

Região Metropolitana da Guanabara:

planejamento urbano, cidade do
Rio de Janeiro e Baixada Fluminense

The metropolitan region of
Guanabara: urban planning,
Rio de Janeiro city and
Baixada region

LUCIA SILVA

Doutora em História pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) com pós-doutoramento em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Professora adjunta da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro no curso de História no campus de Nova Iguaçu (UFRRJ) e docente permanente do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT/UFRRJ)

luciahelena.silva@pq.cnpq.br

RESUMO: O estado da Guanabara foi criado em 1960, momento em que a cidade do Rio de Janeiro deixou de ser Distrito Federal com a transferência da capital para Brasília, tornando-se, então, uma unidade da federação. A cidade-estado teve, ao longo de sua existência, apenas quatro governadores: Câmara Filho (1960), Lacerda (1960/65), Negrão de Lima (1965/70) e Chagas Freitas (1970/75). O objetivo deste texto é discutir, a partir do Documento Básico de 1969, a atuação do governo estadual em relação a região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro. A gestão de Negrão de Lima apresentou uma proposta de atuação e através da análise deste relatório é possível conhecer não só as propostas dos técnicos alocados na secretaria de Economia do estado da Guanabara, como descortinar o ideário, as concepções políticas e, principalmente, a leitura que os especialistas tinham do território, em especial a Baixada Fluminense.

PALAVRAS-CHAVE: Região Metropolitana; Baixada Fluminense; Guanabara.

ABSTRACT: The State of Guanabara was created in 1960, when the city of Rio de Janeiro ceased to be Federal District with the transfer of the capital to Brasília, it then became a unit of the Federation. The City-State had over your existence only four Governors: Câmara Filho (1960), Lacerda (1960/65), Negrão de Lima (1965/70) and Chagas Freitas (1970/75). The objective of this text is to discuss, from the basic document of 1969, the role of the State in relation to metropolitan area of Rio de Janeiro. The management of Negrão de Lima presented a proposal of activities and through the analysis of this report you can know not only the proposals of the officials people economy department of the State of Guanabara, how to figure out the political conceptions and ideas, especially the reading that experts had of the territory, in particular the Baixada Fluminense region.

KEYWORDS: Metropolitan Region of Rio de Janeiro; Baixada Region (lowlands of Rio de Janeiro); Guanabara State.

Introdução

O estado da Guanabara foi criado em 1960, momento em que a cidade do Rio de Janeiro deixou de ser Distrito Federal com a transferência da capital para Brasília, tornando-se uma unidade da federação. A cidade-estado teve ao longo de sua existência apenas quatro governadores: Câmara Filho (1960), Lacerda (1960/65), Negrão de Lima (1965/70) e Chagas Freitas (1970/75). Para o que cabe aqui, serão discutidas as gestões de Lacerda e Negrão de Lima, pois o que se busca entender, a partir do Documento Básico de 1969, são as propostas dos técnicos do estado da Guanabara para o entorno da cidade do Rio de Janeiro, enquanto região metropolitana.

A confecção do Documento Básico reflete um momento do processo de (tentativa de) estadualização da cidade do Rio de Janeiro, iniciado com a criação da Guanabara em 1960. Tanto o governo de Lacerda quanto o de Negrão de Lima buscaram organizar o estado de forma a articular a capitalidade da cidade à nova identidade de estado federado. Motta (2000) citando a avaliação de Chagas Freitas em relação aos governos anteriores, discorre sobre a incapacidade dos governadores da década de 1960 de pensar a cidade enquanto estado, agindo como “prefeitões”. No caso de Lacerda as razões apontadas pela autora giraram em torno de sua motivação política, já que utilizava a cidade como plataforma para a eleição presidencial que seria realizada em 1966.

