

A experiência da metrópole carioca como Estado da Guanabara (1960/75)¹

Introdução

Este artigo analisa a “reforma urbana dos anos 1960” ocorrida na Cidade do Rio de Janeiro, quando a metrópole carioca é transformada em Estado da Guanabara. A autonomia financeira resultante dessa transformação permitiu a realização de investimentos públicos que reordenaram a estrutura espacial da cidade, num contexto de forte impacto do processo de modernização da economia brasileira, especialmente pela difusão do uso do automóvel.

Dada sua condição de metrópole nacional, o Rio de Janeiro teria de se adaptar a uma nova etapa da dinâmica social e econômica vigente no país. Entretanto, “a reforma urbana dos anos 1960” não se restringe a essa função, mas constitui uma das faces do projeto de recuperação da economia carioca, ao tentar resgatá-la do seu já secular processo de estagnação. Trata-se, portanto, de uma iniciativa de política pública de interesse local cujo êxito ficou comprometido com a perda de autonomia política, administrativa e financeira ocorrida em fins dos anos 1960. Porém, é a “face urbana” do projeto, em grande medida realizada, o objeto deste estudo.

Num momento em que a autonomia das instâncias subnacionais de governo passa a ser defendida não apenas pelos benefícios relacionados à possibilidade de extensão dos direitos de cidadania, mas também pela maior eficiência na gestão pública, é oportuno retomar a experiência de gestão da Cidade-Estado da Guanabara. Neste artigo, serão delineados, primeiramente, os contornos e hipóteses do objeto proposto. Em seguida, serão analisadas as relações entre o desenvolvimento econômico e a organização espacial, para que então se passe à discussão sobre a referida “reforma urbana dos anos 1960”. Finalmente, apresentam-se algumas reflexões sobre o Estado e o planejamento à guisa de conclusão.

¹ Este artigo é um resumo da tese de doutorado da autora: Santos, Ângela Moulin S. Penalva. *Planejamento e*

1 As hipóteses sobre a “reforma urbana dos anos 1960”

Durante 15 anos, entre 1960 e 1975, a Cidade do Rio de Janeiro passou por uma experiência político-administrativa singular, na condição de Estado da Guanabara. Criado em 1960, quando o Rio de Janeiro perde sua condição de Distrito Federal com a mudança da capital para Brasília, é extinto em 1975, quando há a fusão com o Estado do Rio de Janeiro. Como sua área confundia-se com a da Cidade do Rio de Janeiro, o Estado da Guanabara tornou-se uma Cidade-Estado, situação que lhe permitia arrecadar tributos de origem estadual e municipal. O privilégio da dupla arrecadação, num contexto de descentralização financeira subjacente à constituição então vigente, viabilizou o financiamento de um grande montante de investimentos em sua infra-estrutura, que resultou numa verdadeira “reforma urbana”, no sentido haussmanniano².

Aqui, defendemos a hipótese de que o grande número de investimentos públicos estaduais implementados durante o período de vigência do Estado da Guanabara, em particular nos anos 1960, transformou a estrutura urbana da cidade e contribuiu para redirecionar os vetores de sua expansão. Essa reestruturação espacial, contudo, era apenas uma das faces de um projeto que tinha por objetivo redefinir as condições de inserção da economia estadual num novo contexto nacional. Este caracterizava-se por um progressivo avanço da participação da economia paulista, diante da intensificação do processo de industrialização, com significativa perda da participação do Rio de Janeiro no PIB brasileiro. Melhorar as opções locacionais para o centro dinâmico da economia brasileira, a Indústria, era imprescindível para reverter um quadro de esvaziamento da economia carioca em processo desde o início do século, mas que se acentuou a partir dos anos 1930 e se supunha que

Desenvolvimento. O Estado da Guanabara. São Paulo, 1990. Tese (Doutoramento) – FAU/USP.

² Reformas “haussmannianas” referem-se às cirurgias urbanas operadas em cidades, como a que o prefeito Haussmann fez em Paris, em função da realização simultânea de um grande número de obras urbanísticas.

recrudescesse com a perda da condição de capital federal, em 1960.

As principais hipóteses com que trabalhamos são as seguintes:

- A condição de Cidade-Estado permitiu que a Guanabara desfrutasse de uma elevada receita *per capita*, o que lhe possibilitou o financiamento do grande número de obras públicas realizadas na década de 1960;

- Os investimentos efetuados foram considerados instrumentos de estímulo à reinserção da Guanabara num novo cenário político e econômico brasileiro;

- Com a “reforma urbana da década de 1960”, o poder público estadual procurou ordenar o desenvolvimento urbano, adaptando a cidade a uma nova dinâmica social e econômica que tinha na difusão do uso do automóvel seu símbolo máximo;

- Os planejamentos, tanto o urbano quanto o econômico, eram vistos como instrumento superior de formulação de políticas públicas – mas concebido como uma técnica –, portanto, eram socialmente “neutros”;

- Alguns fatores de caráter político – como a mudança na base de legitimação dos executivos estaduais e a centralização política e financeira operada através da nova Constituição Federal – foram os principais responsáveis pela modificação ocorrida, no início da década de 1970, na estrutura e no montante dos investimentos públicos realizados, ainda que a institucionalização do planejamento tivesse avançado consideravelmente.

Além dessas hipóteses, também nos parecia importante investigar por que o carioca adorava falar da época em que o Rio fora transformado na Cidade-Estado Guanabara. Para isso, realizamos 11 entrevistas com ex-secretários de estado, parlamentares e funcionários públicos estaduais que atuaram em importantes funções administrativas³.

³ Os entrevistados foram: o atual senador Roberto Saturnino Braga, que fora senador pelo antigo Estado do Rio de Janeiro; Carlos Flexa Ribeiro, secretário de Educação do governo Carlos Lacerda; Humberto Braga, secretário de governo de Negrão de Lima; Raymundo de Paula Soares, secretário de Obras Públicas e presidente da SURSAN no governo Negrão de Lima; Hildebrando Monteiro Marinho, secretário de Saúde do Governo Negrão de Lima; Heitor Brandon Schiller, secretário de Finanças do governo Chagas Freitas; Júlio Coutinho,

Apesar das diferenças de origem partidária, os entrevistados consideraram as administrações do Estado da Guanabara muito eficientes, especialmente as duas primeiras, relativas aos governos de Carlos Lacerda (1960-65) e de Negrão de Lima (1966-71). A maioria debitava a perda de eficiência do governo Chagas Freitas (1971-75) à sua ação política, que resultava numa multiplicidade de investimentos do tipo “bica d’água”, em detrimento de obras maiores, com maior impacto sobre a estrutura da cidade. Os colaboradores de Chagas Freitas, contudo, acusavam os dois governos precedentes de terem promovido administrações urbanas, enquanto naquele a pretensão era governar para fortalecer a economia local. Isto é, em vez de promover o desenvolvimento urbano, o governo de Chagas Freitas estimulou o desenvolvimento econômico da Cidade-Estado. Assim, enquanto o saneamento básico e a expansão da malha viária foram apontados como as principais realizações dos dois primeiros governos da Guanabara, o destaque da terceira administração teria sido para a política de inversões industriais.

Em todas as entrevistas realizadas, foi abordada a questão da fusão da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro. Somente o atual Senador Roberto Saturnino Braga, que fora senador pelo antigo Estado do Rio de Janeiro, defendeu a fusão como necessária para promover um desenvolvimento econômico menos concentrado no núcleo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, bem como para estabelecer maior justiça fiscal, já que grande parte dos trabalhadores contribuía para a produção de riqueza na Cidade do Rio de Janeiro, mas morava na Baixada Fluminense e reivindicava melhores condições de infraestrutura no antigo Estado do Rio de Janeiro.

Os demais entrevistados consideravam a Guanabara um estado perfeitamente viável e criticaram a fusão sob a perspectiva de cidadãos cariocas que passaram a sofrer uma

secretário de Ciência e Tecnologia do governo Chagas Freitas; Victor Coelho, antigo funcionário da SURSAN; Felipe Quental, antigo diretor da Carteira de Crédito Imobiliário da COPEG; José Augusto A. Brito, antigo funcionário da COPEG; e o economista João Paulo de Almeida Magalhães, consultor do governo da Guanabara.

progressiva perda de qualidade nos serviços públicos, a partir de 1975. Questionados sobre a pertinência de justificar a fusão considerando o impulso econômico que dela poderia decorrer, argumentaram que a fusão estava, de fato, assentada em interesse político, e não econômico. Houve até quem citasse o exemplo de países, como a Holanda, que apresentam economias fortes, apesar de ocuparem área exígua.

A reforma urbana resultante da implementação de um grande número de obras viárias fora projetada ainda nos anos 1950, mas somente na década de 1960, quando o Rio de Janeiro se tornou Estado da Guanabara, é que foi realizada a maioria delas. Destacam-se: Túneis Santa Bárbara e Rebouças, Trevo dos Marinheiros, via expressa do Aterro do Flamengo, Avenida Radial Oeste, Elevado e Túnel do Joá, e início da abertura do Túnel Dois Irmãos. Essa “febre viária” proporciona uma grande expansão da cidade, em que à malha urbana são incorporadas as escassamente habitadas Zona Oeste e Baixada de Jacarepaguá. Apesar de gerar impactos significativos em todas as áreas da cidade, a “reforma urbana dos anos 1960” é particularmente importante por abrir o acesso a essa área praticamente desocupada, iniciando um novo vetor de expansão da cidade, que se torna a principal área de expansão urbana desde então⁴, onde se localiza a maior parte dos lançamentos imobiliários e para onde estão se deslocando não apenas parcela significativa das atividades de Comércio e de Serviços, mas até as indústrias.

O impacto dessa reforma urbana fica evidente quando observamos os dados da distribuição da população do município por regiões administrativas (RAs). Em 1960, antes da “reforma”, as maiores RAs em termos de população eram, em ordem decrescente, as do Méier, de Madureira, de Botafogo, de Copacabana e de Bangu. Em 1980, a de Botafogo já tinha caído para a nona colocação, enquanto a de Jacarepaguá, que incluía a área relativa à Barra da Tijuca, tinha ascendido para a quarta, depois de ocupar a décima no início da década

⁴ Cardoso, Adauto; Ribeiro, Luís Cesar de Queiroz. *Dualização e Reestruturação Urbana. O caso do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal; IPPUR/UFRJ; FASE, 1996.

de 1960. Uma década mais tarde, essa RA, mesmo já separada da Barra da Tijuca, passava à terceira posição. Portanto, durante as décadas de 1960, 1970 e 1980, houve um intenso processo de redistribuição da população carioca. Áreas de ocupação mais antiga e mais intensa, como Rio Comprido, Botafogo e Copacabana, cresceram menos nas décadas consideradas, enquanto áreas mais distantes e cuja situação geográfica dificultava a ocupação, como Jacarepaguá, Bangu e Santa Cruz, apresentaram elevadas taxas de aumento populacional, o que só foi possível pela realização dos investimentos públicos estaduais, especialmente na malha viária. A Tabela 1 indica a importância do vetor de expansão da cidade, logrado através da “reforma urbana dos anos 1960”.

