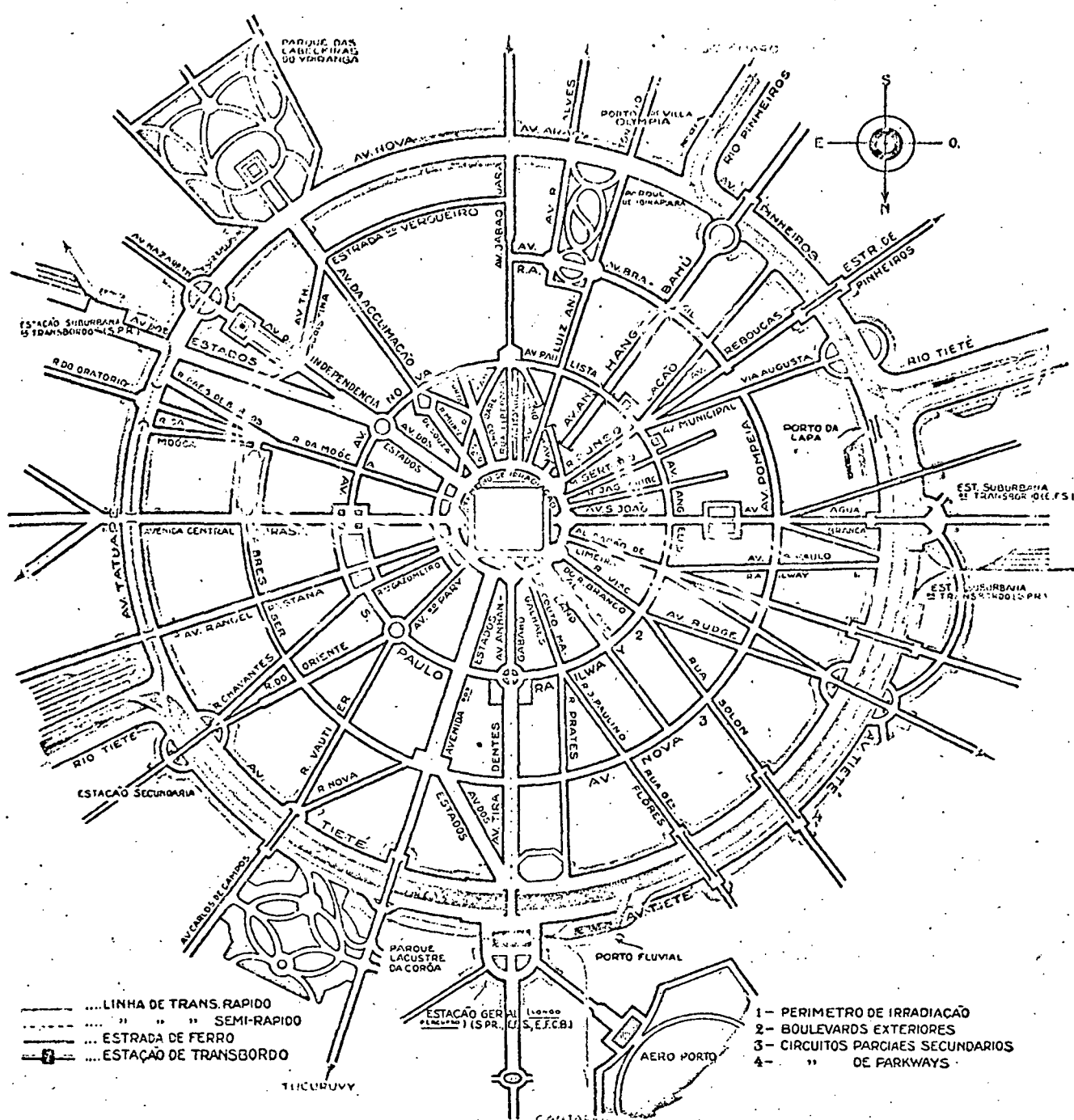




62



PLANEJAMENTO URBANO EM SÃO PAULO (1899-1961)

introdução ao estudo dos planos e realizações

Marcos Antonio Osello
FGV·CMA·APU 1983



Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração
de Empresas de São Paulo
Biblioteca



1454/84



1198401454

PLANEJAMENTO URBANO EM SÃO PAULO (1899 - 1961):

introdução ao estudo dos planos e realizações

Banca examinadora

Prof.Orientador: Eugênio A.Franco Montoro

Prof.

Prof.

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO DA
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

MARCOS ANTONIO OSELLO

PLANEJAMENTO URBANO EM SÃO PAULO (1899 - 1961):
introdução ao estudo dos planos e realizações

Dissertação apresentada ao Curso
de Pós-Graduação da EAESP/FGV -
Área de Concentração: Administra
ção em Planejamento Urbano como
requisito para obtenção do títu-
lo de mestre em Administração.

Orientação: Prof. Eugênio A.F. Montoro

SÃO PAULO
1983

OSELLO, Marcos Antonio. Planejamento Urbano em São Paulo (1899-1961): introdução ao estudo dos planos e realizações. São Paulo, EAESP/FGV, 1983 289p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de concentração: Administração em Planejamento Urbano).

Resumo: Estudo dos principais planos feitos para São Paulo desde 1899 até 1961, analisando o seu conteúdo e as suas condições de implementação, sistematizando a memória do planejamento da cidade. Aborda a intervenção da Prefeitura no processo de urbanização espontâneo, destacando os principais obstáculos que impediram uma ordenação mais eficaz da estrutura urbana. Aponta as condições institucionais necessárias para um planejamento urbano inovador e eficiente, dentro da nossa realidade político-econômica.

Palavras-Chaves: Planejamento Urbano - São Paulo (cidade) - Urbanismo - Administração Pública.

Agradeço à CAPES - Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - que financiou a elaboração deste trabalho e às inúmeras pessoas que colaboraram com o mesmo, em especial à Ione, Sonia e Lucilena cujos conselhos foram de grande utilidade.

PLANEJAMENTO URBANO EM SÃO PAULO (1899 - 1961):

introdução ao estudo dos Planos e Realizações

ÍNDICE

	<u>PÁG.</u>
INTRODUÇÃO	
Objetivos do Trabalho	10
Urbanismo e Planejamento Urbano	15
OS PRIMÓRDIOS DO PLANEJAMENTO - 1899/1926	
O início do Planejamento Normativo	31
Os Primeiros Planos Urbanísticos	47
. O Jardim América e a Cia. City	64
Aristocracia, Embelezamento e Distinção	76
AS GRANDES REALIZAÇÕES - 1926/1945	
Transporte Coletivo versus Avenidas	97
. O Plano da Light	102
. O Plano de Avenidas	112
A Cidade ganha uma estrutura	
. A Escola Politécnica e a Administração Municipal	122
. Adoção do Modelo radial	128
. Conseqüências do modelo	134
. Controle Normativo e Embelezamento	140

PÁG.

A EMERGÊNCIA DO PLANO DIRETOR 1945/1961

Industrialização e Metropolização 161

Democracia & Plano Moses

. Pragmática & Sonhadores 171

. Prefeitos & Planos 179

. Rockefeller & Moses 182

Planejamento versus Urbanismo 186

. Plano Diretor de 1954 189

. O Metropolitano 199

. A Pesquisa SAGMACS 207

. O Plano e a Lei do Adhemar 217

Planejar e Politicar 229

CONCLUSÃO

Planejamento em São Paulo 250

Planejamento e Democracia 253

Anexo 1 264

Anexo 2 268

BIBLIOGRAFIA 272

LISTA DE TABELAS E ILUSTRAÇÕES

	<u>PÁG.</u>
Tabela 1	
Desenvolvimento urbano e densidade em São Paulo ..	90
Tabela 2	
Distribuição da População Paulistana	148
Tabela 3	
Evolução do valor médio do m ² dos terrenos	149
Tabela 4	
Desenvolvimento da população Paulistana	197
Figura 1	
Projeto de Alexandre Albuquerque	91
Figura 2	
Projeto Freire-Guilhem	92
Figura 3	
Projeto Samuel das Neves	92
Figura 4	
Anel de circulação e Parque Anhagabaú	93
Figura 5	
Projetos de Bouvard	94
Figura 6	
Jardim América	95
Figura 7	
Planta da Área Central de São Paulo - 1930	96

	<u>PÁG.</u>
Figura 8	
Projeto da Light - 1926	150
Figura 9	
Esquema Teórico de Ulhôa Cintra	151
Figura 10	
Esquema Teórico de Prestes Maia	151
Figura 11	
Esquema radial-perimetral - 1º projeto - 1924..	152
Figura 12	
Plano de Avenidas - vias perimetrais - 1930 ..	153
Figura 13	
Primeira Concepção do Anel de Irradiação -1924	154
Figura 14	
Transporte coletivo na Capital - 1939	155
Figura 15	
Evolução da área central	156
Figura 16	
Anúncio da Cia. City - 1928	157
Figura 17	
Viaduto S. Francisco	158
Figura 18	
Anhagabaú e Praça Bandeiras: 2 estacionamentos.	159
Figura 19	
O sistema Y - diametral	160