No caso específico de Carlos Lacerda, primeiro governador da Guanabara, sua candidatura à presidência da República, afinal abortada pelo golpe de 1964, se sustentara primordialmente no papel de capital que a Guanabara ainda exercia. A Belacap era o grande trunfo com que o governador carioca contava para derrotar seu mais provável adversário em 1965, Juscelino Kubitschek, o construtor da Novacap. Ao reafirmar a *capitalidade* do Rio de Janeiro, o governo Lacerda não conseguiria, porém, estabelecer os alicerces fundadores capazes de sustentar uma nova identidade política para a Guanabara, a de estado federado (MOTTA, 2000^a, p. 99)

Ainda que tenha estruturado a administração do novo estado, a gestão de Lacerda ficou conhecida pelo Plano Doxiadis, pela remoção de várias favelas e pelo conjunto de obras viárias que o tornaram conhecido como “o homem que mudou o Rio” (MOTTA, 2000b, p. 89), mas o governador não

conseguiu imprimir à cidade características de estado. O sentido das obras era tornar a cidade competitiva em relação aos demais estados da federação, mas nos moldes de reforçar a ideia de Belacap. Apesar de muitas intervenções, o governo de Lacerda manteve a ótica de pensar o espaço da Guanabara como município.

Negrão de Lima assumiu em 1965 derrotando o candidato de Lacerda. Sem adentrar ao contexto do golpe de 1964 e do embate político que se estabeleceu com os governos militares a partir da cidade, para o que cabe aqui, vale ressaltar que a nova gestão começaria a enfrentar as questões metropolitanas com as chuvas de 1966/67, principalmente pela atuação do governo federal ao criar a CHISAM, cuja resposta estadual foi a confecção do Documento Básico de 1969 (pelo menos é o que a pesquisa indica até agora).

Depois da festa do Quarto Centenário comandado por Lacerda, com a construção do aterro do Flamengo, a abertura dos túneis Rebouças e Santa Bárbara, além da construção de vários conjuntos habitacionais para alojar a população removida de 27 favelas; foi eleito Negrão de Lima pelo voto direto com expressiva margem de vantagem, assumindo em 5 de dezembro de 1965. Em janeiro vieram as chuvas.

Nos dias 10 e 11 de janeiro de 1966 a cidade foi tomada, como todo o verão, por fortes chuvas e com ela veio a reatualização da discussão acerca da urbanização ou remoção das favelas. As chuvas provocaram a interrupção de energia elétrica e da rede de transporte em toda a cidade, inclusive, como sempre, com desabamentos nas encostas. A questão da remoção voltaria à cena sob o argumento do grande risco de a população viver nos morros.

A chuva de 1966 ficou no imaginário popular (MAIA e SEDREZ, 2011) como a da grande enchente da cidade, ainda que no ano seguinte, na mesma época, chuvas torrenciais matassem mais de 100 pessoas. Para o que cabe aqui, a discussão sobre a necessidade de estudos preventivos nas favelas cariocas sobrepujou as discussões técnicas sobre a contenção das encostas, principalmente porque a discussão técnica foi resolvida rapidamente com a criação da atual Geo Rio.

Uma de suas decisões políticas mais importantes, atribuída diretamente às chuvas, foi a criação pelo decreto n. 609, de 12 de maio de 1966, do Instituto de Geotécnica do Município do Rio de Janeiro (hoje Fundação Instituto Geotécnica [Geo-Rio]). O Instituto nasceu a partir de uma forte demanda popular diante dos impactos das chuvas e pas-

sou a exercer um papel central nas obras de contenção de encostas. (GONÇALVES, 2015, p. 104)

A Geo Rio foi criada e muito rapidamente começou a atuar na contenção das encostas. Os estudos, entretanto, esbarraram na falta de sintonia das repartições criadas para realizá-los e no posicionamento dos técnicos acionados para tal. Negrão de Lima criou, em março de 1968, a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (Codesco) com o sentido de urbanizar as favelas que não ficassem em área de risco. Já o governo federal, em maio do mesmo ano, instituiu a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM), através do decreto 62.654/68, cujo objetivo era a erradicação das favelas, não só na cidade, mas no seu entorno. Além das duas repartições, havia a Secretaria dos Serviços Sociais que conjuntamente com a COHAB-GB (Companhia de Habitação Popular do estado da Guanabara) viabilizavam a remoção com a construção dos muitos conjuntos habitacionais.

A questão que deve ser ressaltada é a criação da CHISAM pelo governo Costa e Silva para executar um programa voltado especificamente para solucionar o problema das favelas naquilo que foi espacialmente denominado pelo governo federal de Região metropolitana do Grande Rio, abrangendo dois estados.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando das atribuições que lhe confere o Artigo 83, incisos II e VI da Constituição, e considerando **que o problema das favelas nos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro não pode ser equacionado isoladamente** e reclamando diretrizes que conduzam a solução adequadas e comuns às duas unidades federativas,

DECRETA:

Art. 1º. É criada a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio, com a atribuição de elaborar e fazer executar um programa continuado de habitação de Interesse Social, na **área denominada metropolitana do Grande Rio**, com os seguintes encargos e atribuições: (...) (BRASIL, 1968) [GRIFO NOSSO]

O governo federal ratificou a visão de uma região metropolitana chamada Grande Rio, ao nomear e dar inteligibilidade ao território, a partir da perspectiva da habitação de interesse social. Naquele momento, as chuvas já não eram acionadas como legitimadoras das ações das duas gestões, a esta-

dual e a federal, na prevenção de novos desastres ocasionados pelos dilúvios de verão. Sem adentrar no que a CHISAM, a COHAB ou mesmo BNH de fato produziram no estado da Guanabara, é importante ressaltar dois aspectos: o primeiro é a ideia de desfavelamento (este termo está no Decreto, já que a CHISAM deveria coordenar um programa de desfavelamento), o segundo é a possibilidade de intervenção da União em um estado cujo governador foi eleito pelo voto direto, visto pela ala dos militares da linha dura, como de oposição ao governo federal.

A gestão de Negrão de Lima coincidiu com o governo de Costa e Silva (1967-1969), justamente no momento em que a ideia (de possibilidade) de intervenção do governo federal no estado da Guanabara ganhou força entre os políticos cariocas, principalmente porque Negrão se colocou como representante da oposição na campanha estadual e era muito próximo de Kubitscheck. Segundo Antão (2014) os jornais acompanharam a batalha da posse do governador eleito.

Perante esse contexto, o governador eleito, por ser colaborador próximo do ex-presidente Juscelino Kubitscheck, sofreu uma grande investigação, que buscou destrinchar a sua rede de relacionamentos, na tentativa de identificar e comprovar sua associação com o comunismo e setores subversivos, o que permitiria a sua retirada do poder, sob a desculpa da Segurança Nacional. Por isso, Negrão de Lima correu o sério risco de perder seu mandato logo após a sua eleição. Os jornais da época dão conta desse clima de tensão e noticiavam as batalhas que o governador teve que enfrentar e o apoio que recebeu do então presidente Castelo Branco. (ANTÃO, 2014, p. 4)

Somando a esse clima de desconfiança, administrativamente, dentro do estado havia sobreposição de atribuições entre diversas repartições. O jornal *O Globo* (07/05/1968) ao informar sobre a edição do decreto 62.654/68 ponderava sobre a multiplicidade de órgãos com a mesma responsabilidade e apontava para a necessidade de maior racionalidade na atuação dos mesmos, avaliando que a criação da CHISAM disciplinaria as muitas atividades que se desenvolviam dentro da administração estadual, deixando claro que seria da alçada federal a coordenação da atuação dos espaços institucionais.

Na mesma matéria, o secretário de governo informava que o estado havia criado o Escritório de Programação Urbana, exatamente para ser este órgão, evitando assim o “paralelismo de esforços e jurisdições, simpli-

ficando a execução do programa habitacional” (*O Globo*, 07/05/1968, p. 20). O jornal deu espaço para o secretário explicar que o escritório iria organizar as atividades da COHAB-RJ, da Fundação Leão XIII e da CODESCO (Companhia de Desenvolvimento de Comunidades) minimizando a atuação da CHISAM.

A notícia de *O Globo* estava dividida em três partes: a primeira, apresentava o Decreto na íntegra; a segunda parte, a entrevista do secretário do governo, cujo sentido era de garantir maior racionalidade das instituições, seja na construção de habitações, através da COHAB, na urbanização, recuperação e desenvolvimento das favelas com a atuação da CODESCO e das ações sociais através da Fundação Leão XIII. Por fim, a terceira parte, informava sobre a implantação da Lei de Desenvolvimento Urbano como instrumento disciplinador do crescimento da cidade.