Tabela 1 - Participação percentual da população de regiões administrativas selecionadas na população da Cidade do Rio de Janeiro

Região Administrativa	1960	1970	1980	1991
Ocupação Antiga				
Botafogo	7,24	6,03	5,35	5,45
Copacabana	7,07	5,63	3,87	3,49
Tijuca	4,33	4,52	3,60	4,19
Madureira	7,32	6,29	7,01	7,10
Ocupação Recente				
Jacarepaguá / Barra da Tijuca	4,96	5,67	6,46	9,41
Santa Cruz	1,91	2,19	2,67	3,33
Campo Grande	5,33	5,42	5,30	5,22

Fonte: Anuários Estatísticos da Cidade do Rio de Janeiro.

Segundo os dados da Tabela 1, o crescimento em direção à Baixada de Jacarepaguá tem sido espetacular! Ao longo de três décadas, sua participação na população municipal praticamente dobrou, passando de 4,96%, em 1960, para 9,41%, em 1991. Foi também significativa a expansão em direção a Santa Cruz, onde foi instalado um distrito industrial ainda na época de vigência do Estado da Guanabara. Cabe destacar, entretanto, que a retomada recente da participação de regiões administrativas de ocupação mais antiga, como as de Botafogo e da Tijuca, reflete o impacto causado pela abertura de várias estações de metrô nessas RAs no início dos anos 1980.

Decorridos três decênios da “reforma urbana dos anos 1960”, a imagem fixada da época é o grande dinamismo dos governos Lacerda e Negrão de Lima, fortalecida pelo fato de não terem sido realizadas, durante os anos de 1970 e 1980, grandes obras urbanísticas na Cidade do Rio de Janeiro, o que provocou a depreciação das infra-estruturas dos anos 1960 e tornou necessária uma nova onda de investimentos públicos na estrutura espacial da cidade. Além disso, como nos anos 1960, o Rio de Janeiro enfrenta novamente o desafio de encontrar alternativas para a estagnação de sua economia, e, mais uma vez, são evocadas as realizações dos anos 1960.

2 Planejamento e desenvolvimento na Guanabara

Como toda grande intervenção urbanística, a “reforma urbana dos anos 1960” respondia às exigências da nova ordem social e econômica brasileira, em que a Cidade do Rio de Janeiro cumpria um papel relevante, dada sua condição de metrópole nacional. Essa nova ordem envolvia um aprofundamento do processo de industrialização brasileira, muito concentrada no eixo Rio-São Paulo, mas sobretudo em São Paulo. O Rio de Janeiro, que participava com 28% do valor da transformação industrial brasileira em 1929, passa a sofrer um processo de esvaziamento que se reflete na queda da participação para 15,6% em 1970. Durante o mesmo período, a participação da economia paulista passa dos 35% para 58%!⁵, quadro que é ainda mais agravado com a perda da condição de sede do governo federal.

O esvaziamento da economia carioca era considerado um problema a ser enfrentado mediante o planejamento de políticas de estímulo ao desenvolvimento industrial. Este, por sua vez, tinha como premissa a solução de um outro problema: proporcionar melhores opções locais para novos investimentos industriais e realocação de indústrias situadas em áreas que já não lhes ofereciam condições adequadas de funcionamento. Nesse contexto, o

⁵ Pereira, H.; Considera, C. Industrialização Fluminense – 1930/1980. In: Seminário da ANPEC, 1985. *Anais...* 1985.

planejamento da expansão urbana emerge como um instrumento para combater o esvaziamento econômico estadual.

2.1 Desenvolvimento capitalista e organização espacial

As diferentes fases do desenvolvimento capitalista apresentam especificidades próprias que repercutem na organização espacial das cidades. Quanto à Cidade do Rio de Janeiro, capital por cerca de 200 anos e transformada em Estado da Guanabara em 1960, quatro momentos importantes modificaram sua estrutura urbana com o objetivo de adaptá-la aos sucessivos estágios do desenvolvimento econômico. O primeiro, em meados do século XVIII, quando a capital da então colônia se transfere de Salvador para o Rio de Janeiro, por estar localizado nesta cidade o porto mais próximo para o escoamento do ouro extraído em Minas Gerais para Portugal. O segundo, em 1808, quando chega à capital a família real portuguesa, o que gera uma série de investimentos na infra-estrutura da cidade, engendrando uma importante reorganização urbana. O terceiro, no início do século XX, quando praticamente todo o centro da cidade é reconstruído para dar origem a uma nova capital da recém-instituída República. Finalmente, o último, na década de 1960, quando a cidade deixa de ser a capital republicana e se torna Estado da Guanabara, impulsionando as grandes obras viárias que resultam numa grande expansão e transformação da estrutura interna da cidade.

São estas duas últimas reestruturações urbanas que mais interessam porque respondem pela atual organização espacial e são requeridas pela forma de inserção da economia numa ordem econômica cujo centro dinâmico se transferia das atividades primário-exportadoras para a indústria. Em particular, nossa análise contempla o contexto em que ocorreu a reforma urbana da década de 1960.

Como se sabe, a crise de 1929 refletiu-se no Brasil através da impossibilidade de as atividades primário-exportadoras continuarem a sustentar a economia do país. A partir de

então, intensificou-se o processo de industrialização, com a expansão da “industrialização substitutiva de importações”, mas sem a “endogeneização” de sua estrutura no país. Como consequência, a economia brasileira continuava dependente das importações de bens de capital, bem como dos novos setores de bens duráveis de consumo, então em fase de expansão nos principais centros da economia mundial. Essa situação começa a ser superada na década de 1950, especialmente na sua segunda metade, a partir do “Programa de Metas” do Governo Juscelino Kubitschek.

O êxito na implementação das metas industriais do governo federal não pode ser dissociado da ordem econômica internacional, marcada por fortes movimentos expansivos das empresas multinacionais. Os novos setores industriais, mais dinâmicos e dominados pelos interesses estrangeiros, foram instalados na economia brasileira simultaneamente com grandes investimentos na indústria de bens de capital, apoiada por financiamentos públicos. Avançava-se, assim, na internalização de toda a estrutura da indústria e estabelecia-se uma nova espacialidade, caracterizada pelo exacerbamento dos desequilíbrios regionais.

Nesse contexto, o Estado de São Paulo foi alçado à condição de maior beneficiário da industrialização, e nele estavam plantadas as principais indústrias dinâmicas. À expansão da participação da indústria paulista no produto industrial brasileiro correspondeu um declínio das demais regiões do país, notadamente do Rio de Janeiro. No então Distrito Federal, a indústria era basicamente tradicional, muito menos dinâmica e menos capaz de sustentar a economia local. Ao mesmo tempo, essa industrialização, que foi substituindo progressivamente as importações e incorporando novas regiões ao mercado nacional, reduziu a importância da função portuária do Rio de Janeiro no contexto da economia nacional. Em outras palavras, nesse novo estágio do desenvolvimento da economia brasileira, emergiram novas demandas de estruturação espacial às quais a economia carioca também estaria submetida, tornando-se, pois, necessária uma redefinição de sua inserção na dinâmica

econômica nacional.

Tais demandas, é claro, geraram grande concentração das atividades econômicas e de população. Esse padrão de desenvolvimento concentrado, no que respeita tanto ao capital quanto à força de trabalho, resulta em necessidades novas, já que não se originam de uma empresa ou de um trabalhador/consumidor individualmente, mas de um conjunto de empresas e da população. São os chamados “meios coletivos de consumo”, na literatura marxista, ou “capital social básico”, na abordagem keynesiana. Os empresários necessitam, por exemplo, de uma rede de circulação viária, portuária e ferroviária, assim como os trabalhadores devem ter acesso aos serviços de educação e saúde que os tornem aptos a desempenharem funções no processo produtivo, que se alteram à medida que cresce a incorporação de inovações tecnológicas que os empresários são obrigados a absorver, devido à competição intercapitalista.

A cidade, como *locus* privilegiado da acumulação capitalista industrial, passou a cumprir um papel fundamental nesse processo de desenvolvimento. Ela deixa de ser apenas sede do poder político para ser também um conjunto de equipamentos consumidos coletivamente, que deve atender às demandas por mais adequada reprodução do capital e da força de trabalho. Torna-se, portanto, produtiva⁶. Atender a essas novas necessidades, resultantes da concentração espacial de atividades econômicas e de trabalhadores, envolve substanciais investimentos em infra-estrutura, os quais podem ser explorados pelos próprios capitalistas, mas, se não o forem, acabam sendo objeto de investimentos públicos que visam acelerar o desenvolvimento econômico. No Brasil, a simultaneidade entre a urbanização da população e o crescimento industrial implicou a expansão da função do Estado de provedor de infra-estrutura necessária à transformação de uma sociedade rural e primário-exportadora em outra, de base urbano-industrial⁷.

⁶ Lojkine, Jean. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. São Paulo: Livraria Martins Fontes, 1981.

⁷ Oliveira, Francisco. O Estado e o Urbano no Brasil. *Revista Espaço e Debates*, n. 6, 1982.

A cidade passa a ser o produto de um conjunto de investimentos, públicos e privados. Mas, a apropriação do espaço urbano ocorre de forma privada, o que pressupõe admitir a apropriação privada de externalidades geradas pelos investimentos públicos. Trata-se da contradição entre a produção social e a apropriação privada do bem “espaço urbano”. É preciso, pois, considerar que subjacente à intervenção do poder público na estrutura urbana existe a possibilidade de os grupos sociais mais organizados e de maior representação na sustentação política dos governos obterem maiores ganhos resultantes daquela intervenção. Por isso, as reformas que as cidades sofrem em decorrência de intervenções públicas referem-se a tentativas de readaptá-las às necessidades de reprodução social, sobretudo das frações economicamente dominantes na sociedade. Assim foi o caso da Reforma Pereira Passos, ocorrida no Rio de Janeiro na virada do século XX, cujos beneficiários foram os interesses mercantil-financeiros do complexo agroexportador cafeeiro. E também o caso da reforma ocorrida na estrutura da Cidade-Estado da Guanabara, na década de 1960, cujos principais beneficiários foram os interesses industriais, além, evidentemente, do imobiliário.

Cabe destacar que a Indústria era grande demandante das intervenções na estrutura interna da cidade. A indústria carioca estava concentrada em setores tradicionais, pouco dinâmicos, sujeita ainda a perder substância por resultar da pequena e custosa alternativa que as empresas encontravam para localizar novas instalações e para realocar empresas já implantadas⁸. Essa dificuldade levava as empresas a instalar-se na área de entorno da Guanabara, já no antigo Estado do Rio de Janeiro, ou a transferir-se para outros estados mais distantes. Foi essa evidência que motivou o governo estadual a investir no acesso à Zona Oeste, região escassamente ocupada e que se prestava a tornar-se área industrial, além de bairro residencial operário.

A Cidade-Estado tratava de equipar-se para estimular a atividade econômica que promoveria o seu dinamismo. Com a implantação das zonas industriais de Santa Cruz e

Jacarepaguá, o governo estadual criava uma alternativa de localização industrial e começava a reverter o processo de esvaziamento na economia carioca, já no início da década de 1970. Em 1974, porém, o governo federal anunciou a decisão de fundir a Guanabara e o Estado do Rio de Janeiro, já no ano seguinte, interrompendo a política de investimentos em grandes obras urbanísticas e redirecionando sua atenção para os instrumentos fiscais e creditícios visando o estímulo à Indústria.

2.2 Planejamento: o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e espacial na Guanabara

A desigualdade na distribuição da produção e da renda é uma característica do capitalismo. O funcionamento do “Mercado” opera no sentido de magnificar a tendência à concentração espacial sem criar alternativas para as áreas em processo de estagnação econômica. É nesse contexto que o Estado intervém no desenvolvimento econômico e espacial para reestruturar e realocar as atividades econômicas. A literatura sobre o papel que o Estado desempenha no processo de industrialização é vasta e muito conhecida; contudo, gostaríamos de ressaltar que as novas funções por ele incorporadas ampliam-se de tal modo, que requerem atividades de planejamento, por menores que sejam.

Durante as décadas de 1930 e 1940, tais atividades circunscreveram-se às tentativas de racionalizar os dispêndios públicos, considerando-se apenas setores de atividades econômicas. Ainda assim, sofreram ataques de grupos ideologicamente identificados com o “liberalismo econômico”.

Em fins da década de 1940, a Comissão Econômica Para a América Latina - CEPAL apresentou sua proposta desenvolvimentista para a América Latina. A industrialização foi considerada o instrumento pelo qual a região conseguiria atingir os níveis de bem-estar desfrutados pelas populações dos países industrializados e, por isso, desenvolvidos. A

⁸ Santos, op. cit.

definição da Indústria como novo eixo econômico baseava-se na verificação de que, no período compreendido entre 1870 e 1940, as relações de troca dos países exportadores de produtos primários e dos países exportadores de produtos manufaturados tinham sido desfavoráveis aos primeiros. Os países produtores de bens manufaturados não transferiam aos preços finais dos produtos os ganhos de produtividade, de modo que não havia equalização nos ganhos do comércio internacional em relação aos produtores primários. Nessas condições, a “lei das vantagens comparativas” não se sustentava, o que legitimava a proposição de que os países latino-americanos interferissem na alocação dos seus recursos em favor da Indústria.

A proposta desenvolvimentista da CEPAL pode ser resumida em termos do “apelo ao capitalismo estrangeiro para promover a rápida industrialização; propunha também uma política fiscal adequada, alterações substanciais no regime de propriedade da terra e, sobretudo, propugnava pela ação controlada do Estado para conduzir o desenvolvimento nacional”⁹. Era, portanto, uma proposta que apresentava muitos atrativos por implicar no fortalecimento do papel do poder público como sujeito de um projeto de desenvolvimento nacional. Esse fortalecimento do Estado não pressupunha, naturalmente, a instalação do socialismo, com estatização dos meios de produção, como chegou a ser discutido. Ao contrário, inscrevia-se na nova ordem econômica mundial, a do “compromisso fordista-keynesiano”, que destinava um papel mais proeminente ao Estado, em associação com as empresas e os trabalhadores, no sentido de garantir a reprodução daquela ordem econômica.

As propostas cepalinas serviram de justificativa ideológica para que o Estado assumisse as rédeas do processo de industrialização, por meio da realização do primeiro plano de desenvolvimento efetivamente implantado no Brasil, o “Programa de Metas” do Governo Juscelino Kubitschek. A partir de então, o planejamento foi incorporado definitivamente à administração pública, considerado instrumento superior de formulação de política pública. No início da década de 1960, já era amplamente aceito. O grande salto quantitativo e

qualitativo observado na economia brasileira, graças à condução do Estado, legitimava-o como instrumento de política. Mas, é importante observar que esse planejamento não contemplava a possibilidade de reformas mais profundas na ordem política, social ou econômica. O planejamento aceito referia-se a uma atividade que permitiria a racionalização dos procedimentos que, por sua vez, gerariam o desenvolvimento econômico.

2.2.1 O processo do planejamento

A seguir, vamos analisar mais detidamente qual teria sido o processo usual do planejamento implementado no Brasil. Um processo clássico de planejamento compreende as seguintes etapas: a) diagnóstico; b) objetivos; c) metas; d) estratégia; e) instrumento; f) controle. Dentre elas, destaca-se o diagnóstico, crucial para que o planejador, uma vez identificados os problemas, possa estabelecer os objetivos a serem cumpridos e, através dos instrumentos mais adequados, tentar alcançá-los. Portanto, qualquer processo de planejamento deve iniciar-se com um minucioso levantamento de informações que permita a realização do diagnóstico que reflita a situação da unidade espacial à qual o planejamento se refere.

Quanto aos instrumentos para viabilização e realização dos objetivos e metas do planejamento, num governo centralizado como o do Brasil, a União acaba por deter o virtual monopólio sobre eles. Ficam a cargo do governo federal as decisões relativas às políticas fiscal, monetária, creditícia e cambial. Os estados não têm controle sobre quaisquer daqueles possíveis instrumentos de política econômica, e, além disso, sua receita orçamentária fica comprometida após a reforma tributária de fins da década de 1960, com grande centralização na apropriação das receitas públicas pelo governo federal. Tal centralização alterou o quadro vigente até 1967 quando vigorava uma constituição de corte descentralizadora que possibilitava que os estados pudessem ter recursos próprios para financiar investimentos considerados prioritários localmente.

⁹ Cardoso, Fernando Henrique. *As Idéias e Seu Lugar*. Rio de Janeiro: Vozes, 1980. p. 9.

Nessas condições, conduzir um processo de planejamento no âmbito estadual tornou-se praticamente inexecutável. Por isso, grande parte da tentativa de planejar as economias estaduais não passou de realização de diagnósticos. Quanto à atuação sobre os problemas detectados, dependia sempre de negociação realizada entre os governos estaduais e federal, que poderia ou não instrumentalizar os estados para que atingissem seus objetivos e metas.

Em face disso, alguns autores propuseram que, no plano estadual, o processo de planejamento abandonasse aquelas etapas de determinação de objetivos e metas e o estabelecimento de estratégia e de instrumentos, para compreender as seguintes: a) geração de informações; b) diagnóstico; c) recepção de papéis; d) negociação; e) controle e avaliação¹⁰. Trata-se do chamado “planejamento por negociação”. Nele, cabem basicamente duas funções aos governos estaduais: procurar o acesso político ao governo federal e ter um profundo conhecimento da realidade econômica e social do estado. O primeiro é fundamental não apenas para atrair ao estado investimentos da União, como também para receber recursos para financiar projetos, e o segundo, para respaldar tecnicamente os setores e projetos a serem financiados, uma vez identificados os fundos disponíveis para determinados tipos de investimentos.

Após 1964, com a modernização conservadora das estruturas políticas, sociais e econômicas implementada pelo governo federal, o planejamento por negociação encontrou campo fértil para se desenvolver. Isso porque, com a suspensão das eleições para os governos estaduais, substituídas pelas indicações dos colégios eleitorais estaduais, os executivos estaduais passaram a ter atuação bem coordenada com o executivo federal. Nos estados onde a identificação entre as administrações federal e estadual era maior, os governos estaduais atuavam como poderosos lobistas, estimulando opções locais dos investimentos da União em seus estados e conseguindo parcelas mais substanciais de transferências de capitais

¹⁰ Haddad, Paulo R. *Dimensões do Planejamento Estadual no Brasil: Análise de Experiências*. IPEA/Série PNPE, n. 13, 1985.

para o financiamento de seus projetos de investimentos. Tal foi o caso dos estados de Minas Gerais e da Bahia, por exemplo, os quais durante as décadas de 1960 e 1970 foram bastante beneficiados pelo governo federal.

Na Guanabara, ao contrário, o planejamento por negociação não trouxe benefícios. E isto por dois motivos principais. Primeiro, porque todos os seus três governadores opunham-se politicamente ao governo federal, especialmente o primeiro, Carlos Lacerda, que no entanto se beneficiou das conjunturas interna e externa favoráveis ao acesso a fontes próprias de financiamento. Essa situação altera-se por completo após 1964, quando o governo federal amplia sua influência sobre os governos estaduais. Segundo, porque a Guanabara, com uma pequena área correspondente apenas ao antigo Distrito Federal, não contava com recursos que pudessem justificar muitas opções locacionais de investimentos da União. Assim, a crescente centralização política, administrativa e financeira ocorrida a partir de meados da década de 1960 irá refletir-se numa progressiva perda de capacidade dos governos locais em implementar políticas estaduais identificadas com interesses de caráter apenas local, e não nacional. O governo Chagas Freitas, terceira e última administração da Guanabara, foi particularmente marcado por tais restrições.

2.2.2 O planejamento urbano

Apesar de estar identificado com ordenamento do uso do solo, o planejamento urbano é também considerado um instrumento de reorganização do espaço urbano em resposta às alterações na dinâmica econômica, resultando em novas formas de apropriação do espaço. O planejamento urbano, contudo, teve esse seu aspecto escamoteado em sua origem, uma vez que surgiu respaldado cientificamente pelo desenvolvimento da medicina social do século XIX. Esta requeria o saneamento de áreas degradadas da cidade para a preservação da saúde pública, situando as causas das doenças não no próprio corpo do doente, mas no seu ambiente.

Nesse contexto, a doença estava presente no espaço insalubre, e impunha-se a adoção de medidas específicas para resguardar a saúde da população. Portanto, fazia-se necessária uma autoridade constituída para submeter a normas a organização e o funcionamento do espaço urbano, do ponto de vista sanitário. O conceito de política médica, intimamente relacionado com as precárias condições higiênicas das moradias, sobretudo as coletivas, figurou com destaque, no século XIX, nos documentos da Sociedade de Medicina¹¹. Assim, os médicos sanitaristas foram os pioneiros na discussão dos pontos críticos relativos à questão urbana, antes mesmo que os engenheiros e arquitetos se dedicassem à elaboração de planos urbanísticos.

Desde os tempos de Colônia, e mais ainda na primeira metade do século XIX, o Rio de Janeiro foi uma cidade insalubre vitimada por freqüentes epidemias. A primeira delas, a de febre amarela, fustigou violentamente a cidade em 1850, e até a primeira década do século XX, essa moléstia continuou a assolar a cidade, assumindo, em certos momentos, dimensões de verdadeira hecatombe. Essa situação foi enfrentada com a criação, em caráter permanente, de órgãos de controle da higiene e do saneamento da cidade, como a Junta de Higiene Pública.

A desordem urbana era considerada responsável pela degeneração física e moral da população, e sua superação dependia do enfrentamento de peculiaridades geográficas do Rio de Janeiro, sobretudo do reordenamento urbano, cujo propósito era resolver o problema da grande concentração de população e de atividades econômicas no centro da cidade. Assim, os médicos postulavam o aterro de pântanos, o desmonte de morros, além de atacarem as condições higiênicas das habitações, especialmente as coletivas.

O Rio de Janeiro se tornara uma cidade estigmatizada pelas freqüentes epidemias que tantos prejuízos traziam às suas relações comerciais. Em função disso, a remodelação e o

¹¹ Consultar, sobre esse assunto, Machado, R. et al. *Danação da Norma. Medicina Social e Constituição da Psiquiatria no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

saneamento da capital federal, ao lado da modernização do porto, constituíam os principais pontos defendidos pelo presidente Rodrigues Alves, no início do século XX. O prefeito Pereira Passos, residente em Paris durante as grandes obras de Haussmann, foi nomeado para empreender as transformações urbanas em nome do “Saneamento”, da “Higienização” e do “Progresso” da Cidade do Rio de Janeiro.

Após a reforma do centro da cidade, os governos do então Distrito Federal continuaram implementando obras de reordenação do espaço interno da cidade, embora em ritmo mais moderado. Exemplos dos investimentos realizados foram o desmonte do Morro do Castelo, nos anos 1920; a abertura da avenida Presidente Vargas, nos anos 1940; e o desmonte do Morro de Santo Antônio, nos anos 1950¹². Convém salientar que todos esses exemplos referem-se a obras que reorganizaram espacialmente o centro da cidade, confirmando sua vocação polarizadora de atividades econômicas.

Com a intensificação da urbanização da população, conjugada à utilização crescente do transporte individual, criaram-se condições favoráveis à expansão física da cidade. A construção de uma malha viária que possibilitasse o uso do automóvel contribuiu fortemente para esse processo, tornando acessível a ocupação de áreas mais distantes do centro. Essa expansão urbana é observada em todo o mundo, especialmente nos países europeus atingidos pela Segunda Guerra e nos Estados Unidos, país que liderava o grande crescimento econômico do pós-guerra. Nesses países, impunha-se a necessidade de construção de novos bairros residenciais, o que resultava na criação de subcentros e promovia, pois, uma estrutura urbana polinucleada.

No Brasil, as tendências à descentralização econômica desde o eixo Rio-São Paulo e à própria descentralização interna das cidades ganharam impulso a partir de fins dos anos 1950, com a instalação da indústria automobilística. A crescente urbanização da população brasileira e o processo de metropolização tornavam imperiosa a ocupação de áreas cada vez

mais distantes dos centros históricos das cidades. Assim, a exemplo do que já ocorria em outros países, emergiram projetos de expansão urbana. O planejamento urbano da época envolvia, principalmente, a execução de planos viários que viabilizariam a criação de “células” independentes, ou seja, bairros que constituiriam novos subcentros a partir dos quais se expandiria o tecido urbano. A realização de investimentos na malha viária permitiria a ligação entre as distintas “células”¹³.

Durante a primeira administração da Cidade-Estado, o governo Carlos Lacerda, foi elaborado um plano físico-territorial para orientar a expansão urbana. O Plano Doxiadis propunha a descentralização urbana a ser realizada a partir de uma estrutura polinucleada, desenvolvida em relação a dois eixos dominantes: o eixo norte-sul (de penetração metropolitana) e o eixo leste-oeste (que acompanhava a linha férrea existente, coincidente no plano com a linha do metropolitano proposto).

Essa proposição de descentralização espacial incluía um complexo sistema de corredores rodoviários, que ao definir tal estrutura multinuclear possibilitaria a criação de comunidades autônomas e hierarquizadas segundo o tipo de habitação, o uso do solo e as faixas de renda. O estabelecimento das comunidades reduziria a necessidade de transportes coletivos, já que seriam minimizados os deslocamentos pendulares à área central de negócios, que por sua vez deixaria de reunir todas as principais funções urbanas. Essa visão futurista encontraria obstáculos intransponíveis, naquela época, para a sua realização. Os custos envolvidos com desapropriações e com a execução dos investimentos previstos mostraram-se altíssimos. Por outro lado, o plano foi apresentado já no final da administração Carlos Lacerda, que, não tendo conseguido eleger seu sucessor, também não logrou executá-lo. Contudo, a parte do plano que se referia à malha viária vem sendo executada 30 anos depois: nos anos 1990, foram construídas as linhas Vermelha e Amarela.

¹² Santos, op. cit.

¹³ Ver o Plano Doxiadis, da Secretaria de Governo do Estado da Guanabara, de 1965.

A expectativa de expansão descentralizada do tecido urbano era alimentada pelas novas possibilidades abertas pelo desenvolvimento tecnológico, que implicaria uma mudança radical na organização das cidades e, em especial, das metrópoles. Na segunda administração estadual, o governo Negrão de Lima, a magnificação da tecnologia resultou na criação da primeira secretaria estadual de Ciência e Tecnologia, em cujo âmbito foi elaborado um plano que prepararia a Guanabara para o próximo milênio, denominado “Rio Ano 2000”. Considerava-se que a incorporação de inovações no campo do planejamento urbano poderia revolucionar a estrutura da cidade. Num cenário onde não existiam restrições relativas ao encarecimento do combustível, a expansão física do espaço urbano poderia ocorrer de forma extensiva. Além disso, a perspectiva do desenvolvimento técnico seria um estímulo à localização de empresas tecnologicamente desenvolvidas na Guanabara. Era preciso, pois, preparar a Cidade-Estado para esse futuro.

Dada a necessidade de planejar o Rio para o ano 2000, modificou-se a legislação urbanística, um dos principais instrumentos do planejamento urbano. Em função disso, o executivo estadual instituiu um novo Regulamento de Zoneamento mais adequado à cidade na entrada da década de 1970 do que o Decreto 6.000, elaborado em 1937 e vigente até 20 de abril de 1970.

O novo Regulamento de Zoneamento redividiu a cidade em um número maior de zonas e subzonas que o anterior, de 1937, promovendo maior homogeneização no interior de cada uma delas. Instituiu também o conceito de centro de bairro, isto é, a área formada por avenidas ou ruas em cujas margens era permitida a utilização do solo para fins não-residenciais, de forma a incorporar na legislação urbanística a progressiva descentralização dos serviços no Rio de Janeiro. Além disso, introduziu um novo conceito, a Área Total de Edificação, para fins de cálculo do gabarito máximo permitido às construções, que invalidou a definição de gabaritos de altura e profundidade estipulada segundo decreto por logradouro

específico.

Devido à grande expansão da cidade e aos restritos limites da superfície compreendida pelo Estado da Guanabara, só restou a opção de ocupação da extensa área de baixíssima densidade demográfica, a Baixada de Jacarepaguá. Todavia, era pretensão incorporar tal região à malha urbana em uma perspectiva de planejamento que não repetisse as más experiências, como por exemplo a ocupação de bairros como Copacabana. Com esse objetivo, foi elaborado o Plano Lúcio Costa, para urbanizar a área recentemente ocupada da Barra da Tijuca. Tal como proposto por Doxiadis, o Plano Lúcio Costa, aprovado em 23 de junho de 1969, partiu do princípio da nuclearização, só que dessa vez a ser implantada numa área desocupada, o que facilitaria a sua execução, pois não haveria conflito com pretéritas formas de uso do solo. Isto ajuda a explicar, inclusive, o porquê das duas décadas de vigência do plano, ainda que tenha sido, por vezes, agredido. Este foi um caso de planejamento urbano em que o poder público conseguiu induzir um determinado tipo de ocupação de uma região que então se incorporava ao tecido urbano e que se tem constituído na principal área de expansão da Cidade do Rio de Janeiro.

Durante a década de 1960, portanto, o planejamento urbano foi importante instrumento de formulação de política, mas não apenas no aspecto físico-territorial, uma vez que envolvia um redesenho da cidade de modo a adaptá-la às novas condições sociais, econômicas e tecnológicas então em vigor. Porém, na terceira administração estadual, no governo Chagas Freitas, já na década de 1970, é que não só o planejamento urbano mas todo o aparato de planejamento estadual conseguiram atingir um nível inédito de institucionalização, com a criação da Secretaria de Planejamento e de vários conselhos e órgãos públicos, tanto de planejamento econômico como de planejamento urbano.

3 Administração pública e investimento: a reforma urbana dos anos 1960

A criação do Estado da Guanabara foi precedida por uma discussão sobre a pertinência ou não de seu desmembramento em municípios. A conveniência de manter a arrecadação de receita oriunda de seu *status* de município e também de estado prevaleceu como principal motivo para a constituição da Cidade-Estado. Essa arrecadação era condição *sine qua non* para o financiamento de um conjunto de investimentos que o acelerado crescimento da cidade e a nova etapa por que passava a economia brasileira impunham à Guanabara.

Conforme já mencionamos, a verdadeira reforma urbana daí decorrente concretizou-se em obras tais como o Túnel Rebouças, o Trevo dos Marinheiros, a avenida Radial Oeste, a via expressa do Aterro do Flamengo, o Elevado e Túnel do Joá e o Túnel Dois Irmãos. Esses investimentos na rede viária permitiram uma significativa expansão da cidade, em que foram incorporadas à malha urbana a Zona Oeste e a Baixada de Jacarepaguá, localidades que desde então constituem os principais vetores de expansão do município. Tão importantes quanto os investimentos na malha viária foram os relativos à infra-estrutura urbanística, com obras de saneamento, como a Adutora do Guandu e grande número de obras de contenção de encostas. Esses dois setores foram os responsáveis por mais de 50% dos recursos públicos estaduais dispendidos no período de vigência da Guanabara¹⁴.

Essa reforma urbana, no sentido haussmanniano, foi produto do planejamento e do financiamento locais, com as receitas próprias estaduais. A Cidade-Estado da Guanabara, que contava com uma grande população, da ordem de 3,3 milhões de habitantes, em 1960, e de 4,25 milhões, em 1970, convertia-se então em uma das duas metrópoles nacionais. Essa condição metropolitana, conjugada ao seu longo passado como capital do país, tornavam-na um importante mercado consumidor, detentor de um grande contingente de servidores públicos que, àquela época, gozava de altos e estáveis níveis de rendimento. Tais características se refletiam nas demandas mais qualificadas por serviços de utilidade pública,

tanto quanto na sua capacidade de arrecadação própria, especialmente considerando o privilégio da dupla arrecadação por sua situação de município e de estado. Desse modo, sua receita orçamentária consolidada¹⁵, apesar de menor apenas em relação à do Estado de São Paulo, em valores absolutos, era a mais elevada, se calculada *per capita*¹⁶. Desnecessário acrescentar que, nesse contexto, o banco estadual – Banco do Estado da Guanabara – beneficiou-se dos depósitos dessa população, o que repercutiu no poder de alavancagem da capacidade de financiamento local do governo na Guanabara.

Das receitas consolidadas, cerca de 2/3 eram transferidos à administração direta e o restante, aos órgãos da administração indireta. Considerando apenas a administração direta, com base em informações disponíveis em Anuários Estatísticos para o período entre 1961 e 1974, verifica-se que na Guanabara a dependência das receitas tributárias próprias, principal fonte de recursos estaduais, correspondia a 85%, em média, desempenho semelhante ao do Estado de São Paulo. A dependência do orçamento estadual de outras receitas, inclusive as transferências do governo federal, era muito pequena.

O Imposto de Vendas e Consignações - IVC, substituído pelo Imposto de Circulação de Mercadorias - ICM a partir de 1967, correspondia a pelo menos 3/4 da receita tributária estadual. Apesar de a economia carioca ter crescido a taxas inferiores à média nacional, a arrecadação desse imposto aumentou devido à maior eficiência do aparelho arrecadador carioca e também, provavelmente, à implantação da fiscalização indireta pelo consumidor, através da campanha “Seus Talões Valem Milhões”¹⁷.

¹⁴ Santos, op. cit., capítulo 3.

¹⁵ A receita orçamentária consolidada é constituída do somatório das receitas repassadas às entidades da administração direta e da indireta, conforme dados disponibilizados nos Balanços relativos aos biênios 1968/69 e 1972/73 organizados pela pesquisa IPEA/FGV/CEF, cujo objetivo era elaborar a consolidação das contas públicas estaduais.

¹⁶ Conforme dados apresentados por Santos, op. cit., capítulo 3.

¹⁷ Costa, Margaret H. Análise Orçamentária. In: *A Fusão dos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro*. Estado da Guanabara: FIEGA, jul. 1969.

Os outros dois impostos mais importantes, que juntamente com o IVC/ICM correspondiam a cerca de 90% da arrecadação tributária, eram o Imposto Predial e o de Indústrias e Profissões, este substituído, também em 1967, pelo Imposto Sobre Serviços - ISS. Ambos sofreram alterações em suas bases de cálculo logo na primeira administração da Guanabara, no governo Carlos Lacerda. Quanto ao Imposto Predial, modificaram-se os critérios de reajuste dos valores do fato gerador do tributo; o valor locativo atribuível ao imóvel foi substituído pelo valor unitário padrão. A partir de então, as alíquotas passaram a variar segundo a localização e o tempo de construção do imóvel¹⁸. Quanto ao terceiro tributo mencionado, o de Indústrias e Profissões, extinto em 1967 e parcialmente transformado em ISS, era cobrado com base no valor locativo. Na administração Carlos Lacerda, a incidência da alíquota do imposto passou a basear-se no movimento econômico. É importante frisar que a alíquota cobrada na Guanabara era inferior à cobrada nos municípios de São Paulo e de Niterói, como era também o caso do IVC, o que, portanto, não caracterizava uma situação de maior rigor fiscal, pelo menos em relação aos estados vizinhos São Paulo e Rio de Janeiro.

Durante os quinze anos de sua existência, a Guanabara, mesmo enfrentando um processo de esvaziamento econômico, só apresentou declínio de suas receitas próprias diante dos outros três estados considerados – São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro –, na década de 1970, período correspondente à terceira administração estadual, o governo Chagas Freitas. Este, por ter priorizado a industrialização no estado, recorreu às isenções fiscais como forma de estimular o estabelecimento de indústrias na Guanabara. É evidente que num contexto de centralização financeira vigente após a reforma tributária quaisquer renúncias fiscais poderiam comprometer as receitas estaduais. Entretanto, convém lembrar que naquele início dos anos 1970 ocorreu o auge do ciclo expansivo do Brasil, denominado “Milagre Econômico”, que, se fosse sustentado, poderia reverter a estagnação na economia carioca. É preciso, também, considerar o impacto negativo da perda de receita oriunda da diminuição das

¹⁸ Ibid.

obras públicas, que, como se sabe, envolve uma importante cadeia produtiva local que gera contingente apreciável de atividade econômica, com grande reflexo na arrecadação estadual.

Ao longo dos anos 1960, entretanto, o cenário era de descentralização financeira, especialmente na primeira metade da década, período ainda marcado pela ruptura política que colocou em lados opostos o governo federal e o governo estadual da Guanabara. Como se sabe, o apoio norte-americano à Revolução de 1964 foi precedido do apoio aos governos estaduais não alinhados com o presidente João Goulart. Como principal liderança política contrária ao governo federal, o governador Carlos Lacerda tinha acesso privilegiado ao governo norte-americano e, mais importante, aos financiamentos dos órgãos multilaterais sobre os quais os Estados Unidos exerciam forte influência, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial.

Considerando que durante a “reforma urbana dos anos 1960” grande parte das obras públicas realizadas na Guanabara foi implementada por meio de órgãos da administração indireta, é preciso determinar se foram as receitas próprias ou as operações de crédito as responsáveis pelo financiamento delas. Os dados relativos ao peso das operações de crédito nas receitas estaduais só cobrem o período de 1965 a 1974. Durante esse decênio, a Guanabara se saiu melhor, a esse respeito, do que os estados de São Paulo e de Minas Gerais, isto é, as operações de crédito consumiam percentuais não apenas baixos, da ordem de 2% a 5% em média, mas inferiores aos dois estados mais desenvolvidos da federação.

Não encontramos dados sobre o peso das operações de crédito nas receitas estaduais relativos à primeira metade dos anos 1960, quando foi iniciada a maioria das obras que resultaram na “reforma urbana”. No entanto, encontramos referência às operações de crédito concedidas ao governo Carlos Lacerda, o que possibilitou discriminar os financiamentos externos logrados no período. Com o BID, foram realizadas cinco operações de crédito, equivalentes a US\$ 47 milhões, com taxas de juros variando de 3% a 6% ao ano, com prazos

de carência de um a cinco anos e amortização de 20 a 30 anos. Quatro delas referiam-se à obra da Adutora do Guandu, e a quinta, à obra de Esgoto. Mais outras duas foram realizadas: a IGE concedeu financiamento de US\$ 3.682.440,00 para um projeto de Energia, com juros de 6% ao ano, carência de dois anos e meio e amortização em cinco anos; e a KFW concedeu financiamento, em marcos alemães, da ordem de DM 8.200.000,00, para a área da Saúde, com juros de 3% ao ano, carência de três anos e amortização em 12 anos¹⁹.

Como o primeiro desses créditos foi obtido em 1962 e os prazos de carência eram de um a cinco anos, a maior parte do comprometimento da receita com os serviços dessa dívida já estaria registrada a partir de 1965, período sobre o qual obtivemos informações. Conforme vimos, não era grande o comprometimento das receitas estaduais, muito menos revelava qualquer situação mais grave da Guanabara em relação aos estados de São Paulo e de Minas Gerais. Não procedia, assim, a acusação que pesava sobre o governo Carlos Lacerda de que estaria promovendo um tal endividamento externo que, fatalmente, asfixiaria a economia carioca. Entretanto, convém consignar que os valores das operações de crédito obtidos durante seu governo eram significativos e que provavelmente nem o governo federal nem outros governos estaduais com ele alinhados politicamente teriam tido o mesmo acesso a tais fontes externas de financiamento. De todo modo, essa possibilidade de tratamento preferencial à Guanabara não pode ser invocada após 1964, quando ocorre uma inversão de papéis: a Cidade-Estado da Guanabara passa a ser a única unidade da federação com governos não-alinhados politicamente com o novo governo federal, fortemente centralizador tanto política como financeiramente.

Verifica-se que a conjugação de uma base fiscal mais ampla, situação anterior à reforma tributária de 1967, com uma administração eficiente do aparelho arrecadador, propiciou receita suficiente para que a Guanabara pudesse empreender um notável plano de obras. Com população um pouco menor do que a do antigo Estado do Rio de Janeiro, a

¹⁹ Secretaria de Governo da Guanabara. *Estudos Cariocas*, 1965. p. 166.

Guanabara arrecadava três vezes mais. Também arrecadava mais do que Minas Gerais, cuja população era cerca de 2,7 vezes superior à da Cidade-Estado, em 1970. Sua arrecadação só era inferior à do Estado de São Paulo. Essa alta receita *per capita*, portanto, foi instrumento fundamental para viabilizar os investimentos públicos estaduais realizados nos anos 1960. Como a dupla arrecadação já era uma prerrogativa anterior à criação do Estado da Guanabara, a emancipação política do antigo Distrito Federal e sua transformação em Cidade-Estado, com governadores eleitos, portanto mais comprometidos com os interesses locais, foi outro fator relevante para a análise do contexto político e econômico vigente por ocasião da realização da “reforma urbana dos anos 1960”.

As obras públicas são classificadas, para efeitos da contabilidade pública, na categoria dos investimentos ou “formação bruta de capital fixo” e são o item das despesas que melhor traduz a orientação da administração pública. Além disso, os investimentos apresentam importante valor simbólico, pois são considerados medida da devolução à população dos impostos dela arrecadados. Prestam-se, assim, à legitimação popular da administração pública, especialmente quando eleita. E é nesse contexto que se pode entender a imagem de grandes empreendedores atribuída pelos cariocas aos governos de Carlos Lacerda (1960-1965) e de Francisco Negrão de Lima (1966-1971). Durante a existência do Estado da Guanabara (1960-1975), em particular a década de 1960, os governos contaram com grande apoio da população pelo conjunto de obras realizadas, e a média do valor dos investimentos em relação à despesa total foi superior a 20%, conforme os dados da Tabela 2.

Tabela 2 - Guanabara: participação dos investimentos na despesa estadual (Cr\$ 1.000,00)

Anos	Despesas Totais (1)	Investimentos (2)	(2)/(1)%
1960*	31.017	9.459	30,5
1961*	38.507	7.461	19,4
1962*	71.946	15.135	21,0
1963*	152.406	49.570	32,5
1964*	323.286	112.280	34,7
1965**	505.756	133.772	26,5

1966**	589.180	82.993	14,1
1967**	1.021.503	197.316	19,3
1968**	1.470.550	295.520	20,1
1969**	2.048.753	408.524	19,9
1970**	2.424.832	434.946	17,9

Fonte: (*) Balanços, citados em “Estudos Cariocas” – Secretaria de Governo, Administração Carlos Lacerda, 1965. Inclui Empresas Públicas.

(**) CEF/FGV. Exclui Empresas Públicas.

Não há disponibilidade de dados compatíveis para elaboração de uma série que abranja a quinzena de anos considerados. A Tabela 2, por exemplo, que provém de duas fontes distintas, revela queda da taxa de investimentos, em parte devida ao fato de que a primeira fonte incluía os investimentos das empresas públicas, enquanto a segunda os excluía.

É importante destacar que a mudança de metodologia não foi a única responsável pela queda nos investimentos, provocada também pela diminuição das fontes de recursos públicos estaduais, resultado da implantação da reforma tributária de 1967, cujo caráter centralista transferiu recursos das instâncias estaduais e municipais para o governo federal. Os efeitos dessa centralização da arrecadação podem ser confirmados com a verificação de que, se considerarmos como administração indireta apenas as autarquias, isto é, se desconsiderarmos as empresas públicas, as fundações e os fundos, o nível dos investimentos caiu para apenas 5,5% das despesas, em 1971. Nos anos de 1972 e 1973, as inversões mantiveram-se num patamar bastante baixo, da ordem de 7,3% e 7,7% das despesas estaduais²⁰.

Essa inversão de tendência quanto ao nível dos investimentos mantido durante a década de 1960 seria justificada pelo governo Chagas Freitas (1971-1975) como uma decisão de implementar uma política econômica voltada para o desenvolvimento regional, em que se abandonava a orientação de seus antecessores, que teriam promovido administrações mais dirigidas às questões meramente urbanas.

É preciso lembrar, entretanto, que muitos dos investimentos em serviços urbanos realizados pelos governos Carlos Lacerda e Negrão de Lima se justificam por terem

solucionado sérios pontos de estrangulamento para a economia da Guanabara, como foi sem dúvida o caso do abastecimento de água. A construção da Adutora do Guandu tanto atendeu a uma premente demanda social quanto ajudou a viabilizar investimentos industriais, da mesma forma como sucedeu com os serviços de esgotamento sanitário. Quanto às vias urbanas, foram, em grande parte, fruto de investimentos do Departamento de Estradas de Rodagem, o DER-GB, que contava com uma parcela do Fundo Rodoviário Nacional, com aplicação vinculada ao subsetor Transporte Rodoviário. Além desses casos, cabe ainda mencionar que as enchentes ocorridas nos verões de 1966 e 1967 chamaram a atenção para a fragilidade da estrutura da cidade, construída entre vales de montanhas desmatadas e sobre áreas aterradas, tornando imperiosos investimentos que prevenissem novas catástrofes.

Estado com população quase inteiramente urbana, a Guanabara apresentava um eleitorado com características específicas, dada a grande participação de funcionários públicos, cujos rendimentos eram maiores e mais estáveis que a média. Suas demandas, típicas de classe média e de interesses econômicos locais, eram mais facilmente articuladas e apresentadas à administração estadual, referindo-se a questões relativas à reprodução do modo de vida urbana. Isso sugere que as questões relevantes para a população carioca vinculavam-se à habitação e ao acesso aos equipamentos coletivos, como educação, saúde e saneamento básico. O tão propalado esvaziamento econômico da Guanabara não correspondia a uma importante demanda por atividades econômicas alternativas, portanto não era questão que polarizasse votos. Nesses termos, governadores que se elegiam com o voto popular, como Carlos Lacerda e Negrão de Lima, comprometiam-se com aquele tipo de demanda de caráter local.

Apesar desse comprometimento com um eleitorado politicamente conservador, os investimentos realizados tinham uma característica nitidamente elitista, já que as demandas se concentravam especialmente na Zona Sul da cidade, bem como em sua extensão, a Baixada

²⁰ Santos, op. cit., capítulo 3.

de Jacarepaguá. Cabe ressaltar, entretanto, que parte substancial das obras referia-se a investimentos na expansão da malha viária intra e interurbana, financiados com um fundo criado pelo governo federal para viabilizar a indústria automobilística instalada no governo do presidente Kubitschek (1956-1960), prioridade, pois, estabelecida no plano federal. Ainda assim, o corte elitista do governo estadual pode ser apreciado pela alocação espacial de obras e pela proibição da circulação dos ônibus, meio de transporte coletivo para a população pobre, pelos túneis recém-abertos e que tanto impacto causaram na estrutura interna do tecido urbano da Guanabara. Assim, ainda que reprimida a expansão das favelas mediante a oferta de habitações populares, como nos casos dos conjuntos habitacionais da Vila Kennedy e da Cidade de Deus, a dificuldade de deslocamento da população pobre só poderia resultar no adensamento das favelas nos morros próximos às localidades onde havia oferta de trabalho.

No início dos anos 1970, houve queda acentuada nos investimentos realizados, especialmente em obras públicas. Entretanto, a mudança de orientação do governo estadual relativa aos investimentos não pode ser reduzida à preocupação maior com o desenvolvimento da economia fluminense, ao contrário dos governos antecedentes, que mais se dedicavam à realização de obras de infra-estrutura urbanística. Na realidade, mudara, e muito, a situação político-econômica que sustentava a administração pública estadual. A conjugação de um novo quadro político, no qual as eleições diretas para os governos estaduais foram extintas, com a centralização financeira promovida pela Constituição de 1967 indicam que os governos estaduais perderam a liberdade de financiar projetos segundo suas prioridades, independentemente, portanto, das estabelecidas pelo governo federal. E a União resolveu enfrentar os crescentes desequilíbrios regionais mediante a concessão de uma série de incentivos fiscais e creditícios, além da implantação de pólos de desenvolvimento, em áreas de menor dinamismo na economia brasileira. Tal decisão, evidentemente, excluía a Guanabara dos benefícios das políticas de indução ao desenvolvimento industrial e, pior,

confundia a situação econômica do Rio de Janeiro, em processo de esvaziamento há décadas, com a de São Paulo. Portanto, no início dos anos 1970, nem a administração Chagas Freitas contava com meios de manter os investimentos públicos, nem o governo federal tinha a Guanabara como prioridade na alocação de seus dispêndios.

Cabe ainda destacar uma importante peculiaridade da ação do poder público estadual no período de vigência da Guanabara: a utilização de órgãos da administração indireta, entre os quais a Superintendência de Urbanização e Saneamento - SURSAN e o DER-GB figuravam como principais responsáveis pelas obras concretizadas. Na Guanabara, a participação da administração indireta na realização de dispêndios correspondia a cerca de 35%, em média, durante o período 1965-1971²¹. Nesse mesmo período, a administração indireta era responsável por cerca de 25% da despesa em São Paulo e por aproximadamente 20% em Minas Gerais e no Rio de Janeiro.

A intervenção pública através da administração indireta foi muito difundida a partir do governo do presidente Kubitschek com o intuito de torná-la mais ágil, menos sujeita aos controles burocráticos típicos da direta. O recurso a ela permitia, sobretudo, desconsiderar demandas da população que não estivessem identificadas com um projeto centralizador articulado por interesses econômicos que desfrutassem de maior acesso ao poder público. Constituía instrumento que fugia aos controles do poder legislativo, prestando-se nesse sentido a governos autoritários, embora não se possa identificar o presidente Kubitschek como líder de um governo autoritário. Entretanto, essa seria uma característica, nas duas décadas seguintes, da expansão do Estado, realizada com base no crescimento dos órgãos da administração indireta e/ou empresas estatais.

Durante a administração do presidente Juscelino Kubitschek, a criação dos chamados “Grupos Executivos” dos setores industriais que o planejamento governamental considerava prioritários possibilitou a efetivação, em curto espaço de tempo, de um grande número de

“metas”, dentre as quais merece destaque a implantação da indústria automobilística. Apesar de crítico da administração Kubitschek, o governador Carlos Lacerda também adotou o recurso à administração indireta, logrando atingir seus principais objetivos de governo, assim como o presidente Kubitschek com seu “Programa de Metas”. O setor “Educação e Cultura” foi o principal contemplado com os investimentos estaduais por meio da administração direta, ao longo do período de 1965 a 1970 na Guanabara²². Da administração indireta, por outro lado, provinham 80% de todos os investimentos efetuados, de que os principais setores beneficiários foram o de Habitação e Serviços Urbanos, com cerca de 50% da formação bruta de capital fixo, seguido do de Transportes e Comunicações e do de Saúde e Saneamento²³.

Utilizando a mesma base de dados, referente ao convênio entre IPEA e FGV para consolidação das finanças estaduais durante o período de 1965 a 1971, observa-se que o subsetor Transportes Rodoviários destacou-se na distribuição setorial dos investimentos da administração indireta não apenas na Guanabara, mas também nos estados de São Paulo, de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, os quais serviram de referência para a análise das finanças públicas da Cidade-Estado da Guanabara²⁴. A importância atribuída às obras rodoviárias deve-se a uma imposição do Fundo Rodoviário Nacional aos estados: que eles criassem departamentos estaduais rodoviários - DERs para se habilitarem a receber suas quotas do Fundo, distribuídas segundo o tamanho da frota de veículos em cada unidade da federação. A disponibilidade de tal fonte de recursos explica a “febre viária” ocorrida não apenas na Guanabara, mas também em São Paulo e em outras grandes cidades ao longo dos anos 1960.

Essa “febre viária”, como é evidente, deve ser analisada à luz da implantação recente da indústria automobilística: para sua viabilidade, era necessário que fossem realizados investimentos na malha viária intra e interurbana, especialmente na região onde se

²¹ Dados extraídos da consolidação das finanças públicas estaduais na pesquisa IPEA/FGV/CEF.

²² Santos, op. cit, capítulo 3.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

concentravam os consumidores de automóveis no país, isto é, no eixo Guanabara-São Paulo. Assim, a formação do Fundo Rodoviário Nacional e o modo de sua distribuição, privilegiando os estados de maior frota de veículos, privilegiariam as duas metrópoles nacionais. Contudo, a Guanabara, por ser uma Cidade-Estado, seria a principal beneficiária: todos os recursos seriam aplicados apenas numa cidade, cuja área se confundia com a do Estado da Guanabara. Infelizmente não foi possível avaliar a contribuição do Fundo Rodoviário Nacional para a formação da receita estadual na Guanabara. A consolidação dos balanços do DER-GB não pôde ser efetuada, porque durante o processo de fusão da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro os relatórios e balanços daquela autarquia foram queimados.

Se as aplicações no subsetor de Transportes Rodoviários foram importantes nos quatro estados considerados por constituírem prioridade do governo federal, um outro setor mereceu destaque nos investimentos realizados apenas na Guanabara: “Habitação e Serviços Urbanos”, no qual foi alocada a maior parte dos investimentos públicos estaduais. Os dados referentes à primeira metade dos anos 1960, correspondentes à gestão Carlos Lacerda, não são comparáveis à série da pesquisa IPEA/FGV; entretanto, pelo porte das obras realizadas, em particular a da Adutora do Guandu, além de referências de investimentos realizados naquele período, indicadas na Tabela 1, pode-se admitir que esse setor tenha sido o principal destino dos investimentos estaduais entre 1960 e 1965. Essa particularidade na estrutura do dispêndio estadual em formação bruta de capital fixo está relacionada à condição de Cidade-Estado da Guanabara: nos demais estados, a participação do setor teria, necessariamente, de ser mais difusa, considerando uma série histórica de gastos.

A estrutura dos investimentos na Guanabara sugere a proeminência da SURSAN como principal órgão da administração pública quanto ao gasto com investimentos, já que estava sob seu controle grande parte dos Serviços Urbanos. Essa hegemonia proporcionava considerável poder político aos responsáveis por sua gestão, donde a importância de

Raymundo de Paula Soares, diretor da autarquia durante o governo Lacerda e presidente na administração seguinte, quando acumulou o cargo com o de secretário de Obras Públicas. Neste cargo, Paula Soares tinha sob sua jurisdição o DER-GB, a segunda autarquia mais importante no que se refere à realização de investimentos públicos estaduais. Ocupando tais postos estratégicos, pode-se dizer que foi um dos principais responsáveis pela reorganização da estrutura espacial da cidade, ou seja, um dos principais artífices do que estou chamando de “reforma urbana dos anos 1960”.

Dada a importância da SURSAN na realização da reforma urbana dos anos 1960, convém tecer alguns comentários sobre a autarquia. A Superintendência de Urbanização e Saneamento, autarquia criada em 1957, tinha como função específica cumprir um Plano de Obras que deveria ser executado num prazo de 10 anos. Esse plano, segundo Raymundo de Paula Soares, não tinha nada de aleatório ou que pudesse ser classificado como “obra de engenheiro”. Obedecia, sim, a um cuidadoso plano de obras em que se projetavam o crescimento da população e das atividades econômicas, e sua disposição no espaço. Essas projeções incluíam a ocupação de vasta área praticamente vazia, os atuais bairros de Santa Cruz, de Campo Grande e de Bangu, e a Baixada de Jacarepaguá. Quanto às atividades econômicas, previam-se a descentralização espacial de parte dos Serviços e do Comércio, os quais acompanhariam o deslocamento da população, e a realocação da Indústria, que se afastaria de localizações densamente ocupadas, como São Cristóvão. Os investimentos públicos nas novas áreas de expansão urbana viabilizariam o deslocamento dessas atividades econômicas.

A primeira grande obra concluída pelo órgão foi o Túnel Barata Ribeiro - Raul Pompéia, inaugurado em 1960. Durante o governo Carlos Lacerda, a SURSAN concluiu o Túnel Santa Bárbara, acelerou o desmonte do Morro de Santo Antônio, abriu a Avenida República do Chile, fez o Aterro do Flamengo e reativou as obras do Elevado da Avenida

Perimetral e da Avenida Radial Oeste. No setor de saneamento, a autarquia realizou o investimento de maior prestígio da administração Lacerda, a Adutora do Guandu, chamada então de “a obra do século”.

Na administração Negrão de Lima, a SURSAN destacou-se pelas obras de contenção de encostas. As terríveis conseqüências dos temporais de janeiro de 1966 e 1967 impuseram à administração estadual prioridade para as obras de recuperação da cidade e de prevenção contra novas catástrofes.

Para as pedras e deslizamentos, a urgência das obras determinou que, além da importação de tecnologia, fosse criada uma nova, fruto de problemas complexos e nunca antes enfrentados. Todos os principais morros da Zona Sul passaram a ostentar estranhas construções de concreto, que até hoje seguram – sem nenhuma falha registrada – pedras e terras que, se rolassem, poderiam ter destruído parte da cidade.²⁵

As importantes realizações da autarquia não sobreviveram, contudo, ao terceiro e último governo estadual da Guanabara, o de Chagas Freitas. As restrições financeiras e políticas à autonomia estadual impostas pelo governo federal tornaram imprescindível que a administração estadual reorientasse sua atuação. O governo estadual passou, então, a atuar por meio de instrumentos fiscais e creditícios que estimulasse as decisões privadas no sentido de se realizarem investimentos industriais no Estado da Guanabara, priorizando os setores definidos no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico - CDE, novo órgão de planejamento econômico estadual. Além do CDE, foram criados vários outros Conselhos, seja para as políticas de desenvolvimento urbano, seja para as políticas estritamente de desenvolvimento econômico estadual. Aliás, o governo Chagas Freitas foi marcado por grandes avanços na institucionalização de entidades voltadas para o planejamento. Como resultado, foi possível exercer maiores controles sobre, por exemplo, o orçamento, mas não foi possível a implementação de um planejamento estratégico que transformasse as estruturas físicas e econômicas da cidade, conforme prioridades estabelecidas localmente. Diante disso,

o governo Chagas Freitas decidiu extinguir a SURSAN, autarquia que tinha se tornado “um governo dentro do governo”, dado o elevado grau de autonomia com que operava.

Outra, porém, é a perspectiva dos antigos funcionários da autarquia. Em entrevistas concedidas à autora, argumentaram que a eficiência da SURSAN contrastava com as práticas de políticas clientelistas do governo Chagas Freitas. Segundo Paula Soares, os administradores desse terceiro governo da Guanabara “queriam a subordinação da técnica àquela pequena política que faziam. As obras, em vez de seguirem uma diretriz traçada por quem entendia do assunto, passaram a ser subordinadas aos interesses eleitoreiros (...)”²⁶.

Discussões à parte, o órgão teve papel fundamental na reestruturação do espaço urbano através dos investimentos que realizou durante os anos 1960. A “reforma urbana” ocorrida durante o período de vigência do Estado da Guanabara está indiscutivelmente identificada com a atuação da SURSAN; sua extinção simboliza a superação de uma dada forma de atuação do setor público estadual, na qual a expansão urbana e a reestruturação espacial da cidade faziam parte de um projeto que não estava restrito a uma perspectiva urbanística, mas de um projeto de desenvolvimento econômico com alteração na inserção da economia estadual no contexto nacional.

4 Estado e planejamento: reflexões conclusivas

Os 15 anos em que a Cidade do Rio de Janeiro passou a Estado da Guanabara proporcionaram uma exitosa experiência político-administrativa que renovou a Cidade-Estado mediante a realização de vultosos investimentos na sua infra-estrutura. Nesse período, os cariocas contaram com governos estaduais preocupados em ampliar a oferta de equipamentos públicos, que dotaram a cidade de melhores condições não só para a reprodução de sua população residente, mas também para a consolidação da Guanabara como uma alternativa a

²⁵ Declaração de Raymundo de Paula Soares ao Jornal do Brasil, Caderno Cidade, edição de 15/3/1988.

²⁶ Declaração de Raymundo de Paula Soares prestada à autora.

São Paulo como opção locacional para a Indústria, transformada em eixo da economia brasileira. Essa experiência, entretanto, foi abortada com a decisão do governo federal em fundir a Cidade-Estado com o antigo Estado do Rio de Janeiro, segundo a avaliação unânime de todos os entrevistados desta pesquisa, desde antigos secretários de governo da Guanabara, passando por funcionários dos principais órgãos da administração estadual, como SURSAN, DER-GB e BEG, até cariocas que não eram funcionários públicos. Os anos 1960 ficaram conhecidos como um período de grandes realizações na Cidade do Rio de Janeiro, época marcada pela elevada auto-estima do carioca, sempre lembrada com saudade.

O estado foi administrado por três governadores, com distintas bases de sustentação política e em distintos contextos de autonomia financeira e administrativa. Portanto, as realizações de cada uma dessas administrações deve ser considerada à luz desses diferentes contextos.

Com Carlos Lacerda, o governo estadual caracteriza-se por uma busca de racionalidade na administração pública que permita uma realocação de recursos em investimentos necessários tanto para a reprodução da grande metrópole quanto para uma possível eleição presidencial a ser realizada em 1965 – importante combustível para a atuação do governador –, que não ocorre devido à ruptura da ordem política em 1964.

Lacerda apresentava uma postura contrária à atividade de planejamento. No entanto, além de patrocinar dois importantes diagnósticos da Guanabara – os “Estudos Cariocas” e o “Plano Doxiadis” –, propôs-se a promover o planejamento participativo mediante a descentralização administrativa que deveria ser viabilizada com a criação das Regiões Administrativas. Longe de constituírem orientação de governo, tais iniciativas representaram tentativas de dar respaldo técnico às realizações que seu governo vinha desenvolvendo.

Negrão de Lima, o segundo governador eleito do Estado da Guanabara, dá prosseguimento às obras do governo anterior, apesar de inimigo político de Lacerda. A

composição dos dispêndios públicos estaduais não é alterada, especialmente quanto aos investimentos. Como Lacerda, direciona a atenção – e os investimentos – do estado para os serviços urbanos e a expansão da malha viária, apresentados como demanda da população e como infra-estrutura necessária para estimular opções locacionais para os novos investimentos industriais.

Cabe registrar, contudo, que o Governo Negrão de Lima avançou muito em relação à ação estatal no controle do uso do solo. Promulgou um novo Regulamento de Zoneamento e instituiu nova lei de uso do solo, modernizando o aparato legal do poder público para o planejamento urbano, uma vez que a antiga lei, vigente desde 1937, mostrava-se insuficiente para enfrentar o grande crescimento da metrópole carioca.

Durante essas duas administrações, a “reforma urbana” realizada indica uma certa perspectiva quanto ao planejamento urbano: promover a descentralização da população e das atividades econômicas, com o estímulo à implantação de uma estrutura urbana polinuclear, desenvolvida segundo dois eixos dominantes, o norte-sul e o leste-oeste. Essa proposição de descentralização incluía um complexo sistema de corredores rodoviários, que ao definir uma estrutura multinuclear possibilitaria a criação de comunidades autônomas e hierarquizadas. Tratava-se de justificar, por meio do planejamento, intervenções estatais que redefiniriam o valor do solo urbano, propiciando oportunidades de investimentos ao capital imobiliário, ao mesmo tempo que adaptaria a cidade ao uso do automóvel.

Tal perspectiva de planejamento urbano esteve formalmente proposta tanto no Plano Doxiadis, durante a gestão Lacerda, quanto no Plano Lúcio Costa, no governo Negrão de Lima. Estava assentada nas possibilidades de incorporação na vida cotidiana de uma série de produtos que os avanços tecnológicos tinham tornado possível, como é o caso notável do automóvel. Além disso, a multinuclearização da cidade reduziria as necessidades de deslocamentos e, com isso, os custos e o tempo despendidos no transporte urbano.

A estrutura urbana de forma polinucleada resultava tanto das grandes expectativas fomentadas pelo desenvolvimento tecnológico quanto da necessidade de viabilização da indústria automobilística nos maiores mercados consumidores, isto é, nos espaços metropolitanos, um dos quais era a Guanabara. Nesses termos, a “reforma urbana dos anos 1960” tinha forte viés elitista, sustentando interesses industriais – e da indústria de automóveis, em particular – e interesses relacionados à promoção imobiliária. Ao redefinir os vetores de expansão da cidade, provocou uma enorme mudança na estrutura do uso do solo, ao mesmo tempo que limitou os problemas de moradia da população de baixa renda à mera transferência das favelas para os novos conjuntos habitacionais muito distantes das oportunidades de emprego. Embora essa transferência, apesar de compulsória, pudesse ser a princípio considerada uma alternativa à moradia favelada, não era viável para o pobre, que sem transporte público não conseguia chegar às localidades onde havia emprego.

Desconsiderar um dos maiores problemas relacionados à reprodução da população de baixa renda, a moradia articulada com os meios de transportes coletivos, mostra bem o caráter regressivo da “reforma urbana”. Por outro lado, havia os interesses de uma classe média que na Guanabara detinha grande contingente de funcionários públicos com capacidade de adotar o uso do transporte individual para seus deslocamentos. Nessas condições, podemos entender como o governo Carlos Lacerda, além de não priorizar os transportes coletivos, chegou mesmo a extinguir parte dos existentes, como foi o caso dos tradicionais bondes. Não surpreende que o processo de favelização nos morros próximos às áreas central e sul da cidade tenha se intensificado desde então.

Na década de 1970, a centralização administrativa e financeira pela União, em detrimento dos estados, e a crise do petróleo seriam os principais fatores responsáveis pela mudança na orientação da administração pública na Cidade-Estado. Os escassos recursos de que dispunha o Estado da Guanabara conduziram à maior racionalização do dispêndio com

investimentos na infra-estrutura urbana, procurando não estimular a dispersão espacial que ocasionaria elevação nos custos dessa infra-estrutura. Ao mesmo tempo, o aumento nos preços dos derivados de petróleo engendrou uma crescente procura por terrenos para uso residencial em áreas mais próximas do centro, que provocou, em especial, a valorização das situadas nas proximidades das estações do metrô que seria brevemente construído.

Carlos Lacerda e Negrão de Lima apresentavam em comum o fato de terem sido eleitos por voto direto num estado de população totalmente urbana. Além disso, governaram durante um período em que havia muito mais liberdade para implementar uma política de investimentos cujas prioridades puderam ser definidas localmente porque podiam contar com recursos orçamentários próprios.

A administração Chagas Freitas, por sua vez, ocorreu num momento de intenso centralismo financeiro, político e administrativo, e nem mesmo foi eleita por voto popular. Nesse contexto, a estrutura de gastos públicos estaduais foi muito diferente, em que se implementaram os investimentos de uma maneira mais atomizada. Essa menor concentração setorial dos gastos não pode ser dissociada da suspensão das eleições diretas para governador: sem eleições, os deputados tornaram-se o veículo das demandas populares. Além disso, os governadores tiveram que adaptar sua política econômica ao planejamento federal, em função do já referido centralismo político instituído após 1964, e do financeiro, vigente após a reforma tributária de 1967. Diante desses constrangimentos, não é de surpreender que o discurso da administração Chagas Freitas tivesse tido muito mais sintonia com o do governo federal do que a de seus dois antecessores.

Entretanto, convém ressaltar que mesmo mais afinado com a administração central, o governador Chagas Freitas era o único dos governadores estaduais que não estava filiado ao partido do executivo federal, mantendo-se no partido oposicionista, o MDB. Apesar de muito criticado por exercer uma espécie de “oposição consentida”, o fato de não ter ingressado na

ARENA representava uma dificuldade para o exercício do governo estadual, restringido em sua iniciativa de proposição dos interesses locais pela prática do “planejamento por negociação”.

A imagem com que a Guanabara é identificada é a da década de 1960, isto é, do período correspondente aos governos Lacerda e Negrão de Lima, quando os recursos próprios estaduais permitiram implementar uma “reforma urbana” na Cidade-Estado, em grande medida demandada pela própria população que elegeu os dois governadores. Os investimentos realizados atenderam a uma importante função: adaptar a cidade a uma nova dinâmica social, política e econômica, na qual a reprodução da metrópole carioca dependia da expansão dos equipamentos públicos e da infra-estrutura viária. Uma vez implantados tais investimentos, embora insuficientes quanto à moradia e aos transportes coletivos, era natural que novas prioridades governamentais fossem estabelecidas. Entretanto, o governo Chagas Freitas não exerceu o direito de eleger novas prioridades, mas foi levado por circunstâncias impostas exogenamente. Na primeira metade da década de 1970, a margem com que trabalhava o governo estadual para implementar uma política econômica orientada para os interesses locais se estreitou consideravelmente. Desse modo, o terceiro governo estadual da Guanabara, não obstante ter promovido, com êxito, estímulos ao desenvolvimento industrial, ficou muito mais caracterizado por uma estrutura de dispêndios públicos que beneficiava muitos pequenos investimentos, chamada de “política clientelista”, que lhe permitia sobreviver com poucos recursos e nenhuma liberdade política.

Ao longo dos 15 anos examinados, período de vigência do Estado da Guanabara, o planejamento, tanto econômico como urbano, gozava de grande prestígio e era tido como instrumento superior de formulação de políticas públicas. O fato de ter sido considerado, erroneamente, um instrumento politicamente neutro não deveria tê-lo desacreditado, como acabou ocorrendo a partir de fins dos anos 1970. Na realidade, o êxito do planejamento, seja

no campo econômico, caso do Programa de Metas do Governo Kubitschek, seja no campo urbano, está relacionado com a maior importância do papel do poder público como ator social e econômico no período de grandes conquistas econômicas e sociais, os “trinta anos gloriosos” de que falam os economistas a propósito das três décadas posteriores ao fim da Segunda Guerra Mundial.

Nessa nova ordem mundial, altera-se a atuação dos atores sociais: as empresas líderes transformaram-se em multinacionais; os trabalhadores conquistaram a institucionalização do “estado previdenciário”; e, finalmente, o Estado passou a constituir um agente muito mais presente, até mesmo conduzindo o processo de modernização das estruturas sociais e econômicas, como ocorreu no caso brasileiro. Legitimava-se, assim, a intervenção estatal, que por sua vez deveria estar sustentada no planejamento, tanto econômico como urbano. Portanto, era natural que sob o chamado “compromisso fordista-keynesiano” o planejamento pudesse ter sido alçado à tão importante condição de instrumento imprescindível à atuação do Estado.

A crise do “compromisso fordista-keynesiano” implica na queda do prestígio do Estado como condutor desse compromisso e, portanto, em crise de legitimidade do planejamento. O planejamento urbano, em particular, deixa de estar identificado com uma proposta de reestruturação do uso do solo urbano, de modo a melhorar as condições de acesso aos equipamentos coletivos, tornados essenciais para a reprodução social. Conforme lembrava David Harvey em *Urbanismo y Desigualdad Social*²⁷, a renda real dos residentes na cidade é uma combinação da sua renda monetária com o acesso aos equipamentos de uso coletivo. A distribuição espacial da infra-estrutura social e produtiva era considerada, assim, um mecanismo por meio do qual poderia ser lograda uma melhor redistribuição da renda real no âmbito da cidade. Dessa forma, a perda de legitimidade do poder público em conduzir as intervenções propostas num planejamento urbano pode significar abrir mão de um importante

instrumento de inclusão social daqueles que o mercado não identifica como “consumidores”, mas que são “cidadãos”.

Desde meados da década de 1970, tem ocorrido uma nova mudança na atuação dos agentes econômicos: as organizações empresariais desenvolvem novas formas de cooperação; os trabalhadores perdem direitos conquistados nas três décadas anteriores sob o pretexto de proporcionar maior “flexibilização” às atividades produtivas; e o Estado passa a ser visto novamente da perspectiva do liberalismo, que restringe sua atuação mais à regulação e menos à intervenção direta. Hoje, com a perda do referencial “público” e a redução da condição de cidadania a de consumidor, o planejamento urbano perdeu sua aura de instrumento de política pública de corte progressista. O planejamento urbano, tal como praticado hoje, passou a se contentar com instrumentos de duvidosa constitucionalidade, como é o caso flagrante das chamadas “operações interligadas”²⁸, mas que são justificados como instrumentos legítimos para melhorar a situação fiscal das prefeituras, acossadas por demandas crescentes de infraestruturas. No entanto, outros instrumentos de ordenamento do solo urbano, como a venda dos direitos de construir, previstos em muitas Leis Orgânicas Municipais, deixam de ser utilizadas porque têm de enfrentar os interesses contrários dos proprietários fundiários, sem que o poder público consiga fazer prevalecer o interesse público amparado em legislação urbanística!

Durante a vigência do Estado da Guanabara, entretanto, era grande a capacidade de atuação do Estado como sujeito de um processo de desenvolvimento por meio da implementação de políticas elaboradas com base no planejamento. Na reforma urbana dos anos 1960, a atividade de planejamento foi amplamente utilizada para orientar, ou mesmo legitimar, as intervenções estatais. Contudo, não se pode deixar de reconhecer que o

²⁷ Harvey, David. *Urbanismo y Desigualdad Social*. Madrid: Siglo XXI, 1977.

²⁸ “Operações Interligadas” constituem um instrumento que algumas prefeituras, como as do Rio de Janeiro e de São Paulo, criaram para conceder, em casos especiais, o direito de construir fugindo aos padrões urbanísticos estabelecidos, mediante pagamento de uma taxa a ser calculada sobre a valorização prevista da edificação ou mediante compensação não-financeira, como a realização de obras consideradas prioritárias pelo poder executivo

planejamento urbano realizado nos anos 1960 atendeu aos interesses imobiliários e industriais. Mas é preciso destacar que, mesmo não reconhecendo a falta de neutralidade política da atividade de planejamento, este estava sustentado numa perspectiva mais generosa de poder público, mais preocupado com políticas de acesso ampliado à cidade. Fundamentava-se, principalmente, na reconhecida legitimidade do Estado em realizar um projeto de reprodução social de toda a Cidade.