	<u>PÁG.</u>
Figura 20	
Plano de Melhoramentos de 1950	242
Figura 21	
O metrô de Prestes Maia - 1956	243
Figura 22	
O metrô do Plano Diretor - 1957	244
Figura 23	
Subcentros identificados na Pesquisa SAGMACS ...	245
Figura 24	
Esquema de Subcentros adotados no Plano Diretor.	
- 1957	245
Figura 25	
Distribuição dos equipamentos e serviços básicos	246
Figura 26	
Distribuição das camadas sociais	247
Figura 27	
Plano Diretor - 1957	248
Figura 28	
Áreas Industriais - Lei 4805/55	249

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

1.1. OBJETIVOS DO TRABALHO

A concepção deste trabalho teve início dentro de um quadro mais amplo de preocupações relacionadas com a intervenção do Estado no urbano e com o lugar que o planejamento ocupa nesse contexto. Mas especificamente, a crise do planejamento urbano e as críticas à sua eficácia foram temas que permearam as diversas disciplinas do curso de Administração em Planejamento Urbano (APU), despertando desse modo, o interesse em investigar a evolução do planejamento em São Paulo e esclarecer parte de sua problemática atual, principalmente os motivos que obstruíram a adoção de um processo de planejamento mais eficaz.

A descrença na capacidade do planejamento transformar significativamente a realidade urbana tem levado muitos planejadores e estudiosos a colocar a sua eficácia no plano político e ideológico, reduzindo, desse modo, o seu papel como organizador da estrutura urbana e dando-lhe o caráter de "manobra política". De fato, o planejamento urbano não tem conseguido obter os resultados que dele se esperou; algumas vezes os motivos residiram em sua própria metodologia e estrutura, em outros casos residiram nas condições de sua aplicação, na descontinuidade administrativa e nos conflitos políticos e ideológicos. Apesar disto, muitas das críticas feitas ao planejamento são exageradas e

mostram um desconhecimento das nossas próprias experiências e conquistas nesse campo, pois mesmo em São Paulo (exemplo usual de caos e omissão do poder público), ele obteve alguns resultados práticos que são analisados neste trabalho e podem ser facilmente observados.

O trabalho procura levantar uma memória do planejamento urbano em São Paulo, definindo como objeto de pesquisa o estudo dos planos urbanísticos feitos para a cidade desde o início do século. A análise dos planos realizados fornece um quadro abrangente da atuação do Poder Público no processo de urbanização e através deles é possível verificar os padrões de racionalidade que o município utilizou para ordenar a cidade.

Considerando o planejamento como um processo racional de tomada de decisão tanto na concepção de um empreendimento, quanto nos meios para atingí-lo, verificamos que o planejamento possui dois aspectos complementares. Por um lado consiste em definir as obras a serem executadas, ou os meios que permitam atingir os objetivos propostos; e por outro, precisa idealizar a cidade pretendida ou desejável. Todo o plano traz, mesmo que implicitamente, uma concepção de cidade ideal, em torno da qual giram os conceitos de problemas urbanos e as soluções propostas. Essa concepção mais geral da estrutura urbana constituirá o aspecto de maior importância na análise das propostas.

Procurou-se, portanto, analisar os objetivos, de sejos e intenções mais gerais frutos do ideário que orien tou a ação do município como um todo, deixando em segundo plano os aspectos que revelam apenas particularidades e concepções individuais dos técnicos autores das propostas. O trabalho procura, desse modo, retratar o "clima" geral que norteou a ação municipal o que obrigou muitas vezes a ignorar certos detalhes contidos nos planos.

A ação do município no urbano não se limitou a executar as propostas e idéias previamente planejadas e parcela significativa dos investimentos e da legislação ur banística foi realizada de modo casuístico. Porém, é ra zoável supor que essa atuação imediatista reforçou o pro cesso "espontâneo" de desenvolvimento urbano, ou seja, a realidade urbana definida por outros agentes, e não teve ma ior interesse para este trabalho que visa, justamente, investigar a potencialidade do Planejamento como instrumento capaz de moldar o espaço urbano.

Ao contrário de algumas idéias correntes, o pla nejamento urbano é prática antiga em nossa cidade, pois a Prefeitura teve desde o começo do século um certo nível de interferência intencional na estruturação da cidade, prin cipalmente nos aspectos relacionados com o sistema viário. O trabalho procura verificar, em diversos períodos histó ricos, qual o ideário que orientou a elaboração dos pla nos, como o conceito de cidade ideal evoluiu de plano para

plano e quais os principais obstáculos que impediram certas idéias de se concretizarem. A implantação dos planos é um ponto fundamental e procurou-se, sempre que possível, analisar o processo como um todo: o plano e sua execução. Assim, a pesquisa realizada não limitou-se aos planos em si, mas teve que abarcar outros documentos de modo a poder situar o plano em um determinado contexto. Muitas vezes foi necessário recorrer aos jornais, periódicos especializados e inclusive a depoimentos de alguns dos técnicos que atuaram na época. ⁽¹⁾ Através desses documentos foi possível colher opiniões contrárias e críticas às propostas realizadas, tentando recuperar a discussão que cercou a adoção dos planos. A análise dessas polêmicas e a comparação dos planos entre si permitiu conhecer a evolução do ideário urbanístico e os conflitos existentes ao nível das idéias e concepções sobre a estrutura urbana desejável.

O trabalho se divide em três partes que caracterizam três períodos distintos de intervenção do Poder Municipal na urbanização de São Paulo. O primeiro, de 1899 a 1926, caracteriza o início da prática do urbanismo, tanto ao nível executivo quanto normativo, com as intervenções voltadas para o saneamento e o embelezamento

(1) Foram contactados os seguintes técnicos: Mario Laranjeira de Mendonça, Benjamim Ribeiro, Plínio de Arruda Sampaio, João B.V. Artigas e Eduardo Kneese de Mello.

da cidade. No segundo período, de 1926 a 1945, foram realizadas grandes transformações com a implantação do sistema viário básico da cidade e, finalmente, no período de 1945 a 1961, surge a metodologia do planejamento urbano⁽²⁾ cujo quadro conceitual, com pequenas alterações, se mantém até hoje. Em cada um destes períodos a ação se orientou por diferentes lógicas, objetivos e resultados. Cada período constitui uma problemática específica, e foi analisado levando esse aspecto em consideração. As dificuldades que o planejamento enfrentou durante o período 1945-60 ganharam um destaque especial por guardarem certa analogia com nossa problemática atual.

Considerando que muitos planos realizados são desconhecidos e de difícil localização, o trabalho procurou descrevê-los de modo a oferecer ao leitor um quadro sintético do seu conteúdo. Apesar disto não foi possível uma descrição completa pois o caráter prolixo e minucioso da maior parte dos documentos tornaria excessivamente demorada e maçante a leitura, o que levou a desprezar alguns aspectos de menor importância.

(2) Na proposta de pesquisa entregue em 10/8/80 havia um quarto período de 1961 a 1978, que foi eliminado no decorrer do trabalho para simplificar sua elaboração (ver relatório de 15/03/82).

A divisão em períodos adotada neste trabalho é semelhante àquela adotada pela pesquisa COGEP- FUNDAP, 1981.

O trabalho se limitou a analisar a intervenção do Município. Para São Paulo, a ação do Estado e da União não foram significativos a não ser mais recentemente, a partir de meados da década de 60, quando se inicia o planejamento metropolitano, inicialmente com o GEGRAN e depois com a Secretaria dos Negócios Metropolitanos e a Emplasa.

Finalmente, cabe destacar que embora a atuação do poder público na urbanização de São Paulo não tenha sido sistematicamente estudada, existem alguns trabalhos isolados de grande importância, entre os quais cabe destacar: a pesquisa COGEP-FUNDAP (1981), a tese de doutoramento do Prof. Dácio Ottoni (1973) e a tese de mestrado do Prof. Edgar G. Dente (1981), entre outros.

1.2. URBANISMO E PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

Este trabalho deverá abranger um período no qual, devido a mudanças metodológicas, a intervenção do Poder Público no urbano se autodenominou, ora urbanismo ora planejamento urbano. Iniciamos esclarecendo o significado que daremos a estes termos que serão o centro de nossas atenções.

José Cláudio Gomes, entre outros urbanistas, coloca a atividade do urbanismo como sendo um projeto concreto do espaço urbano e o planejamento urbano como sen-

do uma opção técnica entre variáveis abstratas, que possuem um reflexo na configuração física da cidade sem, contudo, significar uma concepção do espaço urbano. Dentro deste conceito o urbanismo se coloca no campo da arte e o planejamento na área técnica: "Nesse sentido urbanismo é sempre intervenção criadora no espaço e planejamento é sempre maximização da eficiência funcional"⁽³⁾.

Planejamento urbano e urbanismo aparecem, assim, como atividades complementares, o primeiro de caráter mais amplo estabelece diretrizes e políticas que deveriam orientar os projetos de urbanismo, de caráter estritamente físico. Em São Paulo, porém, essa divisão não se deu nestes termos, ficando a separação ao nível cronológico: na primeira metade do século foram elaborados apenas projetos urbanísticos sem a necessária vinculação dos mesmos com o processo de desenvolvimento urbano e regional. Após 1950, surgem os planos diretores com uma abordagem mais abrangente porém sem conseguir realização ou continuidade com projetos urbanísticos mais específicos e concretos. Desse modo, para compreendermos o significado real que os conceitos de urbanismo e de planejamento urbano adquiriram entre nós é necessário recorrermos à história, pois foram as transformações que o processo de desenvolvi

(3) GOMES, José Cláudio - Reflexões sobre o urbanismo e o ensino do urbanismo. São Paulo, FAU USP, 1971. (apostila) p. 1.

mento provocou nos assentamentos humanos, que levaram às mudanças de método nas técnicas de controle da urbanização e em consequência, às mudanças na terminologia.

O urbanismo no Brasil

O urbanismo é prática antiga. se o desconhecemos foi devido à sua ausência em nosso passado colonial, mas ao nosso lado, na América Espanhola, os colonizadores fundaram cidades utilizando uma legislação urbanística minuciosa. É justamente essa legislação que explica o desenho "abstrato" das cidades espanholas organizadas rigorosamente dentro de eixos viários ortogonais. (4)

O desenho regulador dos espanhóis não foi uma exceção inovadora, mas seguia a tradição renascentista que, inspirando-se nos ideais da Antiguidade, procurava ordenar a cidade em princípios racionais e estéticos utilizando a linha reta e a simetria. O traçado regular das vias, o controle sobre as fachadas, as praças e monumentos estrategicamente colocados, etc., eram instrumentos habituais dos urbanistas europeus.

Nossas cidades, ao invés de seguirem um plano pré-estabelecido, se desenvolveram ao sabor de cada construção isolada:

(4) Sobre as diferenças entre a urbanização portuguesa e a espanhola consultar Sérgio Buarque de Holanda - Raízes do Brasil - Cap. IV. O semeador e o ladrilhador.

"A rotina e não a razão abstrata foi o princípio que norteou os portugueses, nesta como em tantas outras expressões de sua atividade colonizadora. Preferiam agir por experiências sucessivas nem sempre coordenadas umas às outras, a traçar de antemão um plano para segui-lo até o fim...

A cidade que os portugueses construíram na América não é produto mental, não chega a contradizer o quadro da natureza e sua silhueta se enlaça na linha da paisagem. Nenhum rigor, nenhum método, nenhuma providência, sempre esse significativo abandono que exprime a palavra "desleixo". (5)

Com raras exceções eram ocupados primeiro os terrenos altos (São Paulo, por exemplo, nasceu em uma colina), ficando as várzeas desocupadas. As dificuldades oferecidas pela topografia acidentada geravam um traçado viário naturalmente torto e irregular. Essa renúncia a desfigurar a realidade por meio de planos rígidos e cartesianos aliada a uma arquitetura peculiar, deram às cidades coloniais portuguesas uma unidade característica, compondo um ambiente urbano agradável e pitoresco.

..."Assim, o urbanismo português foi mais negativo do que positivo em relação à tarefa de planificação propriamente dita, embora muitas vezes tenha conseguido

(5) HOLANDA, Sérgio Buarque - Raízes do Brasil. Rio de Janeiro, José Olympio, 1976. p. 76.

aproveitar empiricamente as condições locais. Em compensação, ele foi altamente positivo no setor arquitetônico, onde revelou ser admirável a unidade dos edifícios construídos; ora, essa unidade de estilo, que pode ser encontrada, apesar das diferenças de técnica, de uma ponta a outra das terras submetidas à dominação de Portugal em todos os continentes, ..., foi desejada pelas autoridades, que se dedicaram a conferir às regiões conquistadas um caráter que lembrasse a mãe pátria. É ela que deu, aos antigos centros urbanos que se conservaram, o encanto delicado e um pouco anacrônico que deles emana hoje, muito mais do que a falta de rigidez geométrica na repartição das artérias e dos edifícios que algumas vezes é considerada como sendo a causa principal desse encanto."(6)

Apesar desta carência urbanística, foram feitos durante o período colonial algumas tentativas de planejamento, mais exceções do que regra, como a Carta Régia da criação da Capitania de S. José do Rio Negro (Amazonas) de 3/3/1755, que determinou normas para o arruamento nos seguintes termos: ..."determinareis o lugar mais próprio para servir de praça fazendo levantar no meio dela o Pelourinho; assinando área para se edificar uma igreja capaz de receber um competente número de fregueses quando a povoação se aumentar; como também as outras áreas compe

(6) BRUAND, Yves. Arquitetura Contemporânea no Brasil. São Paulo, Perspectiva, 1981. p. 325.

tentes para as casas das Vereações e Audiências, Cadeias e mais Oficinas Públicas; fazendo delinear as casas dos moradores por linha reta, de sorte que fiquem largas e direitas as ruas." (7)

Alguns, de forma superficial, procuram a causa de nossos problemas urbanos atuais nesse passado solto e carente de projeto; como se a linha e o ângulo reto fossem panacéia para os mesmos. Ao contrário, com o desenvolvimento da sociedade industrial os procedimentos do urbanismo clássico (8) vão se revelar totalmente insuficientes. No Brasil a adoção de normas rígidas para os arruamentos foi feita sem haver um planejamento consequente e coincidiu com o desenvolvimento urbano caótico.

O quadro do urbanismo colonial, ou melhor da falta de urbanismo, começou a mudar em meados do século XIX, com a adoção dos arruamentos em xadrez e a influência neo-clássica trazida pela missão francesa. A substituição das ruas tortas pelo traçado ortogonal não significou um avanço do urbanismo, e os novos critérios foram adotados mais pela sua simplicidade e facilidade de implantação do que visando o bem estar público ou a qualidade.

(7) SILVA, José Afonso. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1981. p.56.

(8) No sentido de abranger as práticas urbanas anteriores e não como referência direta aos modelos greco-romanos.

dade da vida urbana. O tabuleiro em xadrez proliferou rapidamente pelo Estado de São Paulo, tanto pelos novos bairros da capital quanto pelas novas cidades que surgiram no interior, acompanhando a expansão do café e da ferrovia. Cidades como Marília e Maringá foram frutos mais do improvisado do que do pensamento urbanístico gerando um desenho urbano monótono e sem atrativos; o mesmo se deu com os bairros paulistanos.

"As tradições da época colonial tenderam a perder-se aos poucos durante o século XIX, sob a dupla influência de fatores práticos internos e culturais externos. Os planos em xadrêz, fáceis de estabelecer onde o terreno não apresentava problemas de relevo acentuado, como nas cidades em acrópole dos primeiros tempos, começaram a surgir em todo o lado; infelizmente, em geral faltava a coordenação indispensável perante o pequeno interesse dos prefeitos e governos, inclinados a dar livre curso à iniciativa privada nesse setor. Essa maior regularidade estava de acordo com a nova estética neoclássica que tinha sido trazida pela missão francesa de 1816 (estética que penetrou aos poucos e acabou por se impor sem reservas depois de 1850)', mas a aplicação que foi feita demonstrou uma total incompreensão dos princípios fundamentais dessa estética em matéria de urbanismo. Longe de estabelecer uma ordem mais estrita, as novas tendências le-

varam a uma perda de homogeneidade sem qualquer proveito real."⁽⁹⁾

Paralelamente aos fracassos práticos o urbanismo teve, no início do século, um grande desenvolvimento teórico. Françoise Choay relaciona o aparecimento do urbanismo moderno com o desenvolvimento da cidade industrial: "Este neologismo (o urbanismo) corresponde ao surgimento de uma realidade nova: pelos fins do século XIX, a expansão da sociedade industrial dá origem a uma disciplina que se diferencia das artes urbanas anteriores por seu caráter reflexivo e crítico, e por sua pretensão científica."⁽¹⁰⁾

O aparecimento espontâneo da cidade industrial, ao alterar profundamente a estrutura das cidades levou a um movimento de reflexão teórica sobre a urbanização. Dessa reflexão, visando intervir e alterar esse processo, surgiu o urbanismo moderno apresentando duas correntes antagônicas: a corrente progressista e a culturalista.⁽¹¹⁾ O modelo culturalista responde à cidade industrial negando-a, percebe os riscos que estão ligados ao seu desenvolvimento e propõe como solução a limi

(9) BRUAND, Yves. Arquitetura Contemporânea no Brasil. p. 326.

(10) CHOAY, Françoise. O Urbanismo. São Paulo, Perspectiva, 1979. p.2.