Uma leitura política pode ser feita em relação à reação da gestão de Negrão de Lima à criação da CHISAM. A administração estadual buscou organizar-se para fazer frente à CHISAM e juntamente com a lei de Desenvolvimento garantia organicidade na expansão da cidade, mas não resolvia o problema do entorno, visto que territorialmente ficava em outro estado. O órgão federal se colocava como articulador entre os entes federados e hierarquicamente superior aos municípios e estados. O Documento Básico foi confeccionado, em parte, como resposta a essa possibilidade de gestão compartilhada, que no caso da Guanabara era vista como intervenção.

A CHISAM foi criada no contexto da constituição de 1967 e com o argumento de conter o processo acelerado de aparecimento das favelas nas áreas de risco dentro da região metropolitana. Era incontestável a necessidade de impedir a proliferação das favelas em área de risco, mas não a ideia de região metropolitana que estava emergindo do governo militar e muito menos a possibilidade de interferência da União na cidade-estado.

Documento Básico e a Região Metropolitana da Guanabara

Segundo Rolnik e Somekh (2000), os critérios de delimitação das regiões metropolitanas começaram a ser discutidos após a Constituição de 1967. Segundo as autoras, citando Araújo Filho:

a própria definição das nove áreas metropolitanas obedeceu aos objetivos da estratégia de desenvolvimento econômico assumida pelo gover-

no militar e não as dinâmicas de cooperação, consorciamento e articulação supramunicipal em curso naquele momento (ROLNIK e SOMEKH, 2000, p. 85).

Para as autoras, a regulação em 1973 refletiu tanto uma demanda construída em torno da necessidade de criação de instrumentos administrativos (cooperação, consórcios, etc.) para lidar com os problemas urbanos das regiões metropolitanas quanto a própria conjuntura política da ditadura civil-militar. Sob a tutela do regime autoritário, as cidades estavam sendo pensadas sob a ótica do desenvolvimento econômico desde o final dos anos 1960.

No caso do Rio, esses dois aspectos, o da conjuntura do regime militar e as discussões em torno da região metropolitana, tiveram conotações específicas. Inclusive, o fato de não ter sido incluída na regulação de 1973 aponta para as particularidades que envolveram a definição da região metropolitana e depois a atuação do órgão encarregado de atuar sobre aquele território depois da Fusão com a FUNDREM. A maturidade da discussão feita na antiga Guanabara acerca do que seria a sua região metropolitana foi atravessada pelo imaginário da capitalidade da cidade.

Se, por um lado, desde a década de 1960, os profissionais que lidavam com os problemas urbanos já tinham em sua agenda a ideia de planejamento local integrado, como apontava o Seminário da Habitação e Reforma Urbana em 1963, que chegou a preconizar uma ação integrada para o controle do espaço urbano, inclusive propondo a criação da SUPURB (superintendência de urbanização), que entre outras coisas organizaria o desenvolvimento urbano em todo país — por outro, o governo federal, no bojo da criação do BNH (1964) criou o SNPLI (sistema nacional de planejamento local integrado) e o FIPLAN (fundo de financiamento de planos de desenvolvimento local integrado), ambos em 1966, culminando em 1967 com o Plano Decenal que ratificava a instituição de uma política urbana nacional. A constituição de 1967 viria dar base legal para o início das discussões que culminariam na Lei Complementar 14, em 1973. Assim havia uma cultura administrativa em nível federal em torno da criação das regiões metropolitanas e uma forma de ler os problemas urbanos não só dentro do Estado (em nível federal e estadual) como entre os técnicos.

No Estado da Guanabara, essa discussão ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Economia, que encomendou um estudo preliminar ao escritório ASTEL (Assessores Técnicos LTDA). Em abril de 1969 era apre-

sentado o documento-base que explicitava todos os problemas de constituir uma região metropolitana naquela conjuntura entre dois estados, já que seria composto pelos municípios de Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Maricá, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu (composto por Belford Roxo, Japeri, Mesquita e Queimados), São Gonçalo e São João de Meriti, além da cidade do Rio de Janeiro.

O problema da Região Metropolitana da Guanabara apresenta características ímpares no Brasil. De um lado, sua criação teria grande importância como conseqüência do isolamento administrativo em que se acha o Estado da Guanabara relativamente à área circunvizinha; de outro, as resistências a qualquer coordenação de esforços apresentam na região, excepcional intensidade como decorrência de fatores que assinalaremos a seguir (GUANABARA, 1969, p. 13.1).

O Documento Básico foi produzido por uma equipe coordenada pelo economista João Paulo de Almeida Magalhães, que contava ainda com Lysia Bernardes, Pedro Geiger (aspectos geográficos), Armando Aoad (aspectos financeiros e econômicos), Wit O. Prochnik e Theodoro Schmidt (aspectos urbanísticos), e Arthur Rios (os aspectos sociológicos). A equipe, como foi exposta na introdução do Documento, teve muita dificuldade de coligir os dados, contando com o apoio da “Companhia Construtora Nacional — Hochtief de Consult”, que permitiu acesso direto às informações referentes à região metropolitana, naquele momento, composta de vários municípios do estado vizinho.

No extenso relatório, a solução apresentada para o crescimento da cidade do Rio passava pela criação da região metropolitana, sob a condução do Estado da Guanabara e, ainda que o estudo não subordinasse a periferia à metrópole, na prática, quando analisava cada um dos aspectos que envolvia a sua criação, o fazia.

Os estudos sobre **eliminação das favelas cariocas** demonstram, outrossim, que qualquer tentativa séria de erradicá-las deverá ser estritamente ligada com um **programa habitacional nas cidades dormitórios dos estados vizinhos**. Nas condições presentes, uma ação conjunta em tal sentido não parece possível. O Governo Federal procurou recentemente contornar esse impasse pela criação da CHISAM (GUANABARA, 1969, p. 13.3) [GRIFO NOSSO].

Essa dificuldade se dava pela discussão que se fazia acerca da noção de região metropolitana. O próprio documento apresentava três formas diferentes de constituição de Região.

A experiência dos Estados Unidos nos sugere três fórmulas para a criação de uma região metropolitana: a anexação, a cooperação e o tipo misto. Na primeira, a cidade principal absorve áreas vizinhas submetendo-as, pura e simplesmente, à sua esfera de decisões; na segunda são estabelecidos mecanismos de livre cooperação, cobrindo todos ou alguns interesses em comum; na terceira, certo número de funções são transferidas para uma autoridade central, cabendo às diversas unidades tarefas tipicamente locais (GUANABARA, 1969, p. 13.6).

O grupo avaliou criticamente as três formas de criação de região, analisando desde anexação de parte do território do estado do Rio de Janeiro (que comporia a região metropolitana) ao estado da Guanabara, passando pela Fusão (representando o terceiro conceito) até a cooperação entre os dois estados sob a tutela do primeiro. A opção técnica pela cooperação se deu estritamente pelo posicionamento político da equipe, pois o documento indicava a Fusão como a melhor solução, porém naquele momento a menos viável. Essa avaliação ultrapassava as condições técnicas da pesquisa.

Algumas objeções a serem vencidas são as seguintes: **como a Guanabara tende a ser tipicamente uma cidade oposicionista, teme-se que a oportunidade da instituição da região Metropolitana seja aproveitada pelo governo federal para intervir no estado.** A par disso, raciocinando numa perspectiva de curto prazo, a opinião pública da Guanabara alega que qualquer tipo de integração com os municípios vizinhos, extremamente pobres, terá como consequência a transferência para eles de recursos normalmente aplicados na Guanabara. Para concluir, as forças políticas locais temem qualquer coisa que possa abrir caminho para a integração dos dois estados, pois modificaria radicalmente os atuais esquemas de poder na área (GUANABARA, 1969, p. 13.5) [GRIFO NOSSO].

A Fusão em 1969 era vista como problema político e econômico, não só pelo medo de uma intervenção do governo federal, mas pela drenagem dos recursos financeiros da Guanabara às áreas mais pobres do entorno. Foi em

função dessa apreensão que o estudo optou pela cooperação entre os estados. Sua conclusão apontava tanto para a necessidade de criação da região metropolitana quanto para a dificuldade, naquele momento, de sua implantação, principalmente pela eleição da fórmula cooperativa.

A terceira solução (fórmula mista) talvez seja, em tese, a melhor (...). Mostramos porém que as resistências são ponderáveis e não há interesse algum em fazer com que a constituição da área metropolitana fique na pendência de tão complexo problema (...). Resta-nos, pois, a forma cooperativa que, nas condições presentes, surge como a única possível. (GUANABARA, 1969, p. 13.7)

O estudo, praticamente do início ao fim, informava a inexistência de dados para analisar os aspectos eleitos para pensar prospectivamente o território da futura região. Se por um lado a falta de elementos era revelada, por outro, o estudo indicava as estratégias utilizadas para suprir a carência desses dados. Assim a densidade da população nas inúmeras áreas das unidades administrativas da região era utilizada para compensar falta de dados relativos aos ramos de atividades da população e ao volume diário dos transportes, por exemplo.

A equipe reconheceu a presença do governo federal na região por meio da atuação de seus diversos órgãos, apontando-o historicamente como indutor da expansão urbana de forma coordenada, ainda que através do DNOS (Departamento Nacional de Obras de Saneamento), do DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagens) e da RFFSA (Rede Ferroviária Federal S A) e naquele momento da recém criada CHISAM (Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana) enquanto o estado do Rio se organizava pontualmente para resolução de problemas de momento, principalmente no município de Niterói.

O documento, em seus treze capítulos, apresentava a delimitação territorial do que seria a região metropolitana, descrevia seu aspecto geográfico, arrolava a sua história, elegia a evolução demográfica e a dinâmica do desenvolvimento para pensar os problemas que estariam envolvidos na instituição da região. Desta forma ressaltavam-se os aspectos financeiros, a questão do financiamento público e as dificuldades políticas administrativas que seriam arremetidos na demarcação da região metropolitana.

A região metropolitana da Guanabara, pelo documento, seria capitaneada pela cidade-estado e, em função dessa opção, o restante da área

desempenharia a função de retaguarda, pois o desenvolvimento da região passava pela ratificação do papel de metrópole da cidade com a cooperação da periferia. Historicamente, a atuação do governo federal concorreu para a consolidação dessa leitura, na medida em que todos os grandes projetos realizados na área contígua à cidade estavam estreitamente relacionados com problemas da metrópole, seja eletrificação da Central da Brasil, em 1937, abertura da Rodovia Presidente Dutra, em 1951, e sua duplicação em 1967, ou mesmo as obras de saneamento realizadas a partir da década de 1930.

A liderança da cidade-estado se ratificava duplamente no documento, pela História, através da presença do governo federal na região, naquele momento vista como um dos obstáculos à criação da região, mas que havia representado os interesses do antigo Distrito Federal no território. Ou seja, as repartições públicas federais resolviam as demandas da antiga capital na região, principalmente na Baixada. O outro argumento era a desorganização administrativa dos municípios e do estado do Rio, o que fazia dos técnicos da Guanabara os mais habilitados para conduzir o processo. Assim, ainda que estivesse colocada a concepção de cooperação entre os municípios e o estado da Guanabara para pensar a resolução dos problemas da região metropolitana, a sua direção foi pensada pelos técnicos para ficar na alçada do estado mais rico e tecnicamente preparado para tal, no caso a Guanabara.

A reforma administrativa então empreendida foi liderado por técnico, considerado um dos melhores especialistas do País. Nada testemunha melhor sucesso de seu esforço do que o fato de ter sido convidado posteriormente para orientar a reforma da administração federal através do Ministério do Planejamento, de que foi feito titular (GUANABARA, 1969, p. 10.3)

O Documento Básico deve ser lido a partir da ótica de uma visão voltada para uma integração hierarquizada, principalmente no que se refere a elaboração de planos e a organização da gestão dos serviços urbanos comuns, prática que seria ratificada pela FUNDREM (criada em 1975) com uma concepção tecnocrática de ação, principalmente por se ocupar com os planos diretores para os municípios metropolitanos que até então não dispunham de estruturas técnicas para realizá-los. A capacidade técnica, apresentada como neutra politicamente, explicitada no Documento Básico de 1969 consolidou-se em uma forma de atuação que gerava conflitos políticos que extrapolavam ao próprio ideário de planejamento.

A Fundrem, uma vez estabelecida, dedicou-se à elaboração de diagnósticos e buscou implementar convênios de assistência técnica para a elaboração dos planos diretores em todos os municípios da Região Metropolitana, cujos produtos eram basicamente projetos de leis de zoneamento. Porém, nem sempre a Fundrem conseguia a aprovação de seus projetos de leis nas Câmaras de Vereadores, pois envolviam interesses municipais na questão do uso do solo (CARDOSO, 2007, p. 44).

Documento Básico, Região Metropolitana da Guanabara e Baixada Fluminense

Só há uma menção ao termo Baixada Fluminense em todo o Documento Básico. Desta forma é possível dizer que os técnicos não acionavam essa regionalização para o entendimento daquele território, ainda que em algumas passagens os municípios de Duque de Caxias, Nilópolis, Nova Iguaçu (com Belford Roxo, Japeri, Mesquita e Queimados) e São João de Meriti, fossem vistos em conjunto ora chamando-os de municípios vizinhos ou banda oriental da baía.

Apesar de a região metropolitana ser composta por Itaguaí (com Seropédica), Itaboraí (com Tanguá), Maricá, Itaboraí e Magé, não há nenhum dado/informação sobre esses municípios no documento. Os municípios privilegiados foram São Gonçalo, Niterói do “outro lado” (termo utilizado no documento) e os da baixada fluminense, sem, entretanto, utilizar essa denominação.

O Documento Básico privilegia a abordagem político-administrativa, vendo-os como unidade, ou seja, municípios de um estado vizinho. Desta forma, o que emerge é um mosaico sem conexão, onde a Guanabara paira sobre os demais entes, curiosamente colocada no mesmo patamar. A cidade-estado se sobressaía porque era metrópole e não por ser estado. A visão fragmentada e a pouca informação dos vizinhos construía uma narrativa de ruptura e não de continuidade como deveria se esperar de uma região metropolitana, aliás, este termo não foi utilizado, somente área metropolitana.

Baixada Fluminense não foi acionada como conceito para pensar o território como seria feito anos depois com a FUNDREM. Duas explicações podem ser dadas para esta aparente contradição, já que seis anos depois, o termo Baixada seria utilizado à exaustão para dar sentido aquele território.

O primeiro argumento gira em torno da ideia de processo de construção da malha urbana de forma integrada em função das muitas atividades complementares que se constituíram a partir da influência da metrópole, hierarquizando os espaços com essa integração. Dessa forma, a Baixada assumiria a posição de retaguarda da metrópole e internamente seria composta de núcleos urbanos secundários como sub-urbe. Foi com base nesta leitura que Soares (1962) leu Nova Iguaçu como célula suburbana do Grande Rio. Pensando desta forma não haveria sub-região para ser denominada de Baixada, mas uma rede de núcleos suburbanos que giravam em torno da metrópole.

A segunda possibilidade de leitura gira em torno da própria ideia de Baixada Fluminense como síntese de entendimento de uma sub-região dentro da região metropolitana. O fluminense estaria ligado ao estado do Rio e não à Guanabara e, naquele momento, a cidade-estado deveria ser ressaltada, já que havia o medo de uma diminuição do poder político da cidade do Rio de Janeiro. O embate em torno do imaginário do que significava Guanabara naquela conjuntura política foi explicitado na proposição inicial do documento de 1969 e como área metropolitana da Guanabara fazia sentido, por conta da existência do estado. Talvez por conta disto o termo Baixada não tenha sido utilizado no Documento Básico.

Somente com a Fusão de termos como Guanabara, carioca, fluminense e “papa-goiaba” seriam arregimentados para ratificar antigas imagens em novos repertórios, reafirmando o fluminense em detrimento da Guanabara. Mas, em 1969, o sentido político era justamente o de impedir essas novas semânticas, garantindo à Guanabara a centralidade de uma cidade estado e ainda que estivesse no documento, senão explicitamente, a ideia de municípios esquecidos, abandonados pelos governos local e estadual, auxiliando discursivamente uma potente imagem de carência, esta última um dos elementos de identidade da futura Baixada Fluminense.

A Baixada Fluminense seria utilizada para designar uma região carente do Grande Rio (apesar da existência de outras áreas) e extremamente violenta (idem). O grande do Grande Rio pode ser pensado no avanço da cidade na promoção do desenvolvimento das áreas pobres e carentes de políticas públicas, da mesma forma que região metropolitana dava conta da existência da força da metrópole em detrimento (subordinação) da periferia.

Os técnicos que confeccionaram o Documento Básico estavam antenados ao contexto político e sabiam o que significava ratificar o que na prática já acontecia, ou seja, a cidade-estado capitanear o seu entorno, pois, apesar de importante, o estado do Rio politicamente sempre esteve numa

posição subalterna em relação à cidade, e o termo Guanabara resgatava essa lembrança, daí ser área metropolitana da Guanabara e não Grande Rio, como apontava o documento da CHISAN. Baixada Fluminense passaria a ser utilizada no contexto de minimizar o que representava a Guanabara e isto só seria feito depois da Fusão, já com os técnicos da FUNDREM.

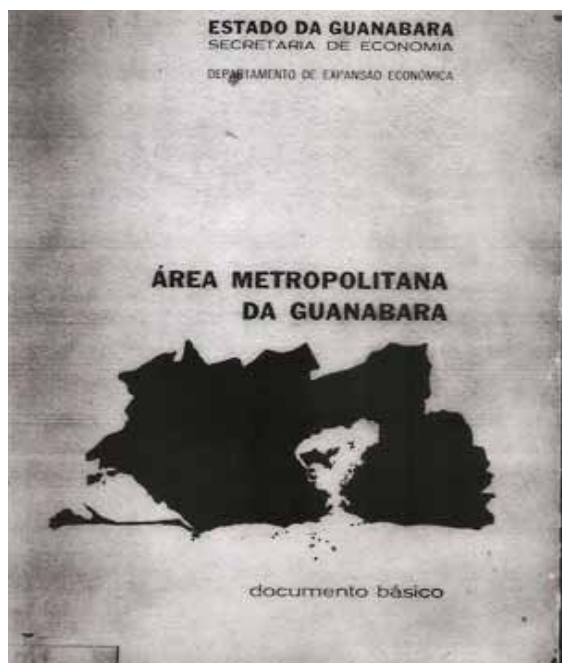


IMAGEM 1:
Capa do Documento Básico. Guanabara, 1969

Referências Bibliográficas

- ANTÃO, Ana Carolina da Cunha Borges. "No tempo da Guanabara: imagem e memória de governo". In: **Anais do XVI Encontro Regional de História da ANPUH-Rio**, saberes e práticas científicas. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2014. Disponível em: http://www.encontro2014.rj.anpuh.org/resources/anais/28/1400274045_ARQUIVO_Apresentacao.pdf. Acesso em: 10/01/2016.
- CARDOSO, Adauto Lucio (Coord.). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras — Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007, Coleção Habitaré.
- GONÇALVES, Rafael Soares. "'São as águas de março fechando o verão...': chuvas e políticas urbanas nas favelas cariocas". In: **Revista Acervo**, Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, vol 28. n 2, 2015, pp.98-119.
- GUANABARA. **Documento Básico**. Rio de Janeiro: SecPlan/Astel, 1969.
- MAIA, Andréa Casa Nova e SEDREZ, Lise. "Narrativas de um dilúvio carioca: memória e natureza na grande enchente de 1966". In: **História Oral**, v. 14, n. 2, 2011, pp. 221-254.
- MOTTA, Marli Silva da. "Mania de Estado: o chaguismo e a estadualização da Guanabara". In: **Revista História Oral**, São Paulo: USP, n° 3, jun. 2000^a, pp. 91-108.
- MOTTA, Marli Silva da. "Guanabara, o estado-capital". In: FERREIRA, M de M (Org.) **Rio de Janeiro: uma cidade na história**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000b.
- ROLNIK, Raquel e SOMEKH, Nadia. "Governar as Metrôpoles: dilemas da recentralização". In: **São Paulo em Perspectiva**, volume 4, n 4, 2000, pp. 83-90.
- SOARES, T. M. S. "Nova Iguaçu: absorção de uma célula urbana pelo grande Rio de Janeiro". In: **Revista Brasileira de Geografia**, vol. 24, n. 2, abr-jun de 1962.

Recebido em 03/12/2016
Aprovado em 10/02/2017