para dar a cada atividade urbana uma oportunidade feliz de se realizar com perfeição e economia."

A fim de completar estas notas vamos examinar o que dizem os autores europeus sobre Urbanismo, principalmente os franceses. Começamos por Gaston Bardet onde encontramos as informações seguintes:

"Urbanismo, presentemente, tem por fim o planejamento do solo em todas as escalas, o estudo de todas as formas de localizações humanas sobre a terra" - (L'Urbanisme - pag. 30 G. Bardet - coleção - Que sais - fe? 1947). (ver Problemas de Urbanismo G. Bardet pag. 4 - 1940. L'Aménagement de L'espace - L'Urbanisme et l'urbaniste: définitions - Segundo Gaston Bardet - os grandes problemas de Urbanização como:

- 1) - problemas de circulação
- 2) - problemas de higiene e conforto
- 3) - problemas sociais e econômicos
- 4) - problemas estéticos
- 5) - problemas intelectuais e espirituais.

ESQUEMA DA TÉCNICA DE PLANEJAMENTO - Severino Sombra

(Diretor Executivo da Associação Brasileira de Planejamento).

\* \* \* \* \*

A) FASES DO PLANEJAMENTO:

- 1 - Definição do problema
  - a) exame da situação
  - b) designação dos objetivos

2 - Pesquisa

- a) esclarecimento do problema
- b) revisão dos objetivos

3 - Plano

- a) integração das conclusões da pesquisa em um todo orgânico e correlato.

4 - Programa

- a) ordenação na execução do plano

5 - Aprovação

- a) apresentação do plano programa à aprovação dos órgãos responsáveis (Congresso, no caso de planos nacionais).

6 - Execução

- a) execução do plano, de acordo com o programa e as possíveis alterações introduzidas na aprovação, pelos órgãos executivos apropriados.

7 - Revisão

- a) reexame periódico do plano e do programa, particularmente importante no caso de longa duração, para adaptá-lo às possíveis mudanças na situação.

B) CARACTERÍSTICAS DO PLANEJAMENTO:1 - Objetivo

- a) definição clara e precisa
- b) correspondência ao meio ecológico e social
- c) aprovação inicial dos órgãos responsáveis.

2 - Pesquisas

- a) previsão segura
- b) organização racional
- c) interpretação científica
- d) atualização periódica

3 - Plano

- a) concepção simples
- b) conjunto flexível
- c) dimensão proporcionada
- d) adoção de elementos padronizados
- e) reexame periódico

4 - Programa

- a) início oportuno
- b) ritmo correspondente às dimensões e aos meios
- c) conclusão completa

5 - Execução

- a) direção escalonada
- b) administração capaz
- c) autonomia suficiente.

c) CONDIÇÕES DO PLANEJAMENTO

- 1 - aceitável politicamente
- 2 - executável tecnicamente
- 3 - viável economicamente

d) LIMITAÇÕES DO PLANEJAMENTO

- 1 - aceitação pela opinião pública, a depender de
  - a) nível intelectual do meio
  - b) preparo da opinião
  - c) ação de oposições

2 - Oportunidade

- 3 - Organização política, a influir na adoção e execução do plano em função de:
  - a) sua forma
  - b) condições política-partidárias
  - c) posição do organismo planejador
  - d) funcionamento burocrático.

4 - Possibilidade financeirae) PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO

- 1 - princípio da previsão
- 2 - princípio da finalidade social
- 3 - princípio da subordinação
- 4 - princípio da seleção
- 5 - princípio da adaptação.
- 6 - princípio da correlação e interdependência
- 7 - princípio da proporcionalidade
- 8 - princípio da centralização e descentralização
- 9 - princípio da revisão
- 10 - princípio da prioridade

f) MODALIDADES DO PLANEJAMENTO

- 1 - operacional - planejamento de trabalhos a serem realizados;
- 2 - estrutural - planejamento de organizações a serem criadas;
- 3 - funcional - planejamento de administrações a serem estabelecidas,

g) TIPOS DE PLANEJAMENTO

33.

- 1 - físico, tendo por objetivos os recursos naturais, a paisagem, o meio físico e a localização geográfica.
- 2 - Econômico, tendo por objetivos a criação, desenvolvimento, organização, coordenação e controle de atividades econômicas.
- 3 - Social, tendo por objetivos a defesa e o melhoramento das condições de saúde e bem estar social.
- 4 - Cultural, tendo por objetivos a alfabetização geral, facilidades educativas, desenvolvimento da pesquisa, estímulo às ciências e artes e cooperação internacional.
- 5 - De área (local, urbano, municipal, estadual, regional, nacional), que combina os 4 tipos anteriores, com o objetivo do desenvolvimento das condições de vida na área em questão.

## MUNICIPALISMO

1. - Congresso dos Municípios.
2. I Congresso de Petrópolis.
3. II Congresso de São Vicente.
4. III Congresso de São Lourenço.
5. IV Congresso do Rio de Janeiro.
6. VII Reuniao do Congresso Interamericano de Municípios.
7. - Carta dos Municípios.

1. Municipalismo ou movimento municipalista é uma reação contra a estagnação observada nos municípios brasileiros, cuja renovação exige grandes esforços para sair desse marasmo.

A movimentação dos municípios começou com uma pregação esclarecedora dos seus direitos reivindicatórios pelo pioneiro da bandeira da "redenção dos Municípios", o então Secretário Geral do Conselho Nacional de Estatística, Rafael Xavier. Percorrendo o Brasil de norte a sul, de leste a oeste, Rafael Xavier fazendo conferências nos mais distantes municípios do país, foi sem dúvida, até hoje, o maior difusor dos ideais municipalistas, no empenho da cruzada "Pela Revitalização do Município Brasileiro".

É simplesmente espantosa a atividade desse ilustre brasileiro nas décadas de 40 e 50 em prol do municipalismo. As publicações do IBGE e do DASP bem como da Fundação Getúlio Vargas, onde hoje exerce sua atividade, e, igualmente, da ABAM, mostram o que foi o esforço despendido e o trabalho contínuo, perseverante e ativista de Rafael Xavier.

Um dos resultados da campanha municipalista foi o estabelecimento de congressos dos municípios. Com a realização dos congressos, muitas idéias foram debatidas, algumas transformadas em lei, outras adotadas pelas municipalidades, dando assim vida nova e maior entendimento entre as comunas. Abriu-se uma nova fase na evolução política brasileira, dando uma importância maior ao município. A reunião do congresso dos municípios veio possibilitar aos municipalistas e aos líderes municipais um maior entrosamento dos seus pontos de vista, harmonizando a teoria e a prática do municipalismo.

2. I<sup>o</sup> Congresso de Petrópolis - O primeiro Congresso Nacional dos Municípios foi realizado em Abril de 1950, no Hotel Quitandinha, em Petrópolis.

Esse primeiro conclave representa um marco histórico no municipalismo brasileiro. Valeu sobretudo pela experiência inédita em nosso país, da qual resultou além do maior conhecimento de assuntos de administração municipal, maior entendimento entre os congressistas, e, finalmente a "Carta de Princípios, Direitos e Reivindicações Municipais". Se bem que esse diploma municipalista seja um avanço para as referidas reivindicações, o exame mais cuidadoso do mesmo mostrou uma série de lacunas e imperfeições de suas recomendações, ora confusas, ora se entrecrocando com outras e até com dispositivos constitucionais, obrigando, desse modo, a uma próxima revisão.

B. II<sup>o</sup> Congresso de São Vicente - São Paulo - O 2<sup>o</sup> Congresso Nacional de Municípios foi realizado em Outubro de 1952 na Cidade de

Nesse congresso nasceu a "Carta Municipalista de São Vicente", que procurou, de certo modo, substituir a "Carta de Princípios, Direitos e Reivindicações Municipais", outorgada no 1º Congresso de Petrópolis. Ainda dessa vez, a Carta Municipalista de São Vicente, naõ preencheu as suas finalidades de clarezza e simplicidade, tão necessárias ao fácil entendimento dos que precisam manuseá-la. Não obstante as vantagens das reuniões são incontestes para melhor entendimento das finalidades em vista. Foi da preparação desse congresso que os membros municipalistas puderam objetivar mais precisamente as suas reivindicações e oferecer um magnífico exemplo de compreensão e cooperação para o próximo congresso.

4. IIIº Congresso de São Lourenço - Minas Gerais - O 3º Congresso Nacional de Municípios realizou-se na cidade de São Lourenço, no Sul de Minas, entre os dias 15 e 22 de Maio de 1954. A ele compareceu o Presidente da República Getúlio Vargas que pronunciou um importante discurso de fé municipalista. Esse discurso abha-se publicado na integra no Diário Oficial de 24-5-54, pag. 9.321.

Foi uma reunião das mais proveitosas onde várias teses foram apresentadas e muitas aprovadas.

Chegou-se, por fim, a uma sistematização e ordenação da "Carta dos Municípios" onde as falhas das duas antecessoras foram escoimadas e desse modo, aprovada a "Carta dos Municípios Brasileiros", que passou o diploma das reivindicações municipalistas, dos seus direitos, além de estabelecer os princípios e as recomendações. Como documento importante do municipalismo, o conhecimento da "Carta dos Municípios" deve ser o mais amplamente divulgado. Por esse motivo, cabe sua transcrição nestas notas de aula, em anexo, como natural sequência da aula.

5. IVº Congresso do Rio de Janeiro - O 4º Congresso Nacional de Municípios, efetivou-se na Cidade do Rio de Janeiro, na semana que foi de 27 de Abril ao dia 5 de Maio de 1957. Nesses certame foi apreciada uma quantidade suppreendente de teses, indicações, estudos e projetos.

Entre os trabalhos apresentados destaca-se o referente a "Operação Município", assunto por demais debatido e que foi, sem dúvida, o mais importante do Congresso pela repercussão que alcançou posteriormente.

A "Operação Município", foi na época, uma espécie de solução/salvadora para todos os problemas municipais. Tudo se resumia na sua aplicação imediata ou, pelo menos, prioritária. Na verdade, o termo "Operação" implica o sentido de intervenção rápida, espécie de cirurgia de urgência. No entanto, a "Operação Município", enquadra-se mais no sentido de programação, ordenação e sistematização. É o que hoje preferimos chamar de "Planejamento Regional". É mais técnico e mais adequado, embora, menos demagógico. De qualquer modo, o 4º Congresso de Municípios, realizado no Rio de Janeiro, teve o grande mérito de agitar os problemas municipais, discuti-los e chegar à conclusão da necessidade de organização de planos de conjunto. Como nessa época o nome em voga era o de Operação Município, deu-se maior objetividade e um cunho mais pratico às recomendações das Cartas dos Municípios. A sequen

cia evolutiva para o planejamento foi o passo imediato. A técnica se aplica em condições adequadas às necessidades reais das comunas.

6. VII Reunião do Congresso Interamericano de Municípios. Realizou-se no Rio de Janeiro, no Hotel Copacabana - entre os dias 10 e 16 de Novembro de 1958 a 7ª Reunião do Congresso Interamericano de Municípios.

A 1ª Reunião foi em Havana em 1938; a 2ª em Santiago do Chile em 1941; a 3ª em Nova Orleans em 1950; a 4ª em Montevideu em 1953; a 5ª em Sao Joao de Porto Rico em 1954; a 6ª no Panamá em 1956 e por fim a 7ª no Rio de Janeiro em 1958. Foi escolhido Sao Diego na California para sede da 8ª Reunião em 1960. Essas reuniões se fazem de 2 em 2 / anos. Os seus objetivos básicos são os seguintes; promoção, estudo e desenvolvimento de todos os assuntos relativos ao município, particularmente as questões de urbanismo, e de administração municipal. Interessa-se pelo intercambio e cooperação dos municípios, em amistosas relações de vizinhança entre os povos da América, com exclusão de toda ocupação de caráter político.

## CARTA DOS MUNICÍPIOS

Nós, os representantes dos Municípios brasileiros, reunidos, na cidade de São Lourenço, de 15 a 22 de maio de 1954, considerando, com especial interesse, as recomendações e conclusões consubstanciadas nas Cartas Municipalistas originárias dos Congressos Nacionais de Municípios, realizados em abril de 1950, em Petrópolis e em outubro de 1952, em São Vicente;

considerando a necessidade de ampliar e fortalecer a capacidade política, econômica, financeira e administrativa dos Municípios brasileiros;

considerando a necessidade de sistematizar os pontos fundamentais de uma política municipalista de âmbito nacional mediante soluções adequadas e racionais;

considerando, principalmente, a necessidade de estimular o desenvolvimento econômico e social dos Municípios e de equacionar os problemas essenciais de organização, administração e governo dos Municípios;

RESOLVEMOS promulgar a Carta dos Municípios que dispõe sobre princípios, direitos, reivindicações e recomendações, nos termos aprovados pelo III Congresso Nacional dos Municípios.

### PRINCÍPIOS

I - O Município é um grupo natural da Sociedade, constituído por um conjunto de famílias e organizado como unidade política primária.

II - Os Municípios Brasileiros são jurídica e politicamente iguais, formando os Estados e a Nação, integrados na sua função de defender as tradições e os ideais que vem prescindir a formação histórica do país e a evolução política da nacionalidade.

III - Qualquer tentativa de mudança violenta da ordem jurídica instituída, atenta fundamentalmente contra a autonomia municipal. Assim considerando, os Governos municipais, pelos seus poderes constituídos, e como representantes do povo brasileiro, obrigam-se a consolidar, pelo respeito à constituição e às leis, o regime representativo democrático da Federação e da República, mantido pelos Estados Unidos do Brasil.

IV - A participação da administração municipal nas atividades econômicas, sociais e culturais da comunidade, deve visar, principalmente a elevação da capacidade econômica do Município, através de elementos capazes de fixar a população em seu próprio ambiente.

V - A cooperação interadministrativa deve ser estimulada, como fórmula mais adequada à solução dos problemas de interesse comum dos diferentes níveis de governo, que constituem as organizações políticas de natureza federativa.

VI - A União, os Estados e os Municípios deverão unir seus esforços e recursos, mediante acordos, convênios ou contratos multilaterais, para a solução de problemas de interesse comum, principalmente os relacionados com a educação, saúde, agricultura e transporte, salientando-se como exemplo, os excelentes resultados obtidos com os Convênios Nacionais de Estatística Municipal.

2.

VII - É aconselhado o recurso à cooperação interadministrativa, através da constituição de consórcios municipais, para a solução dos problemas relacionados com a execução dos serviços públicos, cuja instalação e funcionamento exijam, via de regra, verbas superiores à capacidade financeira de cada Município.

VIII - Os tributos municipais arrecadados nos Distritos devem ser nos mesmos aplicados, tanto quanto possível, depois de deduzidas as parcelas destinadas a atender às despesas de administração geral.

IX - As entidades idôneas que efetuem assistência técnica ou inscrevam nos respectivos programas o planejamento das atividades municipais devem ser prestigiadas de todas as formas.

#### DIREITOS

São direitos fundamentais dos Municípios:

- I - A autonomia política, administrativa e financeira.
- II - A eleição direta dos Prefeitos e Vereadores.
- III - A administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse.
- IV - A elaboração e a execução de seu orçamento.
- V - A organização dos serviços públicos locais.
- VI - A arrecadação dos tributos que lhe são atribuídos pelas Constituições Federal e Estadual e dos impostos que lhes forem transferidos na forma do art. 29 da Constituição Federal.
- VII - A cobrança dos impostos predial, territorial urbanos de licença, indústria e profissões, sobre diversões públicas e sobre atos emanados de sua economia ou assuntos de sua competência.
- VIII - A cobrança de taxas e contribuições de melhoria, quando se verificar valorização do imóvel em consequência de obras públicas.
- IX - O recebimento da renda oriunda de seus bens patrimoniais, de serviços, bem assim de quaisquer outras receitas que possam provir do exercício de suas atribuições e da utilização de seus serviços.
- X - A utilização plena do crédito público, ressalvados os empréstimos externos, que necessitam de prévia autorização do Senado.
- XI - O recebimento da cota de dez por cento da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, feita a distribuição e partes iguais, excluídos os Municípios das Capitais.
- XII - A participação na cota de sessenta por cento da renda do imposto único sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos, destinada aos Estados, Distrito Federal e Municípios.
- XIII - A participação na cota de sessenta por cento da renda do imposto único sobre minerais e do imposto único sobre energia elétrica, destinada aos Estados, Distrito Federal e Municípios.
- XIV - O recebimento de trinta por cento do excesso da arrecadação dos impostos estaduais, salvo o de exportação, quando superar, em Município que não seja o da Capital, o total das rendas locais de qualquer natureza.

3.

XV - A participação de quarenta por cento no produto dos novos impostos criados pelos Estados ou pela União, sendo efetuada a entrega daquela percentagem aos Municípios onde se tiver realizado a cobrança, na medida em que os Estados procederam a arrecadação.

XVI - O uso de símbolos próprios - bandeira, hino e armas.

#### REIVINDICAÇÕES

São reivindicações dos Municípios:

I - O integral cumprimento dos direitos que lhes são assegurados pela Constituição Federal, pugnando ainda pela sua completa regulamentação.

II - A supressão dos parágrafos 1º e 2º do artigo 28 da Constituição Federal, por atentatórios à autonomia municipal.

III - O direito de elaborar e promulgar a sua própria lei orgânica.

IV - A extensão, aos vereadores, das prerrogativas da imunidade.

V - A responsabilidade de novos encargos, que lhes venham / a ser transferidos juntamente com as rendas que ora mantem os respectivos serviços e constam dos orçamentos da União e dos Estados.

VI - A instituição do Código Tributário Nacional, como medida indispensável à consolidação, pelas três esferas governamentais, / das reivindicações municipalistas através de nítida delimitação dos campos de competência e de obediência as diretrizes básicas de uma política tributária definida em plano nacional.

VII - A reforma do art. 19, ítem III, da Constituição Federal, a fim de permitir-se ao Município a cobrança do imposto de transmissão de propriedade imobiliária inter-vivos.

VIII - A reforma do art. 20, da Constituição Federal, visando / à substituição da palavra "impostos" por "tributos" e a restrição do conceito de "rendas locais de qualquer natureza" à receita tributária.

IX - A percepção de quarenta por cento, no mínimo, do total / das rendas públicas arrecadadas no país, dentro do prazo razoável e / progressivamente, quer mediante outorga de novos tributos, quer pela maior participação nas rendas federais e estaduais.

X - A atribuição de pelo menos cinquenta por cento da arrecadação do imposto sobre minerais ou energia elétrica aos Municípios / nos quais se realizar a extração ou for consumida a energia elétrica, devendo a arrecadação do tributo ou da cota municipal ser levada a efeito diretamente pelas Prefeituras interessadas.

XI - O recebimento de pelo menos metade da cota de sessenta / por cento do Fundo Rodoviário Nacional que cabe aos Estados, Territórios e Municípios, incluindo-se a importância correspondente como receita nos seus orçamentos.

XII - A entrega das cotas percentuais do Fundo Rodoviário Nacional aos Municípios, diretamente pelo Departamento Nacional de Estradas e Rodagem, por intermédio das coletorias federais ou agências / do Banco do Brasil.

XIII - O pagamento da cota do imposto sobre a renda aos Municípios integralmente, de uma só vez, durante o terceiro trimestre / de cada ano.

XIV - A elevação da cota do imposto sobre a renda de dez para vinte por cento, e a extensão de sua distribuição aos Municípios / das Capitais.

XV - A imediata transferência aos Municípios, por parte dos Estados, do imposto territorial rural, tal qual faculta o art. 29 da / Constituição Federal e sem prejuízo de ulterior reforma que consignar a medida em caráter definitivo.

XVII - A transferência aos Municípios de dez por cento do im / posto federal de consumo.

XVIII - A competência exclusiva para cobrança da taxa ou im / posto de turismo, nas localidades de reconhecida significação históri / ca, classificadas como estâncias hidroterápicas ou climáticas, ou dis / pondo de outros motivos de atração.

XVIII - A destinação de recursos especiais por parte da Uni / ão e dos Estados para estudo e valorização de centros de atração tu - / rística, de cura e repouso.

XIX - A entrega das verbas consignadas no orçamento da Uni / ão para emprego nos Municípios, no que diz respeito às atribuições / dos governos municipais, ser feita diretamente a estes, mediante / acordos, quando for o caso, entre os Poderes interessados.

XX - A atribuição exclusiva às Câmaras de Vereadores da fis / calização financeira dos Municípios, cabendo recurso aos Tribunais de / Contas dos Estados e destes para o Poder Judiciário.

XXI - A entrega, para aplicação em serviços de assistência / médico-social aos trabalhadores, de parte do imposto sindical arrecada / do no local.

XXII - A inclusão, entre as finalidades das Caixas Econômi - / cas, de auxílio aos Municípios, estabelecendo-se, para aplicação em / cada um deles, o mínimo de quarenta por cento dos depósitos ali fei - / tos, e fixando-se juros máximos de seis por cento para os empréstimos / as Prefeituras.

XXIII - A extensão, dentro de curto prazo, dos benefícios / de assistência e previdência social às populações do interior.

XXIV - A descentralização administrativa dos serviços de / assistência e previdência, de molde a facilitar o contato entre a ins / tituição e o segurado, garantindo maior rapidez na concessão dos bene / fícios.

XXV - A distribuição aos municípios de uma cota de dez por / cento da renda bruta dos órgãos federais de previdência social, em be / nefício da assistência social local.

XXVI - A aplicação, no Município em que se originou, ou em / grupo de Municípios vizinhos, de pelo menos cinquenta por cento da ar / recadação de cada entidade de assistência e previdência sociais.

XXVII - A inversão das reservas dos órgãos de previdência / nos pequenos centros municipais, como contribuição a solução do proble / ma de moradia.

- 5.
- XXVIII - A concessão de maior amparo financeiro ao pequeno agricultor pelo estabelecimento de crédito de que participem os poderes públicos e pelas entidades autárquicas.
- XXIX - A cooperação dos Municípios, na fiscalização de leis federais, estaduais de interesse local, como, por exemplo, os Códigos Florestal e da Caça e Pesca.
- XXX - A ratificação dos consórcios municipais ser da competência das Câmaras de Vereadores dos Municípios congregados, somente participarem, isto no que diz respeito aos compromissos, encargos e benefícios da administração estadual.
- XXXI - A criação de cursos intensivos e práticos de Direito, Ciência e Administração Municipais, nas Faculdades de Direito, da Administração, de Economia e de Engenharia, assim como no Departamento Administrativo do Serviço Público.
- XXXII - A criação de tiros de guerra nos Municípios do interior.
- XXXIII - A adoção, no plano nacional de imigração e colonização, do critério de igualdade de tratamento para o imigrante nacional.
- XXXIV - A distribuição de terras devolutas estaduais de acordo com um plano de cujo estudo participem os Municípios interessados.
- XXXV - A adoção, na divisão administrativa e judiciária dos Estados, de critérios uniformes condizentes com a realidade nacional e regional, obedecendo a revisão à periodicidade quinquenal.
- XXXVI - A conveniência, para efeito da criação de novos Municípios, de anuência prévia das Câmaras Municipais interessadas e consulta plebiscitária à população das áreas emancipadas.
- XXXVII - A instituição de órgãos legislativos aos Municípios pertencentes aos Territórios Federais.
- XXXVIII - O início imediato das obras da transferência da Capital da República para o Planalto Central Goiano.

#### RECOMENDAÇÕES

- I - A elaboração e estabelecimento de um Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais, com fundo financeiro próprio e administração especial, aprovado em prévio acordo interpartidário específico, para ser executado mediante convênio, devendo os governos municipais, estaduais e federais se entenderem para esse fim.
- II - A elaboração e estabelecimento de um Programa de Emergência, na ordem de três bilhões de cruzeiros, enquanto não for incorporada ao orçamento da União a Operação-Município (Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais), como antecipação de investimento total / dessa operação, solicitando-se ao Governo Federal a abertura de Crédito Especial.
- III - O apoio ao projeto de lei, em andamento no Congresso Nacional, o qual prevê aprovação do plano de conversão da dívida interna do país.

IV - O apoio ao projeto de lei, em tramitação no Congresso Nacional, que visa a criar o "Fundo de Emergência Municipal".

V - A decretação de novos impostos progressivos sobre terras rurais não cultivadas, com exceção das áreas cobertas por matas.

VI - A criação de um órgão técnico, em cada Município, subordinado às Câmaras Municipais, com o fim de auxiliá-las a fiscalizar a execução orçamentária.

VII - A concessão de "benefícios de ordem rural", para efeito de regulamentação do dispositivo constitucional e aplicação das cotas entregues aos Municípios, como obras, serviços e iniciativas que visem a melhorar as condições de vida e de trabalho daqueles que se dedicam às atividades agrícolas, sem qualquer dos seus ramos, e que sejam realizados no próprio meio em que estas atividades são exercidas.

VIII - A criação, sob forma cooperativa, de bancos regionais, destinados a servir de base a um futuro instituto de crédito municipal.

IX - A cooperação entre os municípios para organizações de fins econômicos, quando a execução dos acordos intermunicipais o tornar necessário, podendo participar do empreendimento pessoas físicas ou jurídicas.

X - A revisão das isenções tributárias concedidas em favor de sociedades de economia mista, no sentido de evitar-se o enfraquecimento indevido das receitas municipais.

XI - O apoio à reforma agrária, que deverá realizar-se através da cooperação ou do esforço conjugado dos três níveis de governo.

XII - O apoio ao projeto de lei, em curso no Senado Federal, instituindo o Serviço Social Rural.

XIII - A criação de Departamentos de Defesa Vegetal e Animal bem como a instalação de colônias típicas, granjas ou fazendas modelo/municipais.

XIV - A realização de Congressos Regionais de Agricultores.

XV - O incentivo à Criação de Bancos dos Municípios, com o fim de reterem no interior as fortunas ali formadas.

XVI - A instalação de cooperativas de consumo, produção e crédito, promovendo, por todos os meios disponíveis, o seu funcionamento.

XVII - A constituição de sociedades de economia mista para obtenção do capital necessário para a exploração de serviços públicos.

XVIII - A organização de Serviços de orientação e de fiscalização de contratos de trabalho.

XIX - A organização de Serviços de Orientação e colocação de imigrantes nacionais.

XX - A instalação, em cada Município tritícola, de pelo menos um moinho de trigo, com o fim de incentivar a cultura doméstica, industrialização e consumo in loco, desse cereal.

XVI - A adoção, pelos Municípios, com o objetivo de fixar / as populações em seu próprio meio, principalmente, das seguintes providências:

- a) conjugação de esforços no sentido de serem conseguidas / facilidades para o desenvolvimento de indústrias, divulgando-se as condições próprias do Município, de maneira a atrair capitais, e incentivando-se as explorações agropecuárias já existentes ou que venham a organizar-se;
- b) estabelecimento de postos agropecuários ou de outros serviços de momento e assistência à população rural e a cooperação na manutenção dos já existentes, criados pelo Ministério da Agricultura ou governos estaduais;
- c) a criação de escolas regionais, ou patronatos para menores de acordo com as atividades econômicas da região;
- d) a exploração rural como meio de desenvolvimento econômico, facilitando-se a aquisição, pelo preço do custo, não só de materiais, sementes selecionadas e máquinas agrícolas, como também da pequena propriedade;
- e) colaboração com os órgãos federais, estaduais ou particulares na instituição de Escolas ou de Colônias Agrícolas;
- f) incentivo aos festejos populares promovidos por grupos / organizados ou que venham a organizar-se para a realização em público e gratuitamente dos folguedos tradicionais e do folclore regional;
- g) instalação, com a cooperação de particulares, de pequenos museus de mineralogia, com o objetivo de incrementar o conhecimento das riquezas do país e o intercâmbio de exemplares com o Departamento Nacional de Produção Mineral;
- h) organização e manutenção, mediante destaque de recursos / da cota destinada ao ensino e a educação pública, de unidades recreativas, notadamente de parques infantis, onde a infância, especialmente as das classes menos favorecidas, receba conveniente educação moral e cívica;
- i) promoção, sobretudo pelos Municípios mais atingidos pelas consequências do êxodo rural, de medidas indispensáveis à colonização de terras devolutas, com sua exclusiva responsabilidade ou com o auxílio dos órgãos especializados da União;
- j) importação direta da maquinaria necessária à execução / dos serviços agrícolas, com a imunidade tributária constitucional;
- k) criação de cursos nos quais, ao lado da instrução fundamental comum, sejam ministradas noções de higiene;
- l) admissão nas escolas municipais preferentemente de professores que possam não só difundir conhecimentos de higiene, como / ainda promover divertimentos educacionais nos núcleos onde trabalham;
- m) formação, pelos Municípios de cada região, de estabelecimentos de crédito especial para atender as respectivas necessidades / financeiras e constituição de base para a implantação e o desenvolvimento do crédito pessoal;

n) extinção dos sistemas de aforamento e onfituço.

XXII - A recuperação social do colono, através de redes de hospitais regionais e postos agropecuários.

XXIII - A intensificação do combate às doenças infecciosas/ e parasitárias, principalmente com a criação de postos de higiene e a realização de obras de saneamento.

XXIV - A instalação de postos sanitários nos pontos de partida, chegada e trânsito das correntes migratórias internas, a fim de prestar assistência aos emigrantes e imigrantes.

XXV - A manutenção, junto aos grupos escolares, de um serviço de assistência médico-dentária.

XXVI - A concessão de bolsas de estudo para a formação de enfermeiros especializados, para organização e dirigirem, onde não exista assistência médica, enfermaria-modelo, com salas destinadas a serviços de pronto socorro.

XXVII - A manutenção de leitos-dias em sanatórios para internamento de tuberculosos pobres.

XXVIII - A instituição de um Fundo de Educação Rural, mediante convênio com o Estado e a União.

XXIX - A criação de escolas rurais com ensino especializado (agrotécnico), nos moldes das escolas já mantidas pelo Ministério da Agricultura.

XXX - A criação de escolas de capatazes rurais e de patronos agrícolas para a formação de administradores de fazendas agrícolas e pecuárias, bem como escolas rurais femininas para aprendizagem de letras, trabalhos manuais, pequenas indústrias caseiras e arte culinária.

XXXI - A estruturação de escolas primárias rurais sob o regime de escolas de trabalho.

XXXII - A criação de cursos de nível médio em cidades de mais de dois mil habitantes, e a concessão de bolsas de estudos a jovens capazes, residentes em cidades de menor número de habitantes.

XXXIII - A adoção de medidas destinadas a evitar as frequentes mudanças de livros didáticos, de modo a fixar-se o prazo mínimo de três anos para o seu uso, mantendo-se em cada escola, os mesmos livros para cada grau de ensino.

XXXIV - A criação do Instituto de Ensino Emendativo para S/ Surdos-Mudos e Cegos, e de recuperação de inválidos em geral nas regiões do país onde houver maior número de pessoas portadoras de tais defeitos físicos.

XXXV - A organização, com o auxílio da União e do Município de serviços volantes de cinema educativo e recreativo para a zona rural, bem como a criação de postos volantes de saúde.

XXXVI - O provimento, nas escolas primárias, sempre que possível, de professores selecionados através de concursos de provas e títulos.

XXXVII - A fixação de remuneração condigna para o professor municipal, tendo como base o salário mínimo da região.

XXXVIII - A instituição de um tipo de escola flexível (escolas móveis), destinadas à alfabetização dos habitantes das zonas rurais.

XXXIX - A organização, em cada Estado, de um núcleo de formação de técnicos de administração, que se encarregue, também, de realizar estudos sobre medidas peculiares à Administração Municipal.

XL - Criação de escolas típicas rurais, com sentido profissional para adolescentes alfabetizados, destinadas a preparar o homem do campo para os encargos da mecanização da lavoura e da agricultura racional, aconselhando-se a celebração de convenios com os Estados / para a disseminação dessas escolas e o planejamento de seus programas.

XLI - O incentivo às atividades artísticas locais, inclusive com instalação de salões de arte.

XLII - A criação de Conselhos Municipais de Assistência Social, bem assim a convocação da Associação Brasileira de Administração Municipal, para colaborar na execução dos planos de assistência social aos Municípios.

XLIII - A elaboração de um plano de interligação rodoviária municipais, com execução a cargo dos Municípios, aplicando-se a / renda decorrente do pleiteado aumento na participação do Fundo Rodoviário Nacional.

XLIV - A elaboração de planos diretores tendo em vista a conveniência de atender-se às necessidades comuns dos Municípios vizinhos, bem assim o estabelecimento de providências que assegurem;

a) a regulamentação dos loteamentos urbanos, de modo a garantir-lhes condições mínimas quanto a facilidade de acesso, existência de melhoramentos públicos e reservas diárias destinadas a parques e escolas;

b) o reflorestamento, com fator essencial à proteção do solo e dos mananciais;

c) a instituição de regime fiscal que facilite o desenvolvimento das iniciativas econômicas;

d) a participação obrigatória da administração nos empreendimentos de defesa da saúde pública, no combate às pragas e molestias dos vegetais e animais, na construção de campos desportivos e parques infantis e em assuntos urbanísticos em geral, com a cooperação dos departamentos especializados do Estado;

e) a difusão cultural, em cooperação com os particulares, / por meio principalmente, de conselhos escolares, bibliotecas, teatros, rádios, imprensa, mediante facilidade à indústria e ao comércio de livros;

f) a fixação de normas gerais, disciplinadoras dos serviços públicos em geral.

XLV - A criação, em cada estado, respeitado o princípio de autonomia municipal, de um Departamento de Assistência Técnica aos / Municípios, funcionando em coordenação com as Associações Estaduais / de Municípios.

XLVI - A criação de serviços municipais de assistência <sup>10.</sup>  
ral.

XLVII - A criação de Conselhos Municipais de Urbanismo.

XLVIII - O incentivo ao emprego das Relações Públicas pe-  
las administrações municipais.

XLIX - A realização periódica de congresso, conferências /  
ou reuniões regionais de Municípios, para o estudo e debate de pro-  
blemas de interesse comum.

L - A criação com a cooperação dos Estados, de aeroportos/  
em maior número possível de comunas brasileiras.

A Associação Brasileira dos Municípios fica delegada especia-  
lmente a competência necessária para promover, junto aos Poderes Pu-  
blicos e instituições particulares, a efetivação das providências in-  
dispensáveis à concretização da presente Carta.

~~~~~

Os Prefeitos e Vereadores, mais uma vez reunidos em Congres-  
so, se comprometem a pleitear a inscrição das conclusões a que chega-  
ram, nos programas de seus partidos políticos, e a reivindicar, por  
intermédio dos representantes locais, a sua efetivação.

MUNICÍPIO NA AMÉRICA E NA EUROPA1 - Município na América Latina

A formação dos municípios latino-americanos teve suas origens mais remotas nas Ordenações: Afonsinas e Manoelinas (1446) para o Brasil e Filipinas (1603) para os países, de ocupação espanhola. Para os municípios brasileiros, enquanto a Espanha dominou Portugal a criação de cidades brasileiras foi bastante influenciada pelas Ordenações / Filipinas. A característica dominante desses municípios é a autonomia. No período colonial, vemos a participação das câmaras municipais na política geral do país. "A cidade é a própria expressão política do Estado."

A influência romana na organização do município ainda perdura. Assim, a representação do povo na administração do município por meio de um "Conselho" vem do "consilium" romano. A influência mais tarde dos outros povos também fez com que os municípios ibero-americanos no século 19 adotassem processos que o modelo anglo-americano inspirou aeventualmente a organização dos municípios dos países sul-americanos, após a independência desses países. A razão principal dessa atenção é devida "a forte consciência localista que assinala o Município Inglês, tão forte que um dos princípios inscritos na Constituição Inglesa, característico do governo inglês dispõe que os assuntos locais devem ser administrados pelos representantes locais" (Osório Nunes - O Município na América - separata Revista Serviço Público - 1953).

Assim, a generalidade dos municípios ibero-americanos conta com os dois / poderes: executivo e legislativo. O primeiro exercido pelo prefeito, alcaide (mayor dos norte-americanos) e a Câmara dos Vereadores ou dos edis (council, nas cidades norte-americanas).

Esse sistema tem suas vantagens e defeitos, persistindo ainda, nas democracias Latino-americanas. Algumas tentativas e experiências de novas formas de governo / dos municípios foram tentadas, entretanto, a forma dominante é a eleição, diretamente pelo povo, do Prefeito e da Câmara dos Vereadores.

2 - Município na América do Norte

"Os Estados Unidos constituem o mais prodigioso campo de experimentação / de sistemas de administração municipal" - (Alcides Greca - Direito e Ciência de Administração Municipal, Tomo IV, pág. 156, ed.1943). Todos os sistemas do governo local foram ensaiados no sentido de dar melhor eficiência aos serviços públicos e no desenvolvimento do bem estar social das populações cidadinas. Daí, a importância excepcional com que o americano trata as coisas da cidade. Robert Park - sociólogo - Prof. de Sociologia da Universi

dade de Chicago, define a cidade como sendo "um mosaico de pequenos mundos que se tocam, mas não se interpenetram". Donde se conclui que o problema de governo e administração desses "pequenos mundos" deve ser dos mais difíceis e complicados. Por isso, justifica-se a grande variedade de organizações ensaiadas pelos americanos, nas suas cidades, cujos resultados foram aproveitados na consolidação de uma "Carta Modelo" para a cidade, proposta pela "Nacional Municipal League".

A "Model City Charter" é um conjunto de normas destinado à organização / das cidades, independente de credo político eleitoralmente vencedor na oportunidade, servindo assim, tanto ao partido A como ao partido B, a fim de evitar o desmoralizado "spoils system" isto é, o sistema pelo qual o partido vencedor dispensava sumariamente os servidores nomeados pelo partido vencido, não considerando sequer a competência ou eficiência desses funcionários. Sem caráter de rigidez, esse "Model City Charter" é modificado de acordo com as Constituições estaduais que variam muito de um Estado para outro. Dentro do mesmo Estado, a organização das cidades também varia, de acordo com as condições locais e sociais das mesmas. Assim, por exemplo, no Estado de New York, o Legislativo adotou a "Optional Charter System", pela qual as cidades do Estado poderiam escolher um dos seis sistemas de organização municipal, que são os seguintes:

- 1) - comissão
  - 2 - Council - Manager
  - 3) - Quatro (4) variações de Mayor - Council
- Além desses, mais tarde, surgiu o 7º sistema.

Home-rule-system - liberdade de organização local

O tipo mais comum e original de governo das cidades americanas é do tipo "Mayor-Council" que consiste no conselho eleito pelos seus membros é o "Mayor" o Prefeito que assim acumula a função de agente executivo e presidente do legislativo. Mais tarde, foi feita a separação, isto é, o Mayor - Chefe do Executivo, passou a ser eleito diretamente pelo povo, tornando-se independente do Legislativo.

Há duas modalidades nesse tipo de Mayor-Council, que são:

- 1) - limited-executive
- 2) - strong-executive

No 1º, a ação do Mayor é limitada, pois até a nomeação de funcionários fica "ad-referendum" do Council; o poder de veto do Prefeito pode ser anulado por 2/3 do Conselho; a iniciativa das leis, o controle das despesas e organização do orçamento são atribuições do Conselho. Há divisão de responsabilidades e enfraquecimento da administração, além das possibilidades de corrupção política. No 2º tipo, strong-executive, a força está toda com o Prefeito, ficando o Conselho reduzido a um simples órgão homologador dos atos do executivo. Daí, a tendência de diminuir o número de conselheiros. Assim, por exemplo, em Boston, o primitivo Conselho de 56 membros foi reduzido para 9 apenas; Los Angeles que tinha

22 ficou com 9, sucedendo o mesmo com Detroit e Pittsburg. Não obstante, as grandes cidades como New York e Chicago tinham nos respectivos conselhos, em 1930, 78 e 50 membros cada uma delas e Philadelphia tinha 20 membros (no Rio de Janeiro havia 50 vereadores).

#### Sistema de Comissão

Se bem que à cidade de Galveston-Texas - em 1901 coubesse a glória de divulgação bem sucedida desse tipo de governo e daí pensar-se que foi a primeira a adotar esse sistema de administração municipal por uma Comissão, adverte W. B. Munro que esse sistema já havia sido ensaiado em Nova Orleans em 1811, em Mobile em 1873 e em Memphis em 1879, que o abandonaram alguns anos mais tarde (Alcides Greca - *op. c.* tomo IV - pág. 150).

Mas o fato é que foi Galveston que firmou esse tipo de governo após a sua destruição quase total, em consequência do maremoto que assolou em 1900. As finanças municipais estavam a bancarrota, os governos anteriores eram compostos de administradores políticos corruptos, como estava acontecendo, nessa época, na maioria das cidades americanas. Como reação, a população da Galveston escolheu, diretamente, 5 membros que formariam a comissão para reconstruir a cidade, tendo cada membro uma tarefa específica. Os resultados foram bons, que esse tipo de comissão foi adotado nas demais cidades americanas, forçando a alteração das Constituições Estaduais, para que fôsse permitido às cidades esse sistema de administração. A Comissão eleita pelo povo é, ao mesmo tempo, legislativa e executiva, e um dos membros é escolhido para presidir-la e tem o título de Mayor.

A característica principal desse sistema de Comissão é que sendo seus membros, geralmente, homens de negócios em vez de políticos, trouxe para o governo da cidade a mentalidade da organização comercial. É o próprio Juiz Dillon da Suprema Corte que diz:

"A city is not so much a miniature state as it is a business corporation"  
- Uma cidade não é tanto um estado em miniatura quanto uma corporação de negócios - Anhaia Mello - Problemas de Urbanismo - pág. 59.

#### Sistema - Commission-Manager - City Manager

O sistema anterior de simples Comissão era também falho, pois, nem sempre os membros (em geral 5) entendiam de uma série de problemas especializados da administração municipal e como toda sociedade comercial, além dos membros da diretoria, há um gerente responsável pelo bom andamento das atividades da organização. Sentiram então que, do mesmo modo, a cidade precisava de um técnico especializado na qualidade de gerente que se responsabilizasse perante à Comissão, pelo bom funcionamento da administração. Esse técnico contratado pela Comissão por um prazo fixo, podia ser de qualquer parte, contanto que tivesse competência para tanto. Assim, surgiu o "City-Manager" ou o gerente da Cidade, com o fim de auxiliar a administração da Comissão eleita pelo povo, para governar a cidade. A primeira cidade que adotou esse tipo de governo foi Stanton, Virginia, em 1908 (Francisco Burzynski - Ensaio de Administração Municipal - pág. 28 e Alcides Greca *op. c.* - pág. 181-  
STAUNTON

Tomo IV, embora Anhaia Mello cite Dayton, Ohio, como a primeira cidade americana a adotá-lo, depois de uma formidável inundação, em 1913.

Hoje nos Estados Unidos, existe a profissão de City Manager, comportando um curso especial de formação de profissionais em gerentes da cidade. Atualmente, ninguém melhor que o urbanista, pelos seus conhecimentos, está mais credenciado para tirar esse curso, e ser um dos melhores City Manager, à disposição das cidades americanas.

Em 1913, havia nos Estados Unidos, 2448 cidades com a organização do "Council-Manager-Plan" (The City-Manager Profession - by Clarence B. Hidley and Orin F. Nolting - pág. 9).

É evidente que não basta a um City-Manager ser apenas um técnico municipal, é preciso aliar outras qualidades de personalidade que muito irão influir no sucesso de sua administração. Assim, entre as qualidades que um City-Manager deve satisfazer, encontram-se as seguintes:

- 1) ser honesto
- 2) ser decidido
- 3) ter tato
- 4) ser industrioso (no sentido de encontrar soluções para os problemas)
- 5) ter visão
- 6) ter senso de humor
- 7) ser leal (lealdade para a cidade como um todo)
- 8) ter, no mínimo, 35 anos de idade.

Muito embora esse tipo de governo seja indicado principalmente para as pequenas cidades, ele é também empregado nas grandes metrópoles, como Cleveland, que tem mais de 1 milhão de habitantes.

Há nas cidades americanas um sistema de controle do governo municipal exercido diretamente pelo povo, conhecido pelo triplice nome:

- 1) Iniciativa
- 2) Referendo "referendum"
- 3) Revogatória "Recall"

#### 1) A INICIATIVA

é um dispositivo legal, pelo qual um certo número de eleitores propõem qualquer medida ao governo municipal que a aceita ou a submete à votação popular. É um modo de suprir as falhas do legislativo ou executivo na administração do município.

Em algumas cidades exigem-se de 5% a 15% dos eleitores, para a proposição da "iniciativa".

#### 2) O REFERENDUM

é a suspensão da execução de qualquer medida governamental, mediante o requerimento de um certo número mínimo de eleitores (de 5% a 15%), até

aguardar o veredictum do eleitorado, aprovando ou vetando a medida.

### 3) REVOGATÓRIA

ou

"RECAL"

é a demissão ou renúncia compulsória exigida ou por um grupo de eleitores de qualquer membro do governo, por uma petição assinada por 25% do eleitorado, que decidirá em última instância; se for aprovada a petição inicial, a pessoa atingida será obrigada a renunciar ao cargo. Pode o "Recall" atingir o Prefeito, o City Manager ou qualquer membro da administração municipal.

Ainda nas cidades americanas, há dois dispositivos de administração que facilitam o seu governo, que são:

- 1) Civil Service Commission
- 2) City Planning Commission

1)

As funções municipais de uma cidade são as mais variadas e abrangem serviços que exigem funcionários cada vez mais especializados e treinados para os respectivos cargos, pois todos os ramos de atividade, tais como; segurança pública, polícia, bombeiros, fiscalização e sistematização da circulação, construções condições sanitárias da habitação e dos gêneros alimentícios, saúde pública, transportes coletivos, estradas, ruas, pontes, viadutos, túneis, subterrâneos e elevados, recreação, jardins, parques, iluminação, contra inundações, telefones, rádios, hospitais e assistência, educação, instrução, etc. Somente um exército tem de ser preparado e disciplinado, além do que, controlado e fiscalizado.

2)

A Comissão do Plano da Cidade é outro órgão auxiliar da administração municipal nos Estados Unidos de grande eficiência e cuja finalidade e importância é desnecessário esclarecer.

Em que pese opiniões contrárias, as Comissões do Plano da Cidade prestam relevantes serviços a comunidade.

### INGLATERRA

As cidades inglesas obedecem a uma uniformidade de administração municipal, estabelecida pelo "Local Government Act", de 1835, 1882 e 1933.

O "Town-Council" é o tipo do governo das cidade da Inglaterra e compõe-se de 3 entidades:

- 1) - Mayor - presidente
- 2) - Aldermen - regedores
- 3) - Conselheiros - eleitos pelo povo.

O Mayor ou presidente é designado anualmente pelos conselheiros e pelos Aldermen, podendo a eleição recair nuns ou noutros. Ele preside o Conselho mas não governa; é, em geral, o honorable dos membros. Os Aldermen são uma espécie de auxiliares da administração, tendo em vista as suas especialidade e competência em assuntos municipais. Os conselheiros são escolhidos pelo sufrágio direto dos eleitores, entre os cidadãos de destaque e importância na cidade.

Há porém, no sistema inglês, à semelhança do City-Manager o técnico em assuntos municipais que é o "Town-Clerk", uma espécie de Secretário Municipal de Cidade, que é o verdadeiro conselheiro e assessor legal da administração. O Town-Clerk não é necessariamente da cidade, ele é procurado onde quer que esteja e o que "se exige como único requisito é que seja um perito em assuntos municipais" (Alcides Greca - op. c. pág.154). A diferença entre o Town-Clerk e o City-Manager é que este é contratado por prazo determinado, ao passo que aquele não tem prazo estabelecido.

#### ALEMANHA

O Governo das cidades alemãs é constituído, também, de 3 peças:

- 1) Conselho
- 2) Magistrat
- 3) Burgomestre

O Conselho é eleito diretamente pelo povo, para um mandato de 6 anos, renovado parcialmente cada 2 anos. O número de conselheiros varia muito, e vai de 10 a 100. As funções do conselho são de carácter legislativo e também consultivo, em relação a certas decisões.

O Magistrat é um conselho técnico de administração da cidade. Seus membros são escolhidos pelo Conselho e são de dois tipos: remunerados, que são nomeados por 12 anos e os não remunerados, que permanecem por seis anos e são constituídos por pessoas influentes da cidade, conhecedores dos problemas locais.

Os membros do Magistrat remunerados são peritos dos mais eminentes do país, estejam onde estiverem, desde que possam contribuir com a sua técnica e experiência, para a melhor solução dos problemas da cidade.

O Burgomestre é o chefe da administração municipal, o perito dedicado exclusivamente, à vida toda, à administração de cidades. O Burgomestre é também designado pelo Conselho.

MBA/

14/6/1966



# José de Oliveira Reis, um urbanista brasileiro

## Antologia de Textos

### Rodrigo S. de Faria [Org.]

Arquiteto e Urbanista. Mestre e Doutor em História pelo IFCH-UNICAMP. Professor Associado III no Departamento de Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Membro da Rede Urbanismo no Brasil. Pesquisador dos Grupos CACAL-CNPq e CIEC-CNPq e Coordenador do GPHUC-CNPq. Pesquisador CNPq-PQ2.