(11) Ver a respeito CHOAY, Françoise. O Urbanismo.

tação do crescimento e a descentralização das indústrias. O modelo progressista, ao contrário, acreditava que o problema não estava no tamanho das cidades mas na ocupação incorreta do solo e propunha essa ocupação em bases inteiramente novas.

O modelo progressista teve grande influência no Brasil, principalmente no Rio onde conseguiu adeptos importantes como Lúcio Costa. Em São Paulo, o modelo culuralista teve maior importância, influenciando os urbanistas desde o início do século como, por exemplo no projeto dos bairros-jardins e, principalmente, na polêmica surgir da na década de 50, em torno do plano diretor da cidade.

Do ponto de vista político-administrativo o urbanismo moderno encontrou condições bastante adversas. Ao Estado absolutista sucedeu a organização liberal e o desenvolvimento urbano aconteceu "livre" ou segundo as forças "cegas" do mercado. O poder público pouco fez para resolver os problemas urbanos que se avolumavam e as poucas medidas ou foram tomadas tardiamente ou não tiveram o vigor necessário.

Apesar da ideologia liberal, surgem ainda no século XIX as primeiras leis urbanísticas. Benevolo coloca as epidemias e o controle sanitário como a base das primeiras limitações à liberdade individual de construir:

"As primeiras leis sanitárias são o modesto começo sobre o qual será construído, pouco a pouco, o com

plicado edifício da legislação urbanística contemporânea."(12)

As leis sanitárias promulgadas em São Paulo no início do século seguiram um caminho iniciado na Europa quase um século antes: Na Inglaterra o governo central cria, entre 1830 e 1850, as primeiras leis sobre as condições sanitárias da moradia, fixando critérios mínimos e máximos para as construções, enquanto que as administrações locais se encarregavam das obras públicas, agindo dentro de uma distinção de competência entre os níveis de governo. Seguindo as medidas em uso na Inglaterra, a França adota, em 1850, uma lei urbanística que permite às comunas desapropriar imóveis particulares para a execução de obras públicas. A desapropriação permitida não se limitava apenas às faixas necessárias para as obras propriamente ditas mas incluía também "a totalidade da propriedade compreendida no perímetro das obras a serem efetuadas"(13), ou seja, abrangia as áreas que deveriam retornar às mãos dos particulares após efetuadas as reformas. A desapropriação inicialmente vista como uma medida excepcional e restrita passa, assim, a ter um maior alcance tanto urbanístico quanto econômico.

(12) BENEVOLO, Leonardo. História da Arquitetura Moderna. p. 91.

(13) BENEVOLO, Leonardo, História da Arquitetura Moderna. São Paulo, Perspectiva, 1976. p.82 .

Essa moderna legislação vai permitir a remodelação de Paris efetuada sob a direção de Haussmann, administrador do Sena entre 1853 e 1869. Essa intervenção consistiu em uma atuação ampla e geral que alterou a estrutura da cidade de modo a adaptá-la às novas exigências da sociedade moderna e que serviu de modelo para os nossos primeiros planos urbanísticos.

O plano de Haussmann, apesar de seguir os princípios urbanos consagrados teve que suportar críticas do corpo político e cultural⁽¹⁴⁾ fato novo para o urbanista, desabituado a tratar de política:

"Se bem que de tendências autoritárias, Haussmann não pode se comportar como os urbanistas barrocos que executam um plano disposto com absoluta regularidade, aproveitando o poder absoluto de quem o encomenda, age sob o controle do Parlamento e do Conselho Municipal, manipula dinheiro público do qual deve prestar contas aos corpos administrativos centrais e deve submeter as controvérsias com os particulares a uma magistratura independente; deve, em suma, levar em conta a separação de poderes própria de um Estado Moderno, embora com prevalência do executivo."⁽¹⁵⁾

Entre nós os problemas que o urbanismo teve que enfrentar em um sociedade liberal só apareceram mais tar-

(14) Os intelectuais e artistas censuraram a destruição dos bairros típicos.

(15) BENEVOLO, Leonardo. História da Arquitetura Moderna. p. 110.

de, mais exatamente no início deste século. O audacioso plano de avenidas de Alexandre Albuquerque (1909) se tornou impraticável devido às normas da época que protegiam a propriedade privada. A remodelação do Rio de Janeiro só foi possível graças ao apoio que o Prefeito recebeu do governo central: Rodrigues Alves teve que outorgar amplos poderes a Pereira Passos e Oswaldo Cruz para promoverem o saneamento da capital, sem o que as reformas esbarrariam nos meandros da política local. Em São Paulo, Prestes Maia, o primeiro urbanista a conceber um plano de conjunto para a ordenação da cidade, só conseguiu implantar parcialmente esse plano e, mesmo assim, graças aos sete anos que permaneceu como prefeito (1938 - 1945) e à estrutura administrativa autoritária da ditadura de Getúlio Vargas.

Embora reconhecida a necessidade do controle público sobre as construções, a essência das atividades do Estado e da iniciativa privada se pautaram, em seu conjunto, pelas normas liberais, que limitaram a interferência do Poder Público no processo de produção e reprodução do espaço urbano.

Em São Paulo o poder econômico vinculado à propriedade imobiliária desde cedo demonstrou sua força política e os planos urbanísticos implantados não se opuseram aos seus interesses. O projeto do Parque Anhangabaú (1911) foi alterado para permitir a constru-

ção dos palacetes Prates onde, inicialmente, só estavam previstos jardins, e o Plano de Avenidas (1930) apesar das mudanças radicais no sistema viário não contrariou as tendências espontâneas do crescimento urbano, acentuando o processo que brotava naturalmente da ação da iniciativa privada.

Como seria previsível, os precários recursos municipais não foram suficientes para ordenar a urbanização de São Paulo e, em consequência os problemas urbanos se multiplicavam. Nesse contexto surgiu o plano amen-to urbano, procurando novos instrumentos de inter-venção. Os planejadores tinham a convicção de que as inter-venções viárias eram insuficientes para resolver os pro-blemas urbanos e propuseram medidas mais radicais capazes de controlar a especulação imobiliária e dar à cida-de feições inteiramente novas.

Essas propostas apresentavam soluções ao nível do ideal, na medida em que negavam a totalidade da es-trutura urbana estabelecida. Surge assim uma dualidade entre teoria e prática que irá influenciar profundamente a atividade profissional: de um lado os "teóricos" pro-curando soluções globais de difícil aplicação prática, excessivamente diagnosticadores e irrealistas na defini-ção dos objetivos a atingir e de outro os profissionais que procuravam soluções imediatas mas incapazes de resol-ver os problemas estruturais. Essa separação entre teo-

ria e prática foi funesta para a evolução do urbanismo, como podemos perceber nos trabalhos realizados durante a década de 50. A polêmica entre estes dois grupos ao invés de contribuir para o planejamento, significou sua inoperância.

A década de 50 foi o palco de uma importante cisão e, em oposição à escola anterior, os novos urbanistas se denominaram planejadores. O que justificou a nova nomenclatura foi o ponto de vista mais abrangente, inserindo a cidade em sua região e, principalmente, a hipótese de que era necessário controlar a iniciativa privada, sem o que os empreendimentos públicos seriam incapazes de resolver os problemas urbanos.

O contexto do pós-guerra marcou para os países capitalistas a necessidade do planejamento. Devido a problemas econômicos como as crises cíclicas e o desemprego, a idéia de intervenção do Estado vai gradualmente substituir a confiança no mercado.

"Nos países capitalistas a idéia de planejamento surgiu da necessidade premente de atingir certos objetivos econômicos e sociais. Tornou-se claro que o simples jogo das forças de mercado, com pequena intervenção do Estado era incapaz de levar aos resultados desejados pela sociedade." (16)

(16) LAFER, Betty M. O Planejamento no Brasil. São Paulo, Perspectiva, 1975. p. 12.

Superando as posturas tradicionais que se restringiram demais aos aspectos físicos, o planejamento urbano passou a incluir aspectos sócio-econômicos se transformando em abordagem interdisciplinar. A adoção pelos países capitalistas do planejamento, em seus diversos níveis, abriu novas perspectivas e iniciou uma nova fase para o planejamento urbano. A compreensão do interrelacionamento entre desenvolvimento econômico e organização do espaço levou à concepção do planejamento integrado, onde o planejamento físico deixa de ser visto como atividade independente e passa a ser parte de um plano mais geral.

A prática do plano integrado vai reunir equipes interdisciplinares representando um passo importante na evolução da metodologia do planejamento, que até então era fruto de personalidades isoladas. Os instrumentos de intervenção no urbano são também alterados: o plano diretor repousa sua força no controle normativo, ao contrário das intervenções anteriores que se limitavam à obra pública. A adoção, como instrumento de trabalho, do controle sobre a iniciativa privada tornou mais evidente as implicações políticas do planejamento. Embora se recusassem a incluir no campo de discussão os aspectos políticos, o fracasso do Plano Diretor foi decorrência do desconhecimento dos importantes interesses privados relacionados ao processo de urbanização. Apesar de suas quali

dades, o Plano Diretor se colocou em oposição aos interesses do poder econômico, o que acabou por inviabilizá-lo.

A ruptura do processo de planejamento e a separação entre o plano e sua implementação levaram a uma situação estranha: aos planos arrojados coincidiu uma intervenção tímida e conservadora. Embora possuindo uma metodologia abrangente e competente para realizar propostas utópicas e transformadoras, a intervenção no urano se pautou por realizações de curto alcance. Essa dualidade acabou levando à descrença no planejamento como instrumento eficaz de transformação da nossa realidade urbana. Descrença que corrói ainda mais a perspectiva utópica capaz de dar corpo a propostas ousadas e necessárias.

CAPÍTULO 2 - OS PRIMÓRDIOS DO PLANEJAMENTO 1899/1926

2.1. O INÍCIO DO PLANEJAMENTO NORMATIVO

No início do século dois importantes problemas despontavam para a administração municipal: a expansão caótica dos arruamentos e a falta de salubridade do núcleo urbano. Em decorrência foram implantadas as primeiras leis urbanísticas modernas, ou seja, destinadas a fazer frente aos novos problemas gerados pelo desenvolvimento industrial. Estas leis formaram dois grupos distintos e complementares: um de leis sobre os loteamentos e outro de leis sanitárias que estabeleceu dimensões e características mínimas para as construções urbanas. Até o final do século XIX tanto a legislação de controle sobre as edificações quanto aquela voltada para a urbanização de novas áreas, eram totalmente incapazes de atender às solicitações de uma cidade moderna. Esse quadro de pobreza da legislação urbanística só foi alterado com as leis 2611/23 (loteamentos) e 3427/29⁽¹⁾ (Código de Edificações) que foram dois marcos importantes. Os parâmetros ali estabelecidos estão ainda hoje (embora com alterações) presentes na complexa legislação urbanística em vigor.

Procuraremos verificar quais foram os motivos que levaram a municipalidade a adotar estas severas nor

(1) A lei 3427 incorporou, na parte terceira, a lei 2611.

mas de controle sobre a iniciativa privada, em uma época onde predominava a ideologia do liberalismo. Nesse como em outros assuntos urbanísticos, as causas são múltiplas. Desse modo apontaremos algumas delas sem, contudo, ter a pretensão de esgotar a questão.

A lei 2.611 (loteamentos)

Após 1880, a malha urbana da cidade começou a crescer de uma maneira febril. Os novos arruamentos em malha xadrêz se amontoavam sem qualquer cuidado urbanístico ou planejamento mais consequente.

O Código de Posturas de 1886 era completamente ineficaz para o efetivo controle da expansão urbana. Suas exigências com relação aos arruamentos eram anacrônicas e se limitavam a determinar a largura das vias e a forma geométrica das praças além de outras determinações de menor importância:

"Art. 1º Todas as ruas que se abrirem nesta cidade, ou em outras povoações do município, terão a largura de dezesseis metros. As praças e largos serão quadrados, tanto quanto o terreno permitir." (2)

Em 1909, o prefeito Antonio Prado cria uma lei obrigando o loteador a contribuir com 50% do custo do

(2) SÃO PAULO (cidade) Leis, Decretos, etc. Código de Posturas do Município de São Paulo. 6/10/1886 - São Paulo, Dep. Cultura da PMSP, 1940.

calçamento das novas ruas abertas no Município (lei 1193 de 9/3/1909). Posteriormente a lei 1666 de 23/3/1913, feita na gestão de Raimundo Duprat eliminou essa exigência. Com a lei 2611 a Prefeitura volta a cobrar contribuições correspondentes a 50% do custo de calçamento das vias, porém, desta vez o ônus recai sobre os proprietários dos lotes.

A lei 1666 mantém a largura mínima de 16 m para as ruas, além de proibir ruas sem saída. Inexplicavelmente as dimensões das praças são fixadas em 70 m de largura por 100 m de comprimento. Em termos de concepção urbanística essa lei representa um pequeno avanço em relação ao Código de 1886 pois elimina a exigência de praças quadradas e ruas retas:

"Art. 52 Os quarteirões das ruas, avenidas ou praças deverão ser em linha reta ou em curva"⁽³⁾

Essa lei ainda era muito simples e incapaz de evitar a expansão caótica da malha urbana. Langenbuch assim descreve os loteamentos desse período:

"... sendo criados, arruados e loteados ao sabor de interesses dos capitalistas interessados, sem se inscreverem em nenhum plano de conjunto, viriam a causar sérios problemas futuros. Veja-se, por exemplo, o caso dos loteamentos que se estenderam entre a estrada de San

(3) SÃO PAULO (cidade) Leis, Decretos, etc. Lei 1666 de 23/3/1913 - Leis e Atos do Município de São Paulo do ano de 1913. São Paulo, Vanorden, 1914.

to Amaro e o rio Pinheiros: quase todos foram arruados em tabuleiros de xadrez, contudo suas plantas são completamente discordantes, além disto, as ruas da Vila Olimpia e da Chácara Santo Antonio são incrivelmente estreitas, mesmo considerando a época em que foram instaladas. Consequentemente, o tráfego da atual avenida Santo Amaro, já próximo do ponto de saturação, não poderá ser desdobrados por nenhuma rua paralela naquele lado"⁽⁴⁾

Somente em 1923, com a lei 2611, a Prefeitura adotou uma legislação sobre os arruamentos com o objetivo de permitir a continuidade da "malha" urbana, em especial das vias principais. Conforme essa lei os loteadores ficavam obrigados a apresentar a planta dos terrenos e arruar. Nessa planta a Prefeitura poderia marcar o traçado das avenidas e ruas principais e a localização dos espaços livres (5% da área total em loteamento feito na zona urbana). Ficava assim assegurada a continuidade do sistema viário. Para que essa lei pudesse ser aplicada tornava-se necessário elaborar um plano viário geral, que incluísse as áreas de expansão urbana. Mesmo após a elaboração do Plano de Avenidas (1930) a burocracia municipal ainda não pode contar com critérios precisos para marcar o traçado das vias pois esse plano era vago e incompleto a respeito do sistema viário na periferia e nas áreas de expansão.

(4) LANGENBUCH, Juergen R. A Estruturação da Grande São Paulo: estudo de geografia urbana. Rio de Janeiro, IBGE, 1971. p. 137.

A lei 2611 adotou larguras de vias mais realistas, admitindo ruas mais estreitas, com apenas 8 m., desde que fossem ruas locais de uso estritamente residencial. Com relação aos lotes foi estabelecido um mínimo de 300 m² com pelo menos 10 m de frente e sua ocupação máxima era 25% da área total:

"1) A área mínima dos lotes dever ser de 300 m², não devendo os mesmos ter frentes menores de 10 m, nem fundos menores de 24 m;

2) A construção principal de cada lote não poderá ocupar área superior a um quarto da área total do lote."(5)

Estes critérios seguiam o padrão de habitação dos bairros de elite, baseados em modelos importados e totalmente distintos da nossa arquitetura tradicional e dos padrões da casa popular. Além disso, a baixa taxa de ocupação do lote estimulou uma baixa densidade nos novos bairros, o que dificultou a implantação de infraestrutura urbana. Em 1956 a pesquisa SAGMACS identificou esse problema em toda a periferia da cidade:

"Além do controle das construções, a ser estabelecido pelos planos de urbanismo, será indispensável favorecer e mesmo promover o aproveitamento mais intenso e mais racional das áreas habitáveis particulares. Esta

(5) S. PAULO (cidade). Leis, Decretos, etc. Lei 2611 de 20/6/1923 Art. 25 - Leis e Atos do Município de São Paulo do ano de 1923. São Paulo, Vanorden, 1924.

questão se coloca sobretudo nas zonas periféricas onde a população está habituada ao tipo de construção muito pequena dentro de lotes individuais, cujo mínimo legal de 250 m² redonda em densidades territoriais muito baixas e bastante desperdício de área nos lotes"(6)

A adoção de um padrão de parcelamento com dimensões de lotes superiores às necessidades da casa popular gerou como fenômeno generalizado a existência de mais de uma habitação por lote:

"Diferentemente do que ocorre entretanto, em algumas outras capitais, como Recife (problema dos mocambos), Distrito Federal e Belo Horizonte (problema das favelas), ou Porto Alegre (problema das malocas), o tipo de casa de emergência a que se poderia denominar de habitação marginal, do ponto de vista urbanístico, não se localiza em grandes terrenos, cujo chão é alugado em pequenas parcelas para a construção precária dessas habitações. Na capital paulista, o mais freqüente nessa faixa urbana marginal é a subdivisão de terrenos já loteados, uma segunda, e, às vezes, uma terceira casa surgindo clandestinamente num lote planejado para uma única habitação."(7)

(6) SOCIEDADE DE ANÁLISES GRÁFICAS E MECANOGRÁFICAS APLICADAS AOS COMPLEXOS SOCIAIS. Estrutura Urbana da Aglomeração Paulista. São Paulo, 1957 (Relatório Final) xerox. p. II-24.

(7) S.A.G.M.A.C.S. Estrutura Urbana da Aglomeração Paulista, Relatório Final. p. IV - 61.

Apesar de se constituir em norma moderna a lei 2611 não foi suficiente para disciplinar a expansão da área urbanizada no município. A falta de fiscalização sistemática e eficiente e a prática comum do loteamento clandestino, ou seja, do loteamento feito em desrespeito à legislação urbanística, acabaram gerando uma periferia carente e desordenada. Embora estivesse consciente desse problema, a Prefeitura nunca adotou medidas eficazes cotra os loteadores clandestinos, se limitando a aconselhar a população a não comprar terrenos não regularizados:

"O povo no sentido de cooperar na urbanização de São Paulo, não deve adquirir lotes de terrenos pertencentes a novos arruamentos, sem que lhe sejam exibidos os planos aprovados pela prefeitura e o respectivo alvará de licença.

O Departamento de Urbanismo no 7º, 8º e 10º andar do prédio Boa Vista, nº 63, atenderá às consultas que lhe fizerem a este respeito."⁽⁸⁾

Ao invés de punir os infratores, a Prefeitura com sucessivas anistias, acabou por desacreditar a sua própria legislação. As medidas adotadas como esse apelo à população foram ineficazes.

(8) GARCIA, Heitor A. Eiras - Legislação Urbanística in São Paulo, Prefeitura - Problemas Urbanos da Capital, Planejamento Geral e Legislação Urbanística - São Paulo, 1951. p. 50.

A lei 3427/29

A higiene e salubridade não eram características das construções paulistanas do séc. XIX: a inexistência de instalações sanitárias, a falta de recuos, as alcovas e demais cômodos sem a suficiente iluminação e ventilação natural eram típicas das construções coloniais. Enquanto a cidade possuía pequenas dimensões essa falta de salubridade não constituiu problema. A falta de infraestrutura urbana também não era incômodo, pois era relativamente fácil abastecer-se de água potável e eliminar os dejetos (até o final do século XIX o córrego Anha^gabaú forneceu água para os chafarizes).

Esse quadro mudou radicalmente com o crescimen^{to} da cidade. Após o último quartel do século XIX São Paulo inicia um processo de desenvolvimento que pode ser apreciado pelo seu nº de habitantes:

Ano	população do Município ⁽⁹⁾
1874	23.253
1886	44.033
1900	239.820
1920	579.033

Paralelamente ao crescimento ocorre um adensamento de atividades e a necessidade de ordenação para evit^{ar} os conflitos: o indivíduo ao comprometer sua saúde passou a comprometer igualmente a saúde da co

(9) LANGENBUCH, J.R. - A Estruturação da Grande São Paulo. p. 77.

letividade. A superposição de ações, desejos, intenções e objetivos nem sempre complementares e harmoniosos foram os motivos para a adoção das primeiras normas de controle, planejamento e intervenção do Estado na esfera de atuação da iniciativa privada.

O fluxo constante de migrantes pobres recém-chegados, tornavam as condições da moradia extremamente precárias. Proliferavam os cortiços: um conjunto de habitações reduzidas, abrigando famílias numerosas, com banheiro e cozinha coletivos e sem atender às mais elementares normas de higiene. Os cortiços, porões, casas de aluguel e outras formas de habitação popular logo se constituíram em um dos primeiros "problemas urbanos". A precariedade das habitações e a falta de salubridade repetiram entre nós (se bem que em menor escala) as epidemias que acompanharam o processo de urbanização na Europa. Assim, não era mais possível confiar na ação individual e o poder público teve suas funções ampliadas com a intervenção na liberdade de construir.

O Código de Posturas de 1886⁽¹⁰⁾ já trazia algumas disposições sobre a higiene das habitações, especialmente os cortiços e habitações para operários e obrigava a vacinação de toda a população. Para que as

(10) SÃO PAULO (cidade). Leis, Decretos, etc. Código de Posturas do Município de São Paulo 6/10/1886. São Paulo, Departamento de Cultura da PMSP, 1940.

normas fossem cumpridas surge o delegado de higiene:

"O asseio é uma das necessidades das mais com
sinhas nas habitações de operários entre nós; mas o cor
tiço, abandonado à incúria dos seus habitantes, é à sór
dida exploração de proprietários sem escrúpulos, excede
tudo quanto se pode imaginar nesse gênero, não obstante
ser hoje muitíssimo melhor este estado de coisas pela a
ção dos delegados de higiene." (11)

Em 1893, é feito um minucioso levantamento das
condições de habitação e salubridade no Distrito de San
ta Efigênia por uma Comissão nomeada pela Prefeitura. No
relatório dessa Comissão, foram indicadas uma série de
providências necessárias para que as habitações tivessem
um mínimo de higiene (Cap. V) e nos casos de cortiços
condenados (Cap. VI) chegou-se inclusive a propor a in-
terdição, demolição ou desapropriação como solução para
o problema.

Apesar da incipiente segregação espacial da
estrutura urbana que já possuía os primeiros bairros de
elite, salubres e higiênicos (a denominação de Higienó
polis é sintomática a esse respeito), as epidemias que
se originavam nos cortiços logo se alastravam por toda a
cidade pondo em risco as habitações mais finas e os bair

(11) Relatório da Comissão de Exame e Inspeção das Habi-
tações Operárias e Cortiços no Distrito de Santa E
figênia - in Relatório do Intendente Municipal 1893.
São Paulo, Espíndola Siqueira e Cia., 1894. p.47.

ros elegantes. Este fato motivou a ação das elites dirigentes tanto no sentido de erradicar os cortiços quanto no de construir residências populares salubres.

"Os bairros populares paulistanos - o Brás, o Bexiga, o Cambuci - acomodavam todas as classes trabalhadoras, nas suas modestíssimas casinhas, onde se alojavam as famílias menos miseráveis; ou nos cortiços, espécie de enormes armazéns, nos quais se reúnem, em uma promiscuidade que fomenta e alimenta os mais desagradáveis vícios e facilita os contágios, centenas e milhares de famílias pobres, cuja parca remuneração pelo trabalho cotidiano, não lhes dá a possibilidade de escolher melhor habitação. Mas alguns importantes paulistas, muito ciosos da reputação de sua querida cidade, e o próprio governo, decidiram destruir lentamente essa fonte de vícios e de infecções, através da construção de numerosas casas econômicas, segundo projeto que será apresentado, parece, à Câmara, na atual legislatura."⁽¹²⁾

Além disso, o controle sobre as habitações insalubres atendeu, também, a fortes apelos materiais e econômicos: era necessário preservar a força de trabalho, especialmente os migrantes que, passando por São Paulo, se dirigiam ao interior.

(12) Depoimento de Alfredo Cubano 1911 in BRUNO, E.S. - Memória da Cidade de São Paulo, p. 168.

Foram iniciados, ainda no final do século XIX, importantes obras de saneamento, porém, era impossível im pedir as epidemias apenas com obras públicas:

"O exame das condições higiênicas das habitações operárias nesta cidade, principalmente na zona mais de u ma vez afetada por epidemia, era uma necessidade que se impunha ao poder público como parte integrante de um plano de saneamento bem combinado e por estar aí o ponto vulnerável do sistema de defesa, então adotado, em bena, da higiene urbana.

Não bastava, com efeito, melhorar as condições do abastecimento d'água e do serviço de esgoto, encetar a drenagem profunda e superficial do solo, proceder a regularização e limpeza dos terrenos baldios, retificar o curso dos rios urbanos, efetuar o asseio e limpeza das ruas e quintais, regularizar ou regulamentar as construções novas, arborizar as praças e logradouros públicos, calçar as ruas, formar enfim todas as medidas para manter em nível elevado a higiene de uma cidade que cresce rapidamente e cuja população triplicou em dez anos, é preciso: cuidar da unidade urbana a habitação, não já da habitação privada, mas daquela onde se acumula a classe pobre, a estalagem onde pulula a população operária, o cortiço como vulgarmente se chamam essas construções acanhadas, insalubres, repulsivas algumas, onde as forças vivas do trabalho se ajuntam em desmedida, fustigadas pela dificuldade de viver numa quase promiscuidade que a economia lhes

impôs, mas que a higiene repele." (13)

O principal motivo na adoção de medidas eficazes contra as moléstias infecciosas foi a proteção da mão-de-obra dos imigrantes europeus, fundamental para o desenvolvimento econômico do Estado. Entre a população pobre muitas moléstias como a febre amarela tornavam-se endêmicas, minando as forças do doente sem contudo chegar a matá-lo: 'Mas, para os forâneos desprotegidos, o contato com o porto era uma ameaça mortal. Dentre os imigrantes chegados ao Rio, calcula-se que quatro quintos em pouco sucumbiram à febre amarela. Tropas inteiras de companhias teatrais eram dizimadas.' (14)

As epidemias ameaçam interromper o fluxo de migrantes, anulando os esforços que haviam sido feitos para estimular a imigração, como a construção da Hospedaria dos Imigrantes (1885) e a organização da "Sociedade Promotora de Imigração" feita por Martinho Prado Jr. e outros nomes ilustres da cafeicultura paulista.

"Agindo a 'Sociedade de Imigração' de preferência na Itália, cujo trabalhador tão bem se adaptou às condições gerais do nosso meio, com os recíprocos e benéficos resultados conhecidos, dentro em pouco densa corren

(13) Relatório da Comissão de Exame e Inspeção das Habitações Operárias e Cortiços no Distrito de Santa Efignia - in Relatório do Intendente Municipal 1893.p.43

(14) Rio de Janeiro: uma bela e insalubre capital. Nosso Século 1900/10 nº 1 p.26. São Paulo, Abril Cultural, 1980.

te migratória se desenrolava entre a Península e São Paulo. E tudo corria bem quando foi o Estado inopinadamente invadido pela febre amarela, pela bubônica e pela varíola, trindade sinistra que tantas vidas preciosas ceifou, interrompendo ainda os compromissos existentes com os países de imigração ...

Esta fase de tão extraordinária atividade científica, em que se empenhou a fundo o Governo paulista, na defesa indireta do café, eis que sem a vitória sobre as endemias que afugentavam o colono estrangeiro das fazendas, teria naufragado em São Paulo a lavoura cafeeira, que aliás forneceu os recursos necessários às despesas que acarretou a campanha, ...

Em poucos anos de intensa luta contra o mal, havia sido extinta a febre amarela no planalto, debelada, com o saneamento de Santos e outros focos de infecção, a peste bubônica e reduzida a zero, pela aplicação da vacina preventiva, aqui mesmo fabricada, a ação nefasta da varíola."⁽¹⁵⁾

Apesar do resultado positivo das medidas adotadas, a restrição à liberdade individual não era fácil de ser implantada e as novas normas nem sempre foram bem vistas ou compreendidas:

(15) FERREIRA, Tito Lívio - História de São Paulo. São Paulo, Biblus Editora, 1968. Vol. 2 p. 217, 218 e 220.

"Moradores da Rua Fortaleza reclamam contra o serviço sanitário, cujos fiscais removeram ontem um caso de variola em um cortiço dessa rua e levaram todos os lençóis das casas da Rua Conselheiro Ramalho para desinfetar, devolvendo-os mais de dez horas da noite, molhados e misturados."(16)

"Os fiscais sanitário andam querendo vacinar as pessoas à força."(17)

Além disso, a criação de leis não foi suficiente para livrar a cidade dos cortiços ou para dar a todos condições mínimas de salubridade no habitar, e as epidemias continuaram causando numerosas mortes, além de outros prejuízos.

"Assim chegamos a 1918, época terrível para todo o mundo. Após as festas do armistício e a alegria do povo pela obtenção da paz, não bastando as destruições e mortes pela guerra, veio a terrível epidemia de gripe espanhola, que em menos de um mês ceifou mais vidas do que os quatro anos de guerra. Nossa cidade viu-se apanhada de surpresa pela peste, desorganizando-se completamente todos os serviços públicos, inclusive o de bondes, ..."(18)

(16) O ESTADO DE SÃO PAULO 20/06/1912 p.6 in ROLNIK, Raquel - De como São Paulo se tornou a Capital do Capital.

(17) O ESTADO DE SÃO PAULO, 29/06/1912 p.3 in ROLNIK, Raquel - De como São Paulo se tornou a Capital do Capital.

(18) STIEL, Waldemar C.- História dos Transportes Coletivos em São Paulo. São Paulo, Mc Graw-Hill, 1978,p.178.

O planejamento sanitário surgiu gradualmente, as normas contidas no Código de Posturas de 1886 foram ampliadas por inúmeras leis e decretos isolados, em especial o Ato nº 849 de 27/01/1916 que regulamentou a legislação sanitária existente. Sua forma contemporânea, porém, só foi adquirida anos mais tarde com a lei 3.427, decretada em 1929 e mais conhecida como Código de Obras Arthur Sabóia. Com 595 artigos, ⁽¹⁹⁾ foi uma lei abrangente e geral e vigorou com pequenas alterações até 1975 quando foi substituída pela 8266/75.

Os pontos mais importantes do Código de 29 eram as exigências relativas à insolação, iluminação e ventilação natural dos ambientes, frutos das pesquisas realizadas na época ⁽²⁰⁾. Com o processo de verticalização e adensamento da área central essas normas foram o único limite para a ocupação abusiva e exagerada do lote.

Embora de fundamental importância para as classes dominantes, tanto para a reprodução da força de trabalho quanto para sua própria segurança, seria simplicidade acreditar que a obra dos higienistas (médicos e engenheiros) seguiu objetivos estritamente racionais. Uma

(19) A lei 3427 foi regulamentada pelo ato 663 de 10/7/34 que detalhou de forma mais minuciosa seus tópicos com um total de 816 artigos.

(20) Em 1916 o eng. Alexandre de Albuquerque publicou um livro sobre a insolação, com métodos práticos para calcular a posição do sol em relação à edificação e critérios para orientar convenientemente as ruas e construções.

pesquisa mais profunda sobre o assunto poderia levar em consideração outros elementos importantes como, por exemplo, a ética cristã que despertou, em segmentos das elites, o problema das precárias condições de vida das classes populares, levando alguns de seus membros a se dedicarem a atividades de pouco "status" como a de fiscalizar as moradias insalubres. A necessidade de legitimação, em que pese a total hegemonia política da aristocracia, é outro aspecto que deve ser levado em consideração. Porém, estes detalhes não nos interessam neste estudo, o fundamental, para nós, é que a engenharia sanitária irá cada vez mais se impor, criando normas e regras para as edificações e urbanizações efetuadas pela iniciativa privada e provocando a resistência, cada vez maior, dos setores imobiliários do poder econômico.

2.2. OS PRIMEIROS PLANOS URBANÍSTICOS

A intervenção executiva do Município no 1º Período (1899 - 1926) seguiu duas diretrizes complementares: foram realizadas as primeiras grandes obras de saneamento e infraestrutura urbana e os principais trabalhos de embelezamento da área central, visando transformá-la em local nobre e agradável semelhante às principais capitais da Europa.

Havia grande influência européia nas obras e padrões urbanísticos adotados em São Paulo. Essas influências eram difusas e provinham de diversos países, especialmente da França e Inglaterra. A francesa foi predominante nos projetos de embelezamento que veremos a seguir, enquanto a inglesa teve maior importância ao nível econômico. Os ingleses financiaram parte significativa das novas necessidades de serviços e infraestrutura das cidades brasileiras e de São Paulo em particular:

"But as moderns change went on, an anxiety to look like Europe swept through the urban classes. Water systems, sewage facilities, urban transport companies, gas works, and electric plants were all necessary if urban Brazilians were to hold up their heads. Here the British aided the Brazilian in satisfying these ambitions and heightened these aspirations by their salesmanship and by their presence. Although it may be that British capital invested in urban services was being spent to meet "social overhead" changes by improving the country's health and in increasing the efficiency of the urban population -...- it seems more defensible to say that the real significance of these enterprises was simply the way they enabled Brazilian cities to approximate the appearance of the European models."(21)

(21) GRAHAM, Richard - The Urban Style p. 124 - in Britain & The Onset of Modernization in Brazil 1850-1914 - Cambridge, University Press, 1972, Capítulo 4.

A necessidade de um sistema de água e esgoto já era antiga em São Paulo. Em 1881 o eng. Adolpho Pinto escreveu uma série de artigos no jornal "A Província de São Paulo" defendendo sua criação e apresentando estatísticas e exemplos de outras cidades do mundo que já possuíam estes serviços.

"..., as cidades não poderão ser salubres se não tiverem para a lavagem de suas ruas, sem água os esgotos não serão isentos de depósitos e obstruções, as latrinas e os mictórios não serão acedados e inofensivos, sem o seu consuso será impossível a instalação de estabelecimentos balneários e lavanderias públicas; ainda mais, a água canalizada por todas as ruas é um valente auxiliar da indústria, um poderoso recurso para a pronta extinção de incêncios; para a fácil irrigação das ruas, apagando a poeira, refrescando a atmosfera e removendo as causas de muitas moléstias." (22)

Em 1889 foi fundada com capitais ingleses, a "Companhia Cantareira de Águas e Esgotos" destinada a abastecer de água a cidade. Para a construção do reservatório da Cantareira, dada a dificuldade de acesso, foi feita uma linha ferroviária em 1894. Através de canos de ferro a água era distribuída a domicílio e, anos mais tarde, os chafarizes foram demolidos.

(22) PINTO, Adolpho. Melhoramentos Materiais II. A Província de São Paulo 22/03/1881.

Vários córregos e rios são saneados e retificados: ⁽²³⁾ o Córrego Anhagabaú é canalizado no começo do século e o Rio Tamanduateí já aparece retificado na planta da cidade de 1914. ⁽²⁴⁾ Com essas obras, os fundos de vale foram saneados e ficaram disponíveis para a urbanização originando dois importantes parques: o Parque Anhagabaú e o Parque D. Pedro II, projetados pelo arq. francês Bouvard.

Os planos de embelezamento

Simultaneamente às obras de saneamento a Prefeitura executou diversos melhoramentos urbanos. A comparação das fotos de São Paulo tiradas por Militão em 1862 e em 1887 ⁽²⁵⁾ mostram que nestes 25 anos a cidade sofreu sensível mudança: as ruas foram pavimentadas e arborizadas, os largos e praças foram ajardinados e aparecem os lampiões e os trilhos dos bondes. Porém, é com Antonio Prado que as obras de embelezamento ganham maior importância. Nessa administração são organizados os primeiros planos urbanísticos com um caráter abrangente embora se limitando à área central.

(23) Nestas obras de saneamento se destaca a figura do eng. Saturnino de Brito que projetou o sistema de saneamento de Santos e a retificação do Rio Tietê.

(24) Planta da Comissão Geográfica e Geológica de 1914 - escala 1:20.000. Na planta de 1905 de Alexandre M. Cococi já consta o projeto de retificação do rio.

(25) Álbum Comemorativo da Cidade de São Paulo: 1862-1887 São Paulo, Departamento do Patrimônio Histórico 1981.

Em 1910, um grupo de particulares⁽²⁶⁾ apresentou ao Congresso Legislativo do Estado um pedido para realizar um conjunto de avenidas. Era basicamente um plano de especulação imobiliária, onde o objetivo era de auferir lucros com a venda das terras após serem efetuados os melhoramentos propostos. O crescimento da cidade, a pequena capacidade de investimentos da Prefeitura e a disponibilidade de capitais gerados pelo café foram as causas principais que induziram a concepção do projeto.

O plano consistia na abertura de 3 grandes avenidas que se cruzavam na altura das atuais Av. Ipiranga e Rio Branco e projetadas nos moldes renascentistas dos grandes eixos monumentais valorizando os pontos focais com monumentos e edifícios,⁽²⁷⁾ com as avenidas sendo tratadas "à semelhança do que existe nos grandes 'Boulevards' de Paris e de outras cidades da Europa e América," valorizando os edifícios suntuosos e sendo destinada à praça onde as três avenidas se cruzariam "um majestoso monumento alusivo à cidade de São Paulo".⁽²⁸⁾

(26) Conde Prates, Plínio da Silva Prado, José Paulino Nogueira, José Martiniano Rodrigues Alves, Francisco de Paula Ramos de Azevedo, Arnaldo Vieira de Carvalho, Nicolau de Souza Queirós, Barão de Bocaina, Alexandre de Albuquerque, Horácio Belfort Sabino e Sylvio de Campos.

(27) O autor do projeto havia percorrido na Itália anos antes, em viagem de estudo sobre o renascimento italiano.

(28) Os Melhoramentos de São Paulo. Revista de Engenharia São Paulo, 1 (2): 37-45, jul./1911. p. 38.

Os autores do empreendimento solicitavam do governo estadual, entre outros itens:

"a) direito de desapropriação dos prédios e terrenos numa faixa de largura de cerca de 80 m para cada lado do eixo de cada avenida, com direito de revenda com alienação das que não necessitassem para as construções ou reconstruções...

b) concessão exclusiva para o estabelecimento de uma ou mais linhas de ônibus-automóveis, com carreiras e passagens reduzidas, servindo as avenidas e seus prolongamentos e as vias públicas com as quais se ligassem ou viessem a se ligar;

c) construção e prolongamento por conta do governo, da rede de esgotos, canalização de água e de iluminação nas avenidas e praça, logo que estivessem nivelados os respectivos leitos e antes da realização do calçamento, afim de se evitarem subseqüentes desmanchos e estragos;

d) garantia de juros de 5 por cento por 10 anos sobre 40.000:000\$000, correspondente à quarta parte do capital de 160.000:000\$00, orçado como necessário para a realização do empreendimento..."(29)

As avenidas, embora se propusessem melhorar e facilitar as ligações entre o teatro municipal e as estações ferroviárias, entre a praça Antonio Prado e o Bom Retiro e entre o viaduto Santa Efigênia e o largo do Arouche, sequer possuíam continuidade na área central e, embora estivesse previsto o seu prolongamento para as áreas periféricas, não tinham por objetivo resolver o tráfego urbano. Não havia no estudo nenhuma proposta para melhorar a circulação no triângulo que já apresentava sinais de congestionamento. Pretendiam, antes, transformar o Bairro de Santa Efigênia, estrategicamente colocado entre o triângulo central e os bairros de Campos Eliseos, Vila Buarque e Higienópolis⁽³⁰⁾ em uma nova área central expandindo as atividades comerciais e de serviços para as margens das novas avenidas. Para isso eram minuciosos em descrever os usos destas:

"Todos os prédios seriam construídos de dois ou mais pavimentos e obedeceriam aos modernos estylos arquitetônicos, tendo preferência os de suntuosa fachada e os que se destinassem a grandes estabelecimentos comerciais ou outra importante aplicação.

...

Os requerentes se propunham reservar nos pontos convenientes terrenos, com a superfície que fosse julgada necessária, para os seguintes fins: um para o paço do Con

(30) Bairros escolhidos para a residência das elites, e classes médias altas.

gresso Estadual, outro para o Palácio do Governo, outro para a nova e grande Catedral da arquidiocese, outro para qualquer edificação de interesse municipal e outro para o edifício dos Correios e Telégrafos, caso os respectivos poderes deles quizessem se utilizar para as mencionadas construções.

Os requerentes, empresa ou companhia, construiriam desde logo, nos pontos mais acessíveis das avenidas, prédios destinados a estabelecimentos comerciais de primeira ordem, hotel, edifício apropriado a um café moderno, condigno da capital do importante Estado, o maior produtor de café do mundo, vasto armazém sistema "Au Bon Marché", e outros prédios servindo a diferentes destinos, tendo em vista a necessidade de expansão do centro urbano e especialmente a maior comodidade e conforto para o público, ..."(31)

Se considerarmos as dimensões da cidade da época, o empreendimento possuía condições para alterar radicalmente a sua estrutura urbana, transformando um bairro, onde proliferavam cortiços, em um novo centro urbano, ao gosto das elites de então. (Ver mapa com o projeto).

O investimento de grandes capitais em especulação imobiliária não era novidade:

(31) Os Melhoramento de São Paulo. Revista de Engenharia São Paulo, 1 (2): 37-45, jul. 1911. p.38.

"Os capitais paulistas conservaram-se tímidos por muitos anos e só apareciam quando garantidos por boas hi potecas a juros elevadíssimos, ao depois arriscaram-se nas empresas de estradas de ferro enquanto foi possível fazê-lo com vantagem.

Com efeito diminuindo a construção de vias férreas de 1ª e 2ª ordem, ao mesmo tempo que algumas das em presas congêneres reduziam os seus dividendos (exceção feita da San Paulo Railway e da Paulista) ou mostravam ter de reduzi-los no futuro, diminuiu necessariamente o emprego de dinheiro em ações de estradas de ferro. Mas prevendo a extinção da escravidão e, conseqüentemente, a depreciação das propriedades agrícolas e temendo a baixa de todo o título particular ou público, em conseqüência de acontecimentos políticos que poderiam surgir a todo momento, os capitais paulistas atiraram-se então sobre os prédios e os terrenos da Paulicéia."⁽³²⁾

Ao contrário dos empreendimentos imobiliários da época que se destinavam a criar novos loteamentos, expan dindo a área urbana, o plano de Alexandre Albuquerque foi o primeiro que visava uma reurbanização do centro. Esse projeto pretendia alterar a configuração dos valores imo

(32) Henrique Raffard - Alguns dias na Paulicéia - Revista Trimestral do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Vol. 55 (1982) II pág. 171 citado em Langembuch, J. R. Estruturação da Grande São Paulo. p. 83.

biliários existentes, ou seja, o Bairro de Santa Efigênia se transformaria em área central com grande valorização decorrente. O projeto teve o cuidado de não avançar no centro urbano do triângulo "por respeito ao passado como também pelo colossal dispêndio de capitais em virtude do alto valor da propriedade." (33)

Já havia, portanto, consciência de que o valor do solo urbano não é algo dado mas é fundamentalmente criado pois a acessibilidade e outros elementos de valorização são produzidos e não devem ser considerados como uma variável independente e determinante do desenvolvimento urbano.

"A idéia de fator escasso de produção é alheia ao espaço urbano, a estrutura urbana é, em si, um produto, algo que condiciona a produção, mas que pode potencialmente reproduzir-se através da produção." (34)

Simultaneamente ao Plano de Alexandre Albuquerque, estava em andamento outro projeto, