

DO PLANO AMARAL PEIXOTO AO PROJETO TURIS: a urbanização regional do litoral fluminense a partir do turismo (1940-1973)

EIXO TEMÁTICO 02: Processos de Produção do Espaço Urbano

TREVISAN, Ricardo

Doutor; FAU-UnB
trevisan@unb.br

NAVARRETE, Rafael de Moraes Andrade

Graduando em Arquitetura e Urbanismo; FAU-UnB
rafaelnavanet@gmail.com

MOURA, Cássio Aguiar

Graduando em Arquitetura e Urbanismo; FAU-UnB
cassioamoura@hotmail.com

RESUMO

A partir da concepção do lazer como produto do sistema capitalista e da Natureza como mercadoria – fenômeno amplamente difundido no cenário internacional desde o século XIX e intrinsecamente vinculado à constituição das chamadas cidades de lazer –, o presente artigo analisa o processo de produção do espaço no litoral fluminense, tomando o turismo como vetor de urbanização interescalar no período compreendido entre 1940 e 1973. No contexto brasileiro, sabidamente, tais experiências manifestaram-se de forma pontual, seja por iniciativa estatal, seja pela atuação de agentes privados; contudo, este estudo busca identificar o momento em que essa lógica ultrapassa a escala local, passando a conformar estratégias de alcance regional. Com base em documentação do Acervo Abelardo Coimbra Bueno, são examinados dois estudos de caso particularmente elucidativos: o Plano Amaral Peixoto (1940), que instituiu uma divisão funcional do estado do Rio de Janeiro entre zonas industriais e turísticas, promovendo a elaboração de planos urbanos para cidades serranas e litorâneas, com a participação da Coimbra Bueno e Cia. Ltda.; e o Projeto TURIS (1973), empreendido pela Embratur com vistas à exploração turística do eixo Rio-Santos, no âmbito do qual emergem indícios de um projeto para a mesma área atribuído ao arquiteto Georges Candilis, autor do plano para a região litorânea francesa de Languedoc-Roussillon. Em ambos os casos, evidencia-se a articulação entre múltiplas escalas, agentes e instituições, destacando-se o turismo como operador territorial central na formulação de projetos regionais para a costa fluminense.

Palavras-chave: História do Urbanismo; Planejamento Urbano e Regional; Cidades Novas; Interescalaridade; Infraestrutura.

PENSAR FORA DO EIXO

ABSTRACT

Based on the conception of leisure as a product of the capitalist system and of Nature as a commodity – a phenomenon that has been widespread on the international stage since the 19th century and is intrinsically linked to the emergence of so-called leisure cities – this article analyzes the process of spatial production along the Rio de Janeiro coast, taking tourism as a vector of interscalar urbanization during the period between 1940 and 1973. In the Brazilian context, as is well known, such experiences manifested themselves in isolated instances, whether through state initiatives or the actions of private actors; however, this study seeks to identify the moment when this logic transcends the local scale, coming to shape strategies of regional scope. Based on documentation from the Abelardo Coimbra Bueno Collection, two particularly illuminating case studies are examined: the Amaral Peixoto Plan (1940), which established a functional division of the state of Rio de Janeiro between industrial and tourist zones, promoting the development of urban plans for mountain and coastal cities, with the participation of Coimbra Bueno e Cia. Ltda.; and the TURIS Project (1973), undertaken by Embratur with a view to developing tourism along the Rio-Santos corridor, within the scope of which evidence emerges of a project for the same area attributed to architect Georges Candilis, author of the plan for the French coastal region of Languedoc-Roussillon. In both cases, the interplay between multiple scales, actors, and institutions is evident, with tourism standing out as a key regional driver in the development of regional projects for the Rio de Janeiro coast.

Keywords: History of Urbanism; Urban and Regional Planning; New Cities; Inter-scalarity; Infrastructure.

RESUMEN

Partiendo de la concepción del ocio como producto del sistema capitalista y de la Naturaleza como mercancía – fenómeno ampliamente extendido en el panorama internacional desde el siglo XIX e intrínsecamente vinculado a la constitución de las denominadas ciudades de ocio –, el presente artículo analiza el proceso de producción del espacio en la costa de Río de Janeiro, tomando el turismo como vector de urbanización interescalar en el período comprendido entre 1940 y 1973. En el contexto brasileño, como es sabido, tales experiencias se manifestaron de forma puntual, ya fuera por iniciativa estatal o por la actuación de agentes privados; sin embargo, este estudio busca identificar el momento en que esta lógica trasciende la escala local, pasando a conformar estrategias de alcance regional. A partir de la documentación del Archivo Abelardo Coimbra Bueno, se examinan dos casos de estudio particularmente esclarecedores: el Plan Amaral Peixoto (1940), que instituyó una división funcional del estado de Río de Janeiro entre zonas industriales y turísticas, promoviendo la elaboración de planes urbanos para ciudades de montaña y costeras, con la participación de Coimbra Bueno e Cia. Ltda.; y el Proyecto TURIS (1973), emprendido por Embratur con vistas a la explotación turística del eje Río-Santos, en cuyo marco surgen indicios de un proyecto para la misma zona atribuido al arquitecto Georges Candilis, autor del plan para la región costera francesa de Languedoc-Roussillon. En ambos casos, se pone de manifiesto la articulación entre múltiples escalas, agentes e instituciones, destacando el turismo como actor territorial fundamental en la formulación de proyectos regionales para la costa de Río de Janeiro.

Palabras clave: Historia del urbanismo; Planificación urbana y regional; Ciudades nuevas; Interescalaridad; Infraestructuras.

INTRODUÇÃO

O tempo livre voltado ao lazer, mais uma das obras do complexo sistema capitalista, tornou-se um produto a ser consumido, sendo a Natureza possível materialização deste produto. Episódios sobre a apropriação sociocultural da paisagem natural e de seus recursos, com amparo de empreendimentos urbanísticos, paisagísticos e arquitetônicos, são retratados por inúmeros estudiosos há décadas, como nas obras de Sica (1981), Rodrigues (1985), Corbin (1989), Segawa (1996), Boullón (2002), Marino (2018). Embora o início da indústria do tempo livre remete-nos ao momento pós-revolução industrial europeu, quando a aristocracia e a burguesia destinavam seu capital excedente ao consumo deste produto e desfrute de seu tempo ocioso pela vilegiatura; foi na segunda metade do século XIX e primeiras décadas do século XX que tal prática se difunde mundialmente. Viagens por carruagem, navio, trem ou avião foram incorporadas aos hábitos das famílias abastadas. Usufruir de fins de semana ou de temporadas sazonais tornaram-se rotina, ao redor da qual se construiu uma nova cadeia produtiva: para consumir a Natureza era necessário criar condições específicas. Neste sentido, surgem as cidades-lazer: estâncias hídricas ou serranas, balneários termais ou litorâneos, que articulam planos urbano-paisagísticos minuciosamente elaborados a um conjunto edilício particular (hotéis, termas, museus, teatros, cassinos, chalés, bangalôs, parques, teleféricos etc.).

Como produto de consumo apreciado e lucrativo, os espaços destinados ao lazer adquirem expressão espaço-territorial. O contato com a Natureza (paisagem bucólica, pitoresca ou sublime), as atratividades naturais (ar puro, clima ameno, águas quentes, fontes hidrominerais, água salgada do mar) e as práticas envolvidas (relaxamento, tratamento medicinal, recreação, contemplação etc.) são amalgamadas ao desenho de cidades e de seus espaços públicos para se adequarem, da melhor forma possível, às atividades previstas. Assim, esta devoção pela Natureza adquiriu *status* e atraiu a atenção de empreendedores interessados em capitalizá-la. No Brasil, verificamos tais ações surgirem no início do século XX a partir de casos isolados, coordenadas ou pelo Estado ou pela iniciativa privada. Atraídos pela qualidade natural *sui generis* de um sítio, governantes, empresários e grupos financeiros fizeram dele lócus de intervenções e promoção da ocupação pela urbanização. Foram os casos, por exemplo, de Campos do Jordão, Guarujá, Águas da Prata, Águas de São Pedro e Águas de Lindóia, em São Paulo; Lambari, Poços de Caldas e Araxá, em Minas Gerais; Petrópolis, no Rio de Janeiro; Caldas da Imperatriz, em Santa Catarina; Iraí, Nova Atlântida,

Gramado e Canela, no Rio Grande do Sul; Pontal do Paraná, no Paraná; e Brejo das Freiras, na Paraíba.

Mas seria possível identificar, em algum momento do século passado, ações que transpuseram a escala da ação isolada e local, restrita à cidade-lazer, para a produção do espaço urbano em escala regional visando a constituição de uma rede de cidades balneárias?

No intuito de responder a tal questão o presente artigo vem revelar planos e projetos urbanos que romperam a escala pontual e direcionaram o pensar, planejar e ocupar o território (Corboz, 2001) a partir da promoção do turismo na escala regional. A partir de documentos recentemente descobertos no Acervo da empresa urbanizadora Coimbra Bueno e Cia. Ltda. – espólio de Abelardo Coimbra Bueno¹ –, sob salvaguarda da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (Silva; Trevisan, 2023), a ocupação do litoral fluminense voltados ao lazer registram dimensões de planejamento multiescalar e interescalar, verificadas tanto no Plano Amaral Peixoto (1940) quanto no Projeto TURIS (1973).

Entende-se o planejamento multiescalar e interescalar como algo que ultrapassa a mera transição ou interação entre dimensões cartográficas. Trata-se, antes, de um método de apreensão do território e de uma estratégia de articulação entre distintos níveis de poder, agentes e processos sociais (Chiquito *et al.*, 2025). Se a *multiescalaridade* reconhece que as instâncias de gestão, os processos sociais e as normas de Mercado operam simultaneamente em múltiplas camadas da produção do espaço; a *interescalaridade*, por sua vez, enfatiza a relação dialética e as “interferências cruzadas” entre esses âmbitos (*id.*, p. 17). Em conjunto, tais conceitos procuram superar tanto o fragmentarismo localista quanto a rigidez hierárquica do Estado, propondo um manejo integrado das escalas, no qual as decisões emergem de uma trama complexa de conexões e interdependências. Desse modo, o planejamento recupera seu caráter holístico originário, reafirmando-se como prática capaz de articular, de forma coerente e sensível, as múltiplas dimensões que conformam o território, orientando intervenções mais consistentes, inclusivas e efetivas.

¹ O espólio foi doado à FAU-UnB pela viúva, Sra. Maria Marcina Pimentel Coimbra Bueno, em 31 de janeiro de 2022, e desde então permanece sob os cuidados do Lupa - Laboratório de Pesquisa em Acervos e Arquivos de Arquitetura e Urbanismo, em etapa de higienização e sistematização (parceria FAU e Curso de Arquivologia da Faculdade de Ciência da Informação da UnB).

PENSAR FORA DO EIXO

O “Plano de Urbanização das Cidades Fluminenses”, lançado em 1940 pelo interventor Ernani do Amaral Peixoto (1905-1989) e amplamente conhecido como “Plano Amaral Peixoto”, foi concebido no âmbito da Secretaria de Viação e Obras Públicas com o propósito de estruturar o território fluminense segundo diretrizes de desenvolvimento diferenciadas. O plano segmentava o estado do Rio de Janeiro em duas grandes zonas: a primeira, composta por cidades de perfil industrial situadas ao longo do Vale do Paraíba; e a segunda, formada por localidades voltadas ao turismo, localizadas nas regiões serrana e no litoral norte fluminense, com destaque para a área dos Lagos. Com financiamento do governo estadual, o Departamento de Municipalidades promoveu a contratação de escritórios especializados em urbanismo para a elaboração dos planos, em articulação com as administrações municipais. As cidades inseridas na primeira zona ficaram sob a responsabilidade do escritório de Attilio Corrêa Lima, ao passo que as localidades de interesse turístico, incluindo Petrópolis, Araruama, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes e São João da Barra, foram confiadas à empresa Coimbra Bueno e Cia. Ltda..

Em ambos os casos, a iniciativa estadual encontrava-se em consonância com as diretrizes federais do governo de Getúlio Vargas, orientando-se pela dinamização e valorização econômico-espacial do território (Daibert, 2016). Tal orientação articulava estratégias de industrialização, expansão das atividades turísticas e fortalecimento da produção agrícola, a serem viabilizadas por meio de investimentos em infraestrutura regional – como rodovias, portos e ferrovias – e de intervenções urbanísticas, incluindo a elaboração de planos diretores, a implantação de sistemas viários, obras de saneamento e de caráter paisagístico, bem como a criação de novos núcleos urbanos.

Ademais, no mesmo acervo, identificou-se o trabalho autoral do arquiteto grego-francês Georges Candilis (1913-1995), mais especificamente um “Plano Diretivo”, datado de 1971, voltado à ocupação e à exploração turística da faixa costeira compreendida entre Rio de Janeiro e Santos. Candilis integrou o grupo *Team X*, tendo compartilhado escritório com Alex Josic e Shadrach Woods entre 1956 e 1968. Em 1963, o arquiteto já havia conduzido um relevante projeto de ordenamento territorial voltado à valorização do potencial turístico da faixa litorânea entre Languedoc e Roussillon, experiência que posteriormente serviria de referência para a proposta elaborada para o eixo Rio-Santos. Não se dispõe, contudo, de informações que confirmem a efetiva implementação desse plano. Ainda assim, no mesmo acervo foi localizado o “Projeto TURIS”, lançado pela Empresa Brasileira de Turismo (Embratur) em fevereiro de 1973 e elaborado pela empresa *SCET International*.

A análise comparativa dessas iniciativas evidencia aproximações significativas em seus pressupostos de planejamento, sobretudo no que concerne à ocupação da faixa litorânea por empreendimentos associados ao turismo e às atividades de lazer. Em ambos os casos, observa-se um método de apreensão e ordenação do território que articula múltiplas escalas de apropriação e intervenção – em leque –, abrangendo desde a dimensão regional até a escala local, e envolvendo a possível integração entre distintas esferas de poder, a participação de múltiplos agentes e a consideração das especificidades dos diferentes biomas.

Dessa forma, o presente artigo propõe-se a explorar, a partir dos casos mencionados, os processos de produção do espaço urbano tendo o turismo como atividade estruturante do território. Ao investigar a articulação entre distintas esferas de poder e múltiplas escalas de planejamento, do âmbito regional ao desenho urbano, busca-se evidenciar as iniciativas de ordenamento e ocupação do litoral fluminense, tomando a História como fio condutor para a análise das fontes primárias identificadas, sob a perspectiva de Paul Veyne (2014). Para tanto, o texto estrutura-se em duas seções analíticas, além desta introdução e das considerações finais. A primeira dedica-se ao exame do Plano Amaral Peixoto, enquanto a segunda estabelece uma articulação entre o plano proposto por Georges Candilis e sua aproximação com o Projeto TURIS, adotando a dimensão multi e interescalar do planejamento territorial como chave interpretativa.

1 PLANO AMARAL PEIXOTO (1940)

A historiografia do urbanismo brasileiro do século XX ancora suas fundações nas obras de embelezamento e melhoramentos de grandes cidades e capitais (Leme, 1999; Villaça, 1999; Segawa, 2004). No caso do Rio de Janeiro, dois episódios destacam-se como marcos desse processo: a “Reforma Pereira Passos” (1903-1906), conduzida pelo prefeito Francisco Pereira Passos (1836-1913), que promoveu ações em vias, redes infraestruturais e espaços públicos inspiradas em modelos europeus, voltadas à afirmação de uma nova imagem urbana e, simultaneamente, marcadas por profundas repercussões sociais (Azevedo, 2016); e, duas décadas mais tarde, o “Plano Agache” (1928-1930), elaborado pelo urbanista francês Alfred Hubert Donat Agache (1875-1959), cujo caráter abrangente integrou múltiplas escalas de intervenção, desde a organização de sistemas de circulação metropolitanos até o desenho urbano de grandes espaços monumentais, incluindo o controle tipológico da arquitetura, visando à composição de uma nova paisagem de entrada para a então capital do país (Moreira, 2007).

PENSAR FORA DO EIXO

Entretanto, foi o “Plano de Urbanização das Cidades Fluminenses”, ou “Plano Amaral Peixoto”, lançado em 1940 pelo interventor Ernani do Amaral Peixoto, que rompe efetivamente a escala do projeto intraurbano para um planejamento mais amplo do território fluminense. Ao integrar desenvolvimento econômico regional, implementação de infraestruturas e ações de urbanização, atribui-se a tal plano a representação de um ponto de inflexão no urbanismo brasileiro: de um planejamento urbano-local para um planejamento urbano-regional.

O Plano Amaral Peixoto, conforme anteriormente mencionado, previa a divisão e o ordenamento do território fluminense a partir de duas macrorregiões complementares: o Vale do Paraíba, concebido como eixo de industrialização em direção ao estado de São Paulo, e a região serrana associada ao litoral norte, voltada à ampliação e consolidação das atividades turísticas (Azevedo, 2012). A primeira, orientada à articulação e ao fortalecimento do parque industrial ao longo do corredor que conectava as então duas principais cidades do país: Rio de Janeiro e São Paulo, foi confiada pelo governo estadual ao urbanista Attilio Corrêa Lima (1901-1943), responsável pela elaboração do plano urbanístico da Cidade do Aço (1941), atual Volta Redonda, em colaboração com a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) (Diniz, 2017). A segunda, abrangendo Petrópolis e cidades do litoral norte fluminense, ficou a cargo da empresa urbanizadora Coimbra Bueno e Cia. Ltda., dirigida pelos engenheiros Jeronymo e Abelardo Coimbra Bueno², evidenciando a articulação entre diferentes agentes técnicos e institucionais na implementação de diretrizes territoriais distintas, porém complementares.

No âmbito específico do litoral norte, a promoção da “balnearização” de núcleos urbanos preexistentes, bem como a criação de novos assentamentos, concebidos como *cidades novas*³,

² Os irmãos engenheiros Jeronymo Coimbra Bueno (1909-1996) e Abelardo Coimbra Bueno (1911-2003) foram figuras de grande relevância no cenário urbanístico brasileiro no século XX (Pescatori; Trevisan, 2022). Formados em engenharia civil na Escola Politécnica do Rio de Janeiro em 1933, logo assumiram as obras da

³ O conceito de “Cidade Nova”, particularmente desenvolvido por Trevisan (2020), consiste-se de núcleos urbanos planejados pelo Estado, geralmente no formato de loteamentos, com a finalidade de promover a urbanização de áreas específicas; 2) que buscam atender ao conceito de início a uma ou mais funções dominantes; 3) implantados num sítio previamente escolhido; 4) a partir de um projeto urbanístico; 5) elaborados e/ou desenvolvidos por agente definido; 6) eventualmente profissionalizado; e 7) em um limite temporal determinado, implicando a implementação do núcleo central e de inúmeros setores que comporiam a capital goiana. Foi o início de várias empreitadas dos engenheiros não apenas em Goiás, mas em outros estados do país, como Paraná, São Paulo, Mato Grosso, incluindo o Rio de Janeiro.

PENSAR FORA DO EIXO

implicava a superação de uma lógica de planejamento urbano estritamente localizada e fragmentária, projetando-a para a escala regional, na medida em que o território passava a ser pensado, organizado e ocupado a partir da indução e estruturação das atividades turísticas.

Para a plena compreensão desse quadro, impõe-se a análise do contexto histórico e das motivações que presidiram à formulação do plano. Conforme assinalam Ribeiro, Góis e Sotratti (2019), o período compreendido entre as décadas de 1930 e 1950 foi marcado por profundas reestruturações das bases produtivas e sociodemográficas no país, concomitantemente a um processo de centralização política e administrativa de caráter autoritário durante a Era Vargas (1930-1945). No âmbito estadual, o então território fluminense enfrentava um cenário de retração econômica e baixa arrecadação fiscal, circunstâncias que impulsionaram a gestão de Amaral Peixoto (1937-1945) a promover uma ampla reformulação das políticas de ordenamento territorial. Nesse contexto, o turismo, entendido como atividade de base urbana, era concebido como elemento indutor da reorientação dos fluxos regionais, podendo complementar ou redefinir funções preexistentes, como mercados pesqueiros, portos e áreas de transbordo de produtos agrícolas, contribuindo, assim, para a desejada recuperação econômica do estado (Ribeiro; Góis; Sotratti, 2019).

Para além da atuação direta do poder público, o plano caracterizou-se, conforme observa Daibert (2016), como um conjunto articulado de iniciativas de escala municipal financiadas pelo governo estadual, ao mesmo tempo em que evidenciava uma atuação estatal em domínios tradicionalmente associados à iniciativa privada. Tal estratégia visava não apenas suprir lacunas de investimento, mas também estabelecer parâmetros de intervenção capazes de orientar a ação de agentes particulares, antecipando a execução de melhoramentos materiais que, de outro modo, tenderiam a se concretizar de forma tardia. O caso de Araruama ilustra esse procedimento, uma vez que o governo estadual adquiriu uma área de 125 hectares destinada à implantação de um hotel turístico e de equipamentos complementares, configurando uma ação modelar no âmbito da política de fomento ao setor. Nesse quadro, a convergência entre investimentos públicos e iniciativas privadas contribuiu para a crescente valorização do turismo, do urbanismo e do desenvolvimento nos planos e debates profissionais das décadas de 1930 e 1940.

Evidencia-se, assim, que o Plano Amaral Peixoto não se restringia a um conjunto de intervenções urbanas de alcance estritamente municipal. Ao contrário, apresentava um caráter marcadamente multi e interescalar, ao articular diferentes níveis de atuação e ao reconfigurar porções inteiras do

PENSAR FORA DO EIXO

território estadual, fossem elas o Vale do Paraíba, a região serrana ou o litoral norte fluminense. As cidades contempladas pelo plano operavam, nesse sentido, como nós estratégicos de integração territorial, articulando simultaneamente as esferas estadual e municipal por meio de dispositivos técnicos e econômicos (Figura 01), e desempenhando o papel de centros de suporte às atividades produtivas a serem fomentadas em cada contexto específico (Ribeiro; Góis; Sotratti, 2019).

Figura 1. Estudo esquemático para implantação de porto e seu impacto para produção agrária da região norte fluminense, de 1939.



Fonte: Acervo Abelardo Coimbra Bueno (FAU-UnB).

No âmbito dessas diretrizes, a atuação da Coimbra Bueno e Cia. Ltda., responsável pelo planejamento de Petrópolis, com a participação do urbanista Alfred Agache (Daibert, 2026), e do litoral norte fluminense, revelou-se de caráter abrangente e multiescalar, estendendo-se desde a coleta e sistematização de dados econômico-demográficos até a elaboração de planos diretores, projetos de urbanização em áreas já consolidadas e a concepção de novos núcleos urbanos. Essa amplitude de intervenção respondia à necessidade de produzir atrativos capazes de gerar interesse consistente, assegurando a circulação de uma população flutuante, composta por veranistas, e a consequente circulação de recursos econômicos na região, consolidando o turismo como eixo estratégico de ordenamento territorial e de dinamização socioeconômico. Conforme discurso do

PENSAR FORA DO EIXO

engenheiro Major Hélio de Macedo Soares e Silva (1906-1978), Secretário de Viação e Obras Públicas do governo Amaral Peixoto, já havia o entendimento de que

Urbanizar não é apenas traçar algumas ruas e praças, mas prever a vida futura das cidades em todos seus aspectos; trazer-lhe higiene, conforto, beleza; facilitar os movimentos, orientar as atividades; **organizar a ação regional** em face dos seus centros de atração e interesse.

[...]

Uns e outros procuram auscultar da situação presente, a direção futura da vida dessas cidades e vilas e sua **ligação num plano regional**, visando mais conforto, mais estética, melhores meios materiais e melhores ambientes morais para o homem de hoje e para o homem de amanhã.

Dar às gerações vindouras esse senso de civilização que será a afirmação pujante da capacidade realizadora dos brasileiros. Afirmar os cuidados e desvios dos governos pela vida dos que sucederão no Brasil. (Jornal do Brasil (RJ), 9/8/1942, p. 6, grifo nosso).

No litoral norte fluminense, a companhia urbanizadora estruturou sua intervenção a partir da divisão do território em duas grandes unidades de planejamento: a Baixada de Araruama – atualmente conhecida como “Costa do Sol” –, englobando, entre outras localidades, Cabo Frio; e a região de Campos dos Goytacazes e São João da Barra, onde se previu a implantação de duas cidades novas, Grussaí, que não chegou a ser executada, e Atafona, implementada apenas parcialmente.

Na Costa do Sol, a Coimbra Bueno e Cia. Ltda. desenvolveu intervenções significativas nas cidades de Araruama (Figura 02) e Cabo Frio, em estreita colaboração com engenheiros dos respectivos departamentos municipais, dentre eles Salo Brand (1908-1996). A empresa reformulou projetos viários, reorganizou espaços públicos (incluindo praças, largos e parques) e propôs a implantação de novos equipamentos urbanos voltados às atividades de vilegiatura, tais como hotéis e pousadas, clubes de golfe, terminais rodoviários e até aeroportos. A fim de assegurar uma experiência de circulação confortável e agradável, os projetos atentavam para a arborização, o ajardinamento e a largura das calçadas, adequando-as ao tipo de via. Os bulevares projetados não apenas facilitavam o trânsito fluido de veículos, como também criavam uma atmosfera bucólica, proporcionada de forma restrita no contexto urbano da capital Rio de Janeiro, conferindo aos visitantes uma experiência estética e recreativa singular (Figuras 03 e 04).

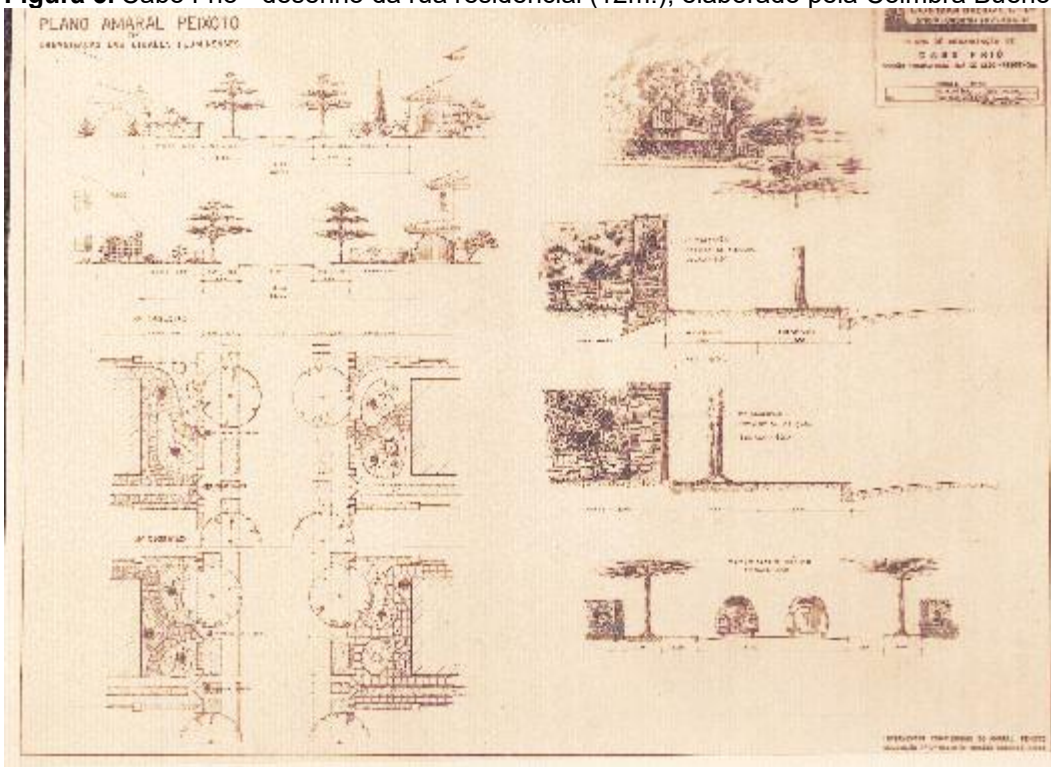
PENSAR FORA DO EIXO

Figura 2. Plano de urbanização de Araruama, elaborado pela Coimbra Bueno e Cia. Ltda. (anos 1940).



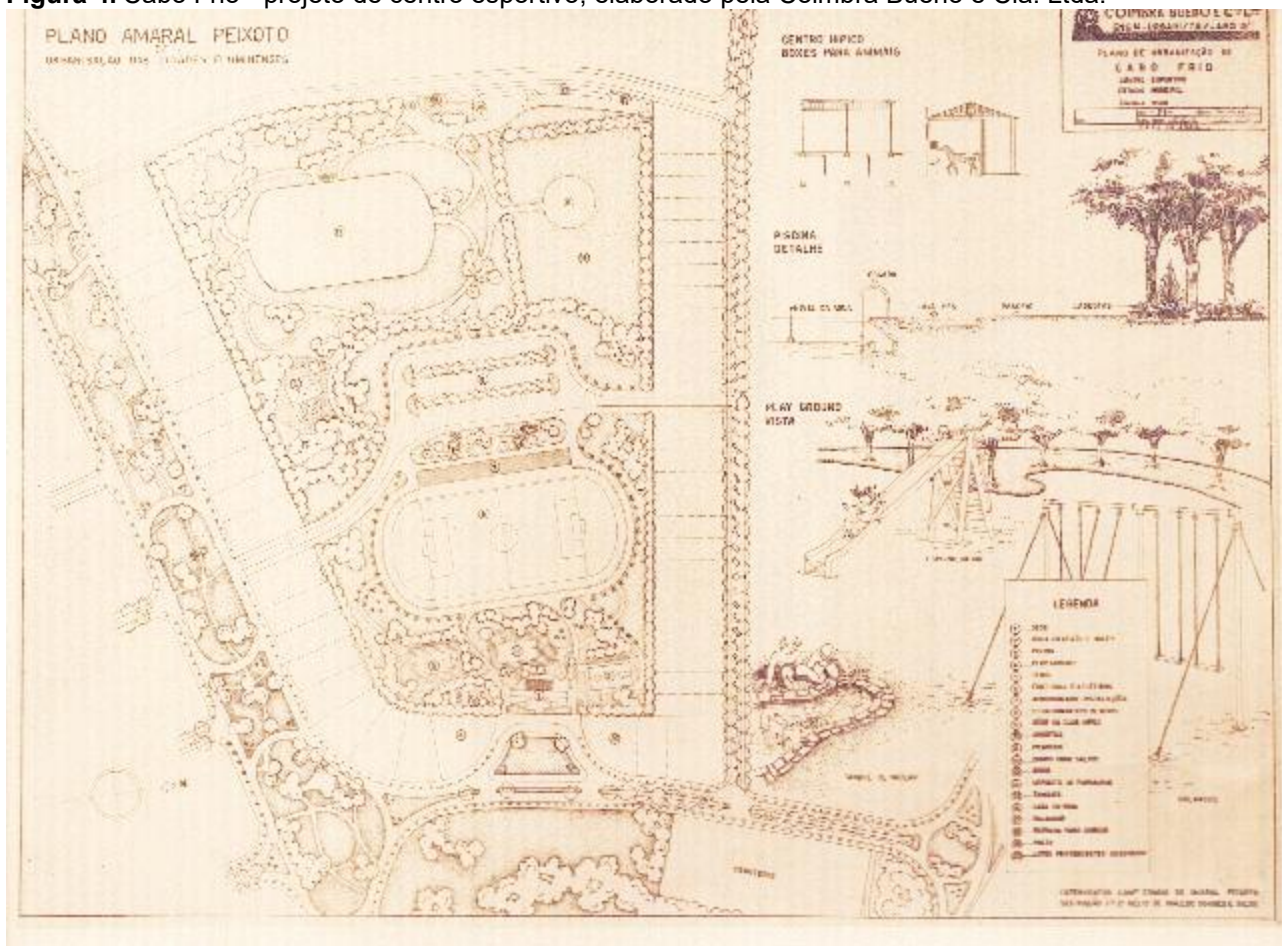
Fonte: Acervo Abelardo Coimbra Bueno (FAU-UnB).

Figura 3. Cabo Frio - desenho da rua residencial (12m.), elaborado pela Coimbra Bueno e Cia. Ltda.



Fonte: Acervo Abelardo Coimbra Bueno (FAU-UnB).

PENSAR FORA DO EIXO

Figura 4. Cabo Frio - projeto de centro esportivo, elaborado pela Coimbra Bueno e Cia. Ltda.

Fonte: Acervo Abelardo Coimbra Bueno (FAU-UnB).

Já na região do município de São João da Barra, situada no limite com o estado do Espírito Santo, a companhia urbanizadora concentrou-se na ampliação da mancha urbana preexistente, articulando-a à criação de novos núcleos urbanos ao longo do litoral. Para tanto, além da elaboração de um plano diretor destinado à reestruturação da sede municipal, localizada às margens do rio Paraíba do Sul, foi desenvolvido um “Plano Regional de Conjunto” (Figura 05), contemplando projetos urbanísticos para duas cidades novas: Atafona e Grussaí, intercaladas por parques e por um espaço vazio previsto para uma futura cidade, ainda não projetada. Essa sucessão de núcleos litorâneos evidencia a intenção de criar condições de uso e habitabilidade voltadas à atividade turística, deslocando o eixo da urbanização do interior do município para a costa. Caso fosse implementada, tal intervenção conferiria à região uma configuração distintamente diferente daquela até então voltada à exploração agrícola, notadamente da cana-de-açúcar, reafirmando o turismo como vetor de transformação territorial e econômica local.

PENSAR FORA DO EIXO

Figura 5. São João da Barra - Plano Regional de Conjunto, elaborado pela Coimbra Bueno e Cia. Ltda, com planos junto ao mar de Grussaí (à esquerda) e Atafona (à direita).



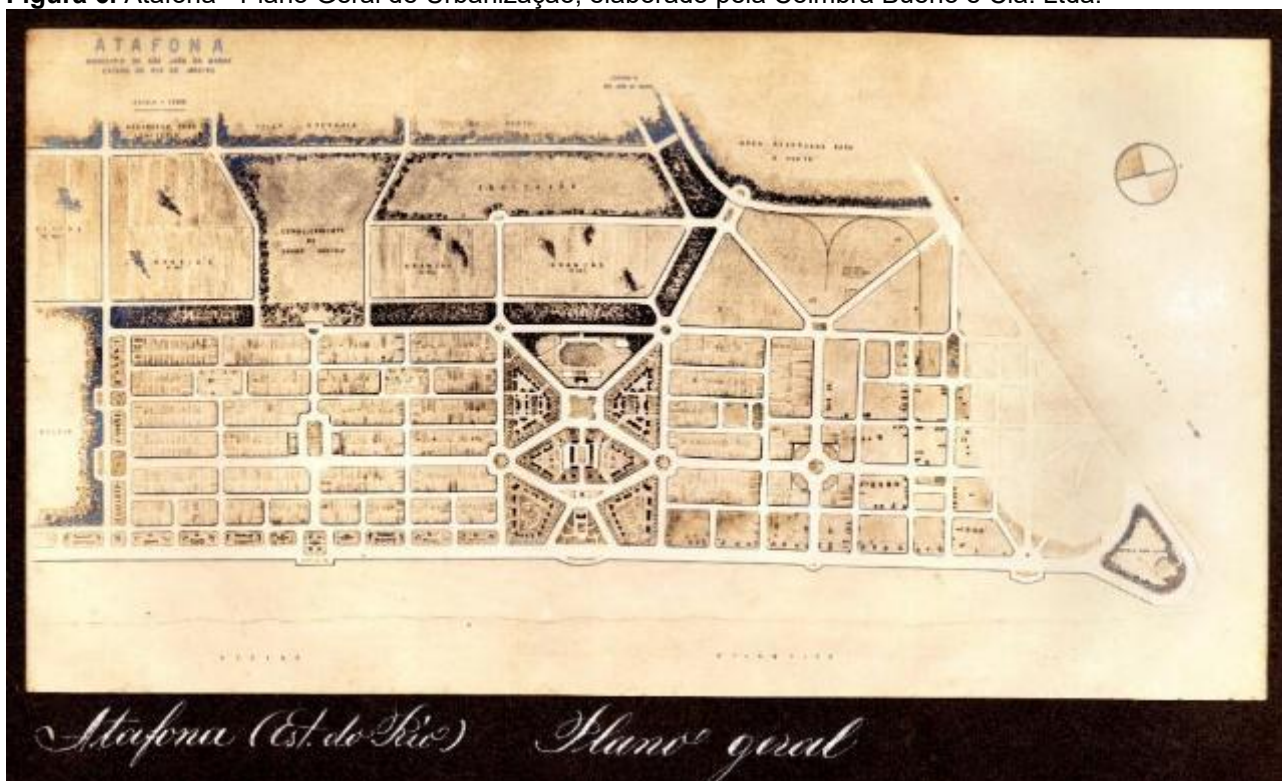
Fonte: Acervo Abelardo Coimbra Bueno (FAU-UnB).

No plano de urbanização de Atafona, com detalhamento extensivo presente em documentação arquivada, foram previstos dois equipamentos públicos estratégicos para o desenvolvimento regional: um porto e um aeroporto. O porto destinava-se não apenas a atender à exportação de *commodities* (cana-de-açúcar) e à importação de produtos estrangeiros, mas também a facilitar o transporte de turistas, numa época em que o navio ainda constituía o principal meio de deslocamento transcontinental. Por sua vez, o aeroporto justificava-se pela crescente popularização do transporte aéreo, sendo concebido como infraestrutura capaz de impulsionar o turismo e integrar Atafona às rotas nacionais e internacionais emergentes.

O plano incorporou, ainda, um rigoroso zoneamento urbano (Figuras 06 e 07), estabelecendo a função específica de cada setor da cidade e promovendo a organização e o controle do uso do solo segundo as diretrizes urbanísticas pretendidas. Foram delimitadas distintas zonas, incluindo: residencial (com categorias normal e especial: residências de veraneio), comercial (obrigatória e facultativa), industrial e portuária, administrativa, de lazer e proteção ambiental, além da zona rural, concebida como cinturão verde em torno do núcleo urbano, com o duplo objetivo de conter a expansão desordenada e de fomentar a produção agrícola local.

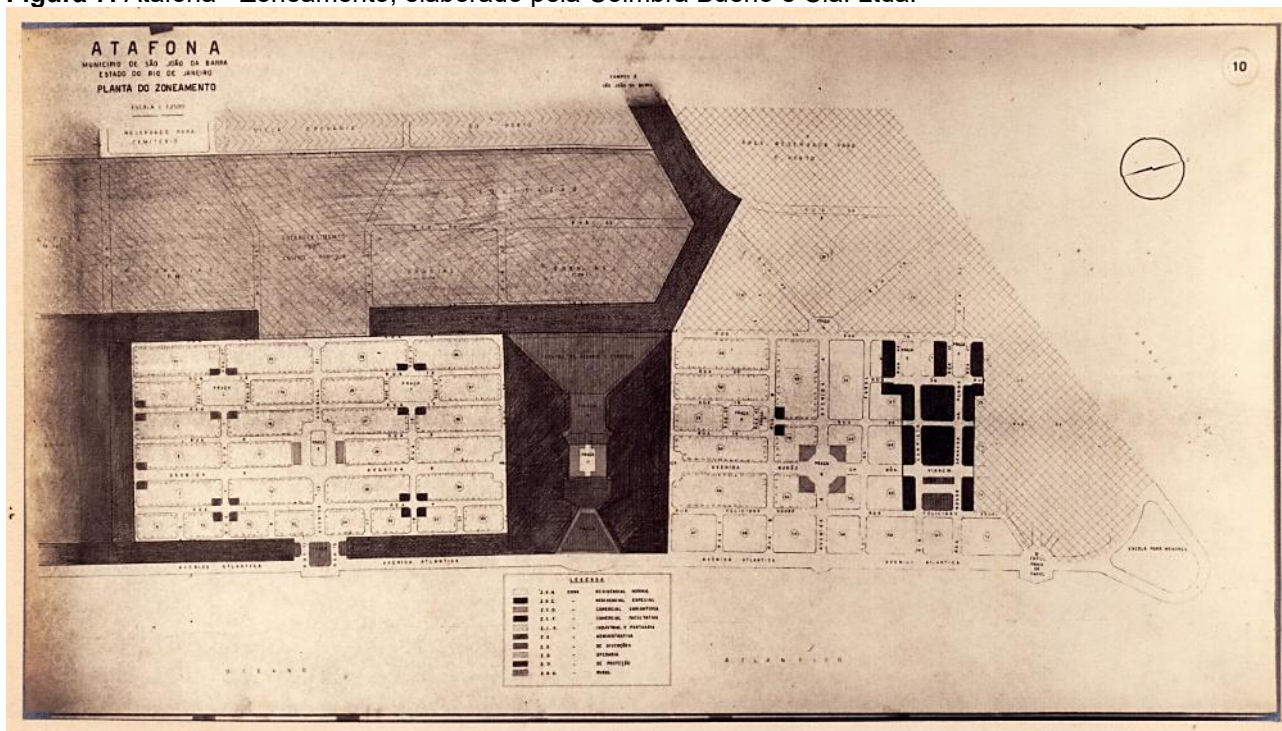
PENSAR FORA DO EIXO

Figura 6. Atafona - Plano Geral de Urbanização, elaborado pela Coimbra Bueno e Cia. Ltda.



Fonte: Acervo Abelardo Coimbra Bueno (FAU-UnB).

Figura 7. Atafona - Zoneamento, elaborado pela Coimbra Bueno e Cia. Ltda.



Fonte: Acervo Abelardo Coimbra Bueno (FAU-UnB).

Assim, a atuação da Coimbra Bueno e Cia. Ltda. no litoral norte fluminense, inserida no contexto do Plano Amaral Peixoto, constitui um exemplo pioneiro de modernização urbana e planejamento regional no Brasil dos anos 1940, ao tensionar os limites municipais e buscar redesenhar a economia regional a partir do turismo. Ao extrapolar a escala local, a empresa estruturou um eixo balneário capaz de articular diferentes cidades e criar novas centralidades voltadas à vilegiatura; essa abordagem interescalar combinou a implantação de equipamentos turísticos, infraestruturas de transporte e zoneamentos específicos à reorganização dos fluxos econômicos e populacionais da região, articulando diferentes níveis de gestão pública e integrando saberes técnicos e multidisciplinares em prol do desenvolvimento urbano e regional. Tal modelo de produção do espaço, voltado ao planejamento regional a partir do turismo, viria a ser replicado três décadas depois na faixa litorânea sul do estado.

2 PROJETO TURIS (1973)

A década de 1970, sob o contexto da Ditadura Militar, consolidou um período de forte protagonismo do Estado no planejamento territorial brasileiro, no qual o turismo também passou a ser incorporado como vetor estratégico de desenvolvimento econômico. Nesse cenário, destacou-se o litoral entre Rio de Janeiro e Santos, considerado uma área prioritária para intervenções de caráter regional. A implantação da rodovia Rio-Santos, integrante da BR-101, inscreve-se nesse contexto como uma obra vinculada tanto à lógica da segurança nacional quanto ao ideário desenvolvimentista do “Brasil Grande” (Siqueira, 1989, p. 62), viabilizando a integração de aproximadamente 500 km de litoral e abrindo caminho para a intensificação dos fluxos turísticos e da exploração econômica de áreas até então relativamente isoladas.

É nesse contexto que, em 1973, a Embratur apresenta o Projeto TURIS (Plano de Aproveitamento Turístico), elaborado pela empresa francesa *SCET International* (Figura 08). O plano propunha a formulação de diretrizes para a ocupação turística da região, orientadas pela maximização da rentabilidade econômica aliada, ao menos em nível discursivo, à preservação ambiental. Contudo, a implementação da rodovia ocorreu de maneira dissociada dessas diretrizes, desconsiderando a fragilidade dos ecossistemas da Serra do Mar. Conforme indicam documentos encontrados no Acervo Abelardo Coimbra Bueno, o Projeto TURIS tem suas origens em um “Plano Diretivo” concebido pelo arquiteto Georges Candilis, em 1971, evidenciando a influência de matrizes internacionais no planejamento turístico brasileiro daquele período.

Figura 8. Projeto TURIS - encadernação. Desenvolvimento turístico do litoral Rio-Santos.



Fonte: Embratur, 1975.

2.1 Georges Candilis e o urbanismo para o Turismo de massa

Georges Candilis, arquiteto e professor formado pela Escola Politécnica de Atenas, desempenhou um papel relevante na transição crítica dentro do pensamento modernista na Arquitetura. Tendo colaborado com Le Corbusier em projetos emblemáticos como o Plano de Chandigarh (1951) e a *Unité d'Habitation* de Marselha (1947-52), Candilis aprofundou sua atuação na década de 1950 como membro do grupo *ATBAT-Afrique*, filial do ateliê de Le Corbusier no Marrocos. Nessa experiência, envolveu-se com projetos de habitação social voltados a populações locais, o que o levou a desenvolver uma abordagem própria frente ao modernismo, mais sensível às especificidades sociais, culturais e climáticas e dos contextos em que atuava. Essa inflexão crítica se consolidou com a fundação do escritório Candilis-Josic-Woods, em 1955, junto do sérvio Alexis Josic (1921-2011) e do estadunidense Shadrach Woods (1923-1973). Vinculados ao grupo *Team*

PENSAR FORA DO EIXO

X,⁴ os três propunham uma arquitetura centrada no conceito de “habitat”, pautada por princípios de flexibilidade, participação e articulação entre forma urbana e vida cotidiana, em contraste com os modelos universalizantes do Movimento Moderno (López, 2019).

A partir de 1961, Candilis coordenou o projeto de desenvolvimento turístico na região mediterrânea de Languedoc-Roussillon, no sul da França (Figura 09). O projeto, em leque, incluía o conceito de “unidades turísticas” e “elementos turísticos da natureza” e a criação de novas estações, aeroportos e rotas de fluxo, abrangendo 180 km de litoral. A metodologia de planejamento utilizada para o projeto, do ponto de vista da abordagem urbanística de lazer, tornou-se um arquétipo, focado na criação de complexos hoteleiros, *resorts* e equipamentos voltados para esportes náuticos, construção de edifícios e casas de veraneio com uma nova arquitetura adaptada às condições climáticas e economia, guiadas pela criação de um centro urbano linear, paralelo ao mar.

Figura 9. Planejamento do litoral de Languedoc e de Roussillon, França, utilizando-se de três dimensões escalares: 1.) Unidades Turísticas (acima); 2.) Elementos turísticos da Natureza (centro); e 3.) Plano de Conjunto dos Planejamentos Turísticos (abaixo) (30.jun.1963, Georges Candilis).



Fonte: Acervo Abelardo Coimbra Bueno (FAU-UnB).

⁴ O *Team X* (também conhecido como *Team 10*) foi um grupo informal de arquitetos e teóricos que emergiu na década de 1950 como reação ao CIAM (*Congrès Internationaux d'Architecture Moderne*). Eles se uniram inicialmente para organizar o 10º Congresso CIAM, realizado em 1956, e promoveram uma ruptura com os princípios rígidos do urbanismo moderno propostos pela *Carta de Atenas*.

O contexto em que as ideias de Georges Candilis se inserem é marcado pela crescente importância do lazer de massa. No livro *Arquitetura e urbanismo do turismo de massas* (1973), Candilis destaca que o “problema” do lazer não pode ser isolado do conceito de ambiente em que a vida humana se desenvolve. Ele identifica diferentes modalidades de lazer e suas escalas espaciais: o lazer urbano cotidiano, que deve ser parte integrante da concepção de habitat; o lazer suburbano semanal, que define o ritmo da relação rural-urbana; e o lazer sazonal-regional (“férias”), fortemente condicionado por características climáticas e geográficas de um território, tornando-se elemento predominante do planejamento do uso do solo.

No projeto de Languedoc-Roussillon, o arquiteto desenvolveu uma prancha intitulada “*L’amenagement du littoral du Languedoc et du Roussillon vol. 1*”. A prancha divide-se em três partes: 1.) “Plano geral de desenvolvimento turístico”; 2.) “Elementos turísticos da natureza” e 3.) “Unidades turísticas”, cada uma com um mapa da região em diferentes escalas: 1/250.000, 1/500.000 e 1/1.000.000, respectivamente. Com o intuito de facilitar a leitura e a compreensão das estratégias adotadas no projeto, as duas primeiras partes do documento apresentam legenda que esclarece o significado dos principais elementos gráfico-projetuais desenvolvidos por Candilis e aplicados no território delimitado.

A partir da legenda do Plano Geral, é possível identificar os seguintes componentes:

- Topo esquerdo, 1ª. coluna: “Autoestrada projetada e trevo”, representada por uma linha branca tracejada mais grossa com um círculo no meio; “Estrada principal - desvio”, representada por uma linha tracejada branca, “Estrada turística a ser criada”, representada por linha tracejada cinza; “Aeroporto comercial a ser criado”, representado por um ícone de avião dentro de um quadrado tracejado; “Estância balneária a ser criada - “spot”, representada por um círculo preenchido de branco; “Estância balneária a ser criada posteriormente”, representada por um círculo vazado com contorno branco grosso tracejado; e, finalmente, uma “Região de desenvolvimento turístico linear complementar” (zona proibida para loteamento), representada por uma linha tracejada grossa com setas para os dois lados.
- Topo esquerdo, 2ª. coluna: “Rota principal para grandes cruzeiros”, indicado por uma linha cinza tracejada; “Estrada principal existente”, por uma linha branca contínua; “Estrada turística a ser construída”, por uma linha cinza contínua; “Aeroporto comercial existente”, representado por um ícone de avião inserido em um quadrado de contorno contínuo;

PENSAR FORA DO EIXO

“Estância balneária em fase de projeto”, por um círculo branco de linha contínua; “Centro urbano - estudo especial”, por um círculo branco com linha tracejada e espessura mais grossa; e, por fim, “Zona de desenvolvimento turístico - estudo detalhado”, representada por uma hachura branca.

Na seção dedicada aos “Elementos turísticos da natureza”, Candilis apresenta uma legenda específica que identifica seis categorias de elementos geomorfológicos, numeradas de 1 a 6, a saber: 1.) Laguna, mar; 2.) Laguna; 3.) Rio, mar; 4.) Planície, mar; 5.) Montanha; e 6.) Montanha, mar. Cada uma dessas categorias é representada por uma hachura distinta, aplicada no mapa adjacente juntamente com os respectivos números, permitindo a identificação das combinações naturais presentes em cada região. Além disso, esse mesmo mapa apresenta uma linha tracejada que delimita a faixa de território situada a até 20 km da linha costeira.

Por fim, na aproximação mais diminuta do mapa (vértice central), intitulado “Unidades turísticas”, Candilis segmenta os 180 km da costa mediterrânea francesa (representados por uma seta dupla) em sete regiões distintas, identificadas pelas letras de “A” a “G”. Cada uma dessas unidades é associada a uma combinação específica de características naturais, além da extensão correspondente da faixa litorânea. São elas: A - Laguna (46 km de costa); B - Laguna (12 km); C - Planície, rio (32 km); D - Montanha, laguna (37 km); E - Laguna (12 km); F - Planície, rio (27 km); e G - Montanha (16 km).

Nas três escalas analisadas, os principais centros urbanos da região costeira em questão são destacados por círculos brancos tracejados, conforme a convenção apresentada na legenda do primeiro mapa. São eles: Nîmes, Montpellier, Béziers, Narbonne e Perpignan. Cada mapa também apresenta uma seta branca indicando a orientação norte, além de uma escala gráfica para referência espacial.

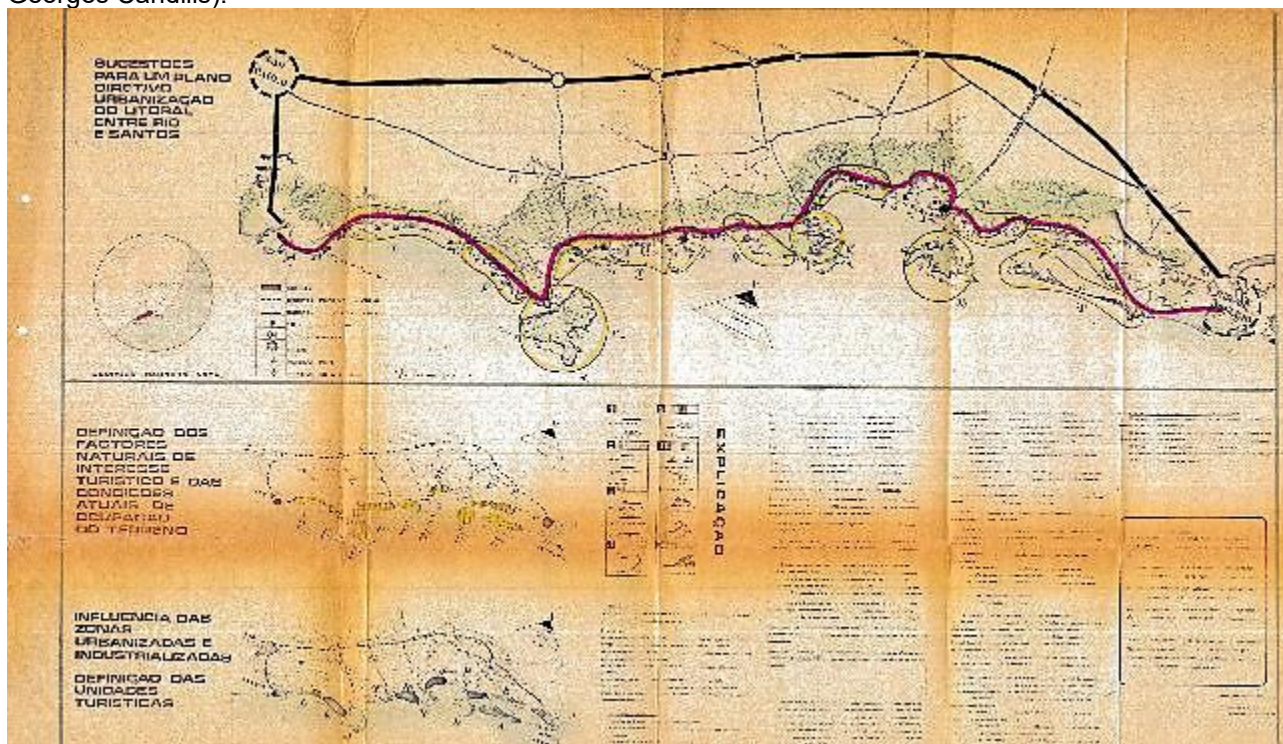
Desse modo, a atuação de Georges Candilis no planejamento turístico da região de Languedoc-Roussillon exemplifica uma inflexão crítica no modernismo arquitetônico, articulando os princípios do *Team X* com as demandas emergentes do lazer de massa. Ao propor uma nova concepção de “habitat turístico”, fundamentada na integração entre forma urbana, paisagem natural e infraestrutura de mobilidade, Candilis desenvolveu um modelo de planejamento multi e interescalar, que valoriza tanto as características geomorfológicas do litoral quanto os ritmos sociais do lazer sazonal. Seu projeto, estruturado em três níveis analíticos, revela uma metodologia de planejamento sensível às dinâmicas ambientais e culturais do território, rompendo com o funcionalismo rígido do

Movimento Moderno e reafirmando a arquitetura como mediação entre espaço construído, vida cotidiana e vocações locais – algo que ele traria ao Brasil no início dos anos 1970.

2.2 Georges Candilis e o “Plano Diretivo” para Rio-Santos (1971)

Essa lógica de representação cartográfica e planejamento territorial adotada no projeto para o sul da França reaparece, anos mais tarde, na proposta elaborada por Candilis para o litoral brasileiro.⁵ No projeto para a região litorânea compreendida pelas cidades do Rio de Janeiro e Santos, o arquiteto desenvolve uma apropriação semelhante de planejamento territorial, voltado ao turismo de massa (Figura 10).

Figura 10. “Sugestões para um Plano Diretivo - Urbanização do litoral entre Rio e Santos” (set.1971, Georges Candilis).



Fonte: Acervo Abelardo Coimbra Bueno (FAU-UnB).

Desta vez, são apresentadas quatro seções em duas partes (superior e inferior). Na parte superior, intitulada “Sugestões para um plano diretivo - Urbanização do litoral entre Rio e Santos”, tem-se um pequeno mapa localizando a área de intervenção na costa brasileira, enquanto, em escala

⁵ Até o presente momento não foram encontradas informações sobre como o arquiteto Georges Candilis foi indicado para desenvolver este projeto. A possibilidade, talvez, seja a partir de contratação pela empresa *SCET International*, que irá trabalhar para a Embratur no Projeto TURIS.

ampliada, um desenho colorido abrange toda a faixa litorânea entre as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo.

Esta primeira seção conta com uma legenda que organiza os principais elementos gráficos utilizados por Candilis, retomando o método desenvolvido em seu plano para *Languedoc-Roussillon*. São representadas: a “Rodovia existente” (Rodovia Presidente Dutra, principal eixo de conexão entre Rio de Janeiro e São Paulo), por uma linha grossa contínua; a rodovia principal a ser criada, por uma linha fina tracejada (a atual Rodovia Rio-Santos); e a “Rodovia secundária a ser criada”, por uma linha fina contínua (não efetivada). Essa diferenciação reforça a infraestrutura viária como base de articulação territorial, conectando os centros urbanos consolidados do interior, como os da região do Vale do Paraíba, ao litoral. Assim como no projeto francês, o sistema rodoviário é central para sustentar o crescimento planejado da faixa costeira e distribuir os fluxos turísticos em diferentes escalas.

A legenda também hierarquiza os assentamentos: a “Vila - Aglomeração” é indicada por um círculo preenchido; a “Vila a aumentar”, por um círculo menor preenchido envolto por um maior tracejado, sugere núcleos com potencial de expansão planejada; e a “Cidade”, representada por um círculo preenchido com marcações radiais brancas, refere-se a centros regionais com papel estruturador. A infraestrutura turística é representada por um semicírculo preenchido com traço central superior, para os “Pequenos portos existentes”, e pela mesma forma vazada, para os “Pequenos portos a criar”, estratégia que aponta para o incentivo ao turismo náutico. O “Aeroporto a criar” é indicado por um ícone de avião, reforçando também a importância da acessibilidade aérea regional.

No primeiro mapa que compõe a parte inferior da prancha, intitulado “Definição dos factores naturais de interesse turístico e das condições atuais de ocupação do terreno”, a faixa litorânea entre Rio de Janeiro e Santos é analisada a partir de doze segmentos territoriais destacados por manchas em amarelo. Esses segmentos ainda não recebem aqui qualquer nomeação direta, cada um deles é acompanhado por uma listagem de categorias ambientais e de ocupação, organizadas conforme a legenda apresentada à direita do documento. Na legenda, as categorias estão numeradas de 1 a 7 e correspondem aos seguintes conjuntos de fatores naturais e antrópicos observados ao longo da costa:

- 1) Mar, com as subcategorias “A”: Mar calmo e “B”: Mar agitado;
- 2) Praia, subdividida em “A”: Grande praia, “B”: Pequena praia e “C”: Angra;

PENSAR FORA DO EIXO

- 3) Ocupação da praia, com “A”: Praia parcialmente construída, “B”: Praia construída e “C”: Praia urbanizada;
- 4) Golfo, sem subdivisões;
- 5) Pântano ou zonas alagadas, também não subdivididos;
- 6) Ilhas e ilhotas, classificadas em “A”: Ilhota virgem, “B”: Ilhota e Fiorde, “C”: Ilha urbanizada e “D”: Ilha parcialmente construída; e
- 7) Montanhas de mata, igualmente sem subdivisões.

No mapa, para cada uma das doze regiões costeiras analisadas, são listadas apenas as categorias mais relevantes, seguidas de suas subcategorias específicas quando é o caso. Dessa forma, “1 A.B” indica a ocorrência simultânea de mar calmo e mar agitado em determinada região, enquanto “2 C” sinaliza a presença de uma angra e “6 C.D” aponta para a coexistência de uma ilha urbanizada e outra parcialmente construída. Essa estrutura sintética, replicada sistematicamente em cada trecho da costa, permite a leitura cruzada – interescolar – das características naturais predominantes e das condições de ocupação do solo, revelando tanto padrões recorrentes quanto variações específicas ao longo da faixa litorânea. Essa leitura cartográfica constitui uma etapa metodológica essencial no trabalho de Candilis, fornecendo uma base técnico-descritiva a partir da qual foram definidas as “Unidades turísticas” que compõem sua proposta para o litoral Rio-Santos.

No segundo mapa inferior, na seção “Influência das zonas urbanizadas e industrializadas / Definição das unidades turísticas”, o litoral é finalmente segmentado em doze áreas distintas, identificadas pelas letras de “A” a “L”. Cada uma dessas unidades costeiras corresponde às manchas anteriormente destacadas, agora foram nomeadas com o objetivo de orientar o planejamento do desenvolvimento turístico. Essa organização territorial está diretamente relacionada à análise prévia dos fatores naturais e das condições de ocupação do solo, estabelecendo um vínculo claro entre diagnóstico e proposta.

Por fim, na parte “Explicação”, há um texto explicativo em francês, assinada em Paris por Candilis, em setembro de 1971. Nele, Candilis consolida sua leitura diagnóstica e projetual sobre o litoral Rio-Santos, articulando os dados cartográficos apresentados anteriormente com diretrizes para o planejamento regional. O arquiteto destaca o conjunto de qualidades naturais que, a seu ver, tornam a faixa litorânea apta a se transformar em uma vasta zona turística e de lazer. Entre os principais fatores apontados, estão o microclima favorecido pela presença da Serra do Mar, a vegetação tropical exuberante, a variedade de praias, o potencial para o turismo náutico e a proximidade com

PENSAR FORA DO EIXO

grandes centros urbanos e industriais, como Rio de Janeiro, Santos, São Paulo e, especialmente, o Vale do Paraíba, em crescente urbanização.

Candilis observa, no entanto, que essa região apresenta um quadro de abandono marcado pela ausência de infraestrutura, pela falta de equipamentos turísticos básicos e pela presença de áreas alagadiças com problemas sanitários. Para ele, essa condição, representa, entretanto, uma oportunidade: a possibilidade de estruturar um complexo turístico e de lazer ainda não comprometido pela urbanização desordenada, capaz de se tornar um modelo singular para a América Latina.

Ao inserir sua proposta no contexto da sociedade industrial, o autor argumenta que o turismo deixou de ser privilégio de poucos para se tornar uma necessidade coletiva. Diante disso, defende que a organização do território deve ir além de um plano regional genérico, exigindo conhecimento técnico especializado e uma estrutura institucional sólida. Propõe, assim, a criação de uma comissão permanente, composta por representantes do poder público, do setor privado e de especialistas técnicos, com a responsabilidade de coordenar, financiar e conduzir as ações de planejamento e implementação.

O texto apresenta ainda um esboço do Plano Diretor, que prevê a definição das doze unidades turísticas autônomas, a serem desenvolvidas de forma gradual, mas orientadas por uma visão de conjunto disciplinada e coesa. A delimitação dessas unidades deve considerar critérios como as especificidades morfológicas e ambientais, as condições de conectividade, a influência de áreas urbanas próximas, a viabilidade econômica e a disponibilidade de terras. Candilis sugere agrupamentos tipológicos preliminares: unidades com características paisagísticas privilegiadas (como “C”, “F”, “H” e “K”), unidades com presença consolidada de ocupação (“D” e “I”), unidades com vocação náutica (“E” e “G”), ilhas com potencial turístico insular (“D” e “J”), e unidades voltadas ao atendimento das grandes massas urbanas nos extremos da faixa costeira (“A” e “L”). Além disso, defende que cada unidade seja acompanhada de um plano urbanístico específico, com diretrizes arquitetônicas adaptadas ao contexto local, definição clara das atividades turísticas, mecanismos de financiamento viáveis e modelos institucionais adequados, como sociedades de economia mista.

Candilis encerra sua argumentação com um apelo enfático à ação imediata. Afirma que o desenvolvimento turístico do litoral Rio-Santos é urgente e que, diante das obras de infraestrutura já em curso e da expansão desordenada, a ausência de um plano pode resultar em danos irreversíveis. Reconhece os desafios econômicos e operacionais do empreendimento, mas ressalta

que sua concretização depende fundamentalmente da articulação entre tempo, recursos e a mobilização de agentes técnicos e políticos capacitados. A seu ver, o Brasil, diante de sua dimensão e projeção internacional, tem a responsabilidade de conduzir esse processo com visão estratégica e compromisso com o futuro.

2.3 Projeto TURIS, quando a Embratur se apropria do projeto de Candilis

A ênfase de Candilis na urgência do planejamento e na necessidade de articulação entre diferentes escalas e atores antecipa, em certa medida, esforços institucionais que seriam implementados nos anos seguintes. A preocupação com o planejamento regional voltado ao turismo, presente em sua proposta, reaparece em iniciativas promovidas pelo Estado brasileiro ao longo da década de 1970. Entre elas, destaca-se o Projeto TURIS, o primeiro plano de ordenamento territorial voltado ao turismo conduzido pela Embratur – Empresa Brasileira de Turismo, em cumprimento à Resolução n.º 413 do Conselho Nacional de Turismo (CNTur):

O CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, no uso das atribuições conferidas pelo artigo 60 do Decreto-lei nº 55, de 18 de novembro de 1966, tendo em vista a deliberação tomada em sua 152ª reunião realizada em 13 de fevereiro de 1973, RESOLVE: Art. 10 - Considerar como ZONA PRIORITÁRIA DE INTERESSE TURÍSTICO, nos termos do art. 10 do Decreto nº 71.791, de 31 de janeiro de 1973, a faixa litorânea compreendida entre o mar e uma linha imaginária, medida horizontalmente para a parte da terra, até 1 (hum) km após o eixo da rodovia BR-101, no trecho situado entre as localidades de Mangaratiba (RJ) e Bertioga (SP), incluindo as ilhas integrantes desse litoral, excluindo a Ilha Guaíba (RJ), a Praia de Itaorna (RJ), a Praia de Jacuecanga (RJ) e os perímetros urbanos vigentes na data desta Resolução, de Mangaratiba (RJ), de Angra dos Reis (RJ), de Ubatuba (SP), de São Sebastião (SP), de Caraguatatuba (SP) e de Bertioga (SP). (EMBRATUR, TURIS: Desenvolvimento Turístico do litoral Rio-Santos, 1975, Anexo, p. 111).

Elaborado em parceria com a consultoria italiana *SCET International*, o Projeto TURIS visava articular diretrizes de planejamento regional com ações estruturantes voltadas à promoção do turismo, à proteção ambiental e à integração territorial. Ainda que não mencione diretamente o estudo de Candilis, o projeto retoma, em parte, sua abordagem metodológica, sobretudo na delimitação territorial segmentada, na ênfase à coordenação público-privada e na compreensão do turismo como vetor de organização do espaço.

No Projeto TURIS, alguns documentos técnicos sintetizam a proposta em escalas locais, como é o caso do Plano Programa (Figura 11). Entre os cinco mapas que o compõem a publicação, o primeiro abrange as regiões entre a Restinga da Marambaia (RJ) e a Ilha Grande (RJ), correspondendo às zonas 1, 2 e 3. O segundo contempla as zonas 4 a 12, entre a Ilha Grande (RJ) e Paraty (RJ); o

PENSAR FORA DO EIXO

terceiro, as zonas 13 a 15, entre Paraty (RJ) e Ubatuba (SP); o quarto, as zonas 16 a 18, entre Caraguatatuba (SP) e São Sebastião (SP); e, por fim, o quinto mapa é dedicado exclusivamente à zona 19, entre São Sebastião (SP) e Bertioga (SP). Essa divisão territorial permite um detalhamento gradual das diretrizes, respeitando as especificidades locais de cada segmento da costa.

Figura 11. Projeto TURIS - Plano Programa: Mapa n. 2, Região de Ilha Grande (1973, Embratur).



Fonte: Embratur, 1975 (Anexos).

Cada mapa é acompanhado por uma ficha de identificação dos elementos representados e emprega uma linguagem gráfica sistematizada que, em diversos aspectos, remete à utilizada nos estudos de Candilis. Ao longo das pranchas, são distribuídos símbolos, cores, hachuras e linhas que, organizados por meio de legendas, possibilitam a leitura de diferentes camadas de informação: desde os setores naturais e a profundidade do mar até os limites territoriais, redes viárias, possibilidades de uso, vocações turísticas, equipamentos propostos e ações recomendadas. Trata-se de um sistema de representação que busca condensar, de forma sintética e visualmente estruturada, os critérios técnico-territoriais definidos para cada zona.

Nos mapas e na legenda, a presença de símbolos dedicados a diferentes tipos de equipamentos, como centros de animação, portos de recreio, conjuntos esportivos, centros hípicas e culturais,

PENSAR FORA DO EIXO

evidencia uma abordagem mais programática voltada à estruturação da oferta turística. Entre os elementos mais específicos, destacam-se a previsão de campos de golfe com 9 ou 18 buracos e a estimativa do número de leitos turísticos por zona, acompanhada de projeções populacionais para o ano de 1980. Essas camadas adicionais de informação revelam a tentativa de associar o zoneamento proposto a parâmetros operacionais e metas de capacidade, aproximando o plano de uma lógica de implementação efetiva, mesmo que sua materialização não tenha se concretizado.

Algumas das pranchas do “Plano Programa” do Projeto TURIS incorporam trechos textuais que, embora fragmentados, revelam preocupações centrais que nortearam a formulação do plano. Entre os temas recorrentes, destacam-se o perfil etário da clientela-alvo, a origem geográfica da demanda, a segmentação territorial da oferta, as estimativas de expansão da capacidade de hospedagem, a previsão de distintas modalidades de turismo, bem como as estratégias de articulação viária e de acesso ao litoral. Esses apontamentos reforçam a tentativa de fundamentar o projeto em dados quantitativos e critérios operacionais, articulando vocações territoriais com projeções de uso e demanda.

Publicado em 1975, o documento “TURIS: Desenvolvimento Turístico do Litoral Rio-Santos”, elaborado pela Embratur, consolidou em formato editorial o conteúdo técnico e as diretrizes formuladas nos estudos do Projeto TURIS. O material se apresenta como uma ferramenta de apoio à formulação de políticas públicas, voltada à organização da ocupação do litoral entre o Rio de Janeiro e São Paulo. Logo no início, o texto afirma seu papel como subsídio à tomada de decisão por parte de agentes públicos e privados, buscando estabelecer critérios para intervenções coordenadas no território e prevenindo uma expansão urbana predatória.

A estrutura da publicação combina diagnóstico e proposição. Dividido em capítulos temáticos: Vocações, Tendências, Potencial, Hipóteses, Ações e Referências, o volume apresenta análises do território em diferentes escalas, intercalando descrições físico-naturais com cenários projetivos de uso e ocupação. Chamam atenção os esforços de sistematização das aptidões turísticas, a discussão sobre os entraves ao desenvolvimento e as sugestões de ações graduais, com distintos níveis de prioridade. O material incorpora ainda projeções quantitativas, como estimativas de leitos turísticos, articuladas a propostas de regulação fundiária, infraestrutura e serviços.

Com base em referências internacionais, como as experiências da *Côte d’Azur*, *Côte d’Aquitaine* e a própria *Languedoc-Roussillon*, o modelo adotado pelo projeto TURIS priorizava o turismo de “sol e praia”, com ênfase na densificação orientada das localidades de interesse. A praia era tratada

como elemento estruturante da demanda por férias e lazer, e o território, concebido como suporte físico a ser ajustado conforme padrões de salubridade e conforto. Áreas como planícies litorâneas e manguezais foram tratadas como obstáculos, demandando intervenções como drenagem e retificação de cursos d'água (Fratucci, 2008).

O projeto final envolveu a identificação e classificação de 310 locais, posteriormente agrupados em 23 zonas homogêneas segundo seu potencial turístico. Cada área foi enquadrada em uma das três categorias de uso: "A", para turismo de alto padrão com baixa densidade; "B", para turismo de médio porte; e "C", para turismo econômico, com alta densidade de ocupação. O plano previa, para 1995, a instalação de até 775 mil leitos turísticos ao longo do litoral estudado, distribuídos entre os três perfis de público. Ainda que o projeto mencione a importância de equilibrar visitantes e residentes para evitar sobrecarga ambiental, sua abordagem pouco considerava a dinâmica social local e os impactos ambientais e partia de uma lógica de ocupação intensiva (Siqueira, 1989).

Apesar da elaboração de normas de uso do território, previstas pela Resolução CNTur nº 413/1973, o projeto não chegou a ser plenamente implantado, em função de entraves jurídicos e ausência de convênios entre Embratur e os municípios envolvidos. No entanto, parte de suas diretrizes permaneceu como referência informal para o mercado imobiliário e turístico. Ações antecipadas por agentes privados resultaram na aquisição de grandes extensões de terra nas áreas apontadas como prioritárias, consolidando reservas fundiárias voltadas à implantação futura de empreendimentos (Cesar, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS: A PRODUÇÃO DO ESPAÇO COMO UMA QUESTÃO ESCALAR

Ao fim e ao cabo, evidencia-se que o turismo desempenhou papel central como vetor de urbanização no litoral fluminense ao longo do século XX, revelando a complexidade da produção do espaço em uma perspectiva ampliada. A análise do Plano Amaral Peixoto e do Projeto TURIS demonstra que tal processo se estruturou a partir de uma lógica simultaneamente multiescalar e interescalar, na qual diferentes níveis de atuação, do federal ao local, se articulam por meio de relações dinâmicas e, muitas vezes, tensionadas. No primeiro caso, observa-se a convergência entre diretrizes nacionais, financiamento estadual e implementação municipal, com protagonismo da Coimbra Bueno e Cia. Ltda.; enquanto no segundo, destaca-se a abordagem metodológica abrangente conduzida por Georges Candilis, que integrou diferentes escalas do planejamento territorial ao propor uma leitura sistêmica da região.

As experiências analisadas também marcam uma inflexão no urbanismo brasileiro ao deslocarem o foco tradicional das intervenções pontuais em centros urbanos para uma concepção de planejamento em escala regional. Essa mudança permitiu projetar o território como um sistema articulado, no qual funções econômicas e dinâmicas espaciais se complementam. O Plano Amaral Peixoto, ao estruturar uma rede de cidades e prever a formação de novos núcleos urbanos, exemplifica essa ampliação de horizonte, enquanto o Projeto TURIS introduz o turismo e o lazer sazonal como elementos estruturadores do uso do solo em escala ampliada.

Ainda que o Projeto TURIS não tenha sido plenamente implementado, suas diretrizes exerceram influência significativa sobre a ocupação do eixo entre Rio de Janeiro e Santos, funcionando como referência indireta para a atuação do mercado imobiliário e contribuindo para a consolidação de reservas fundiárias voltadas ao turismo. De modo semelhante, processos iniciados em décadas anteriores no litoral norte fluminense resultaram na consolidação de centralidades turísticas que permanecem estruturando a dinâmica regional contemporânea.

Por fim, cabe ressaltar a importância de acervos documentais para a compreensão desses processos. O acesso ao Acervo Abelardo Coimbra Bueno revelou-se fundamental para identificar estratégias de planejamento que extrapolam a escala local e evidenciam a construção histórica do território. A preservação e análise desses registros não apenas permitem revisitar criticamente o passado, mas também fornecem subsídios essenciais para orientar decisões futuras, contribuindo para uma abordagem mais consciente e integrada do planejamento urbano e regional no Brasil.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, André Nunes. A reforma Pereira Passos: uma tentativa de integração conservadora. **Tempos Históricos**, Vol. 19, N. 2, 2016, p. 151-183, 2016.

AZEVEDO, Marlice Nazareth Soares de. O espaço fluminense e a intervenção urbana no Estado Novo. In: REZENDE, Vera Lucia Ferreira Motta (Org.). **Urbanismo na Era Vargas: A transformação das cidades brasileiras**. Niterói: EdUFF / Intertexto, 2012, p. 177-196.

BOULLÓN, Roberto C. **Planejamento do Espaço Turístico**. Bauru: EDUSC, 2002.

CANDILIS, Georges. **Arquitectura y urbanismo del turismo de masas**. Barcelona: Gustavo Gili, 1973.

CESAR, Pedro de Alcântara Bittencourt. El proyecto Turis: Orígenes de la planificación del turismo en Brasil. **Estudios y Perspectivas en Turismo**, Vol. 23, N. 2, 2014, p. 233-249.

PENSAR FORA DO EIXO

CHIQUITO, Elisângela de Almeida; TAVARES, Jeferson; BERNARDINI, Sidney Piocchi; TREVISAN, Ricardo. Limites e perspectivas teóricas do planejamento: A questão escalar. **Anais do VII Seminário Internacional de Teoría Urbana Latinoamericana**. Bogotá: Relateur - Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana, 2025.

CORBIN, Alain. **O território do vazio**. A praia e o imaginário ocidental. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

CORBOZ, André. **Le Territoire comme palimpseste et autres essais**. Besançon: Ed. de l'Imprimeur, 2001.

DAIBERT, André Barcelos Damasceno. "O turismo sobre o ponto de vista urbanístico": A passagem de Alfred Agache em Petrópolis no início dos anos 1940. **Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (XVII Enanpur)**. São Paulo: ANPUR / FAUUSP, 2017.

DAIBERT, André Barcelos Damasceno. "Petrópolis vai 'agachar-se'": a passagem de Alfred Agache por Petrópolis (RJ) durante o Estado Novo no Brasil (1937-1945). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Vol. 28, N. 1, 2026, p. 1-28.

DAIBERT, André Barcelos Damasceno. **Planejamento Urbano e Turismo no Estado Novo (1937-1945)**: Reflexões a partir da cidade de Petrópolis (RJ). Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 2016.

DINIZ, Anamaria. **O itinerário pioneiro do urbanista Attilio Corrêa Lima**. Jundiaí: Paco Editorial, 2017.

EMBRATUR. **TURIS**: Plano de Desenvolvimento Turístico do litoral Rio-Santos. Brasília: Ministério da Indústria e do Comércio, abril 1975.

FRATUCCI, Aguinaldo Cesar. **A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo**: as possibilidades das redes regionais de turismo. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) – UFF. Niterói, 2008.

JORNAL DO BRASIL. **A inauguração da Exposição de Urbanismo do Estado do Rio**. Rio de Janeiro, ed. 186, 9 de agosto de 1942, p. 6.

LEME, Maria Cristina da Silva. **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel/FAU-USP/FUPAM, 1999.

LÓPEZ, Izol Marez. **Tourist towns in Languedoc-Roussillon**: projects and discourse for mass tourism. *Docomomo Journal*, N. 60, 2019, p. 51-57.

MACHADO, Marcello de Barros Tomé. A formação do Espaço Turístico do Rio de Janeiro. In: BARTHOLO, Roberto; DELAMARO, Maurício; BALDIN, Luciana (orgs.). **Turismo e Sustentabilidade no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, p. 44-80.

MARINO, Carlos Eduardo Collet. **Ócio, lazer e distinção**. Vilegiatura marítima e a invenção do Guarujá (1893-1913). 2018. Dissertação (Mestrado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – FAUUSP. São Paulo, 2018.

MOREIRA, Fernando Diniz. Urbanismo e modernidade: reflexões em torno do Plano Agache para o Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Vol. 9, N. 2, 2007, p. 95-114.

PESCATORI, Carolina; TREVISAN, Ricardo. Coimbra Bueno e Cia. Ltda.: Nebulosas de um acervo em construção. **Anais do 17º Seminário da História da Cidade e do Urbanismo (SHCU)**. Belo Horizonte: EA-UFMG, 2022.

RIBEIRO, Leticia Parente; GÓIS, Marcos Paulo Ferreira de; SOTRATTI, Marcelo Antônio. A balnearização da baixada de Araruama e a emergência da “Costa do Sol”, Rio de Janeiro (1940-1960). **Confin**, N. 39, 2019, p. 1-24.

RODRIGUES, Adyr Aparecida Balastrieri. **Águas de São Pedro – Estância Paulista**. Uma contribuição à geografia de recreação. Tese (Doutoramento em Geografia) – FFLCH/USP. São Paulo, 1985.

SEGAWA, Hugo. **Ao Amor do Público** – Jardins no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

SEGAWA, Hugo. **Prelúdio da Metrópole**: Arquitetura e Urbanismo em São Paulo na Passagem do Século XIX ao XX. São Paulo: Ateliê Editorial, 2004.

SERRA, Geraldo. **O espaço natural e a forma urbana**. São Paulo: Nobel, 1987.

SICA, Paolo. **Historia del Urbanismo**. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1981.

SILVA, Carolina Pescatori Candido da; TREVISAN, Ricardo. “Coimbra Bueno e Cia. Ltda.: nebulosas de um acervo em construção”. **Redobra**, Vol.17, 2023, p.163-183.

SIQUEIRA, Priscila. Os caiçaras e a Rio-Santos. **São Paulo em Perspectiva**, Vol. 3, N. 4, out./dez. 1989, p. 62-64.

TREVISAN, Ricardo. **Cidades Novas**. Brasília: EdUnB, 2020.

TREVISAN, Ricardo. **Incorporação do ideário da Garden-city inglesa na urbanística moderna brasileira**: Águas de São Pedro. Dissertação de Mestrado (Engenharia Urbana) – UFSCar. São Carlos, 2003.

VEYNE, Paul. **Como se escreve a história**; Foucault revoluciona a história. Brasília: EdUNB, 2014.

VILLAÇA, Flávio. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999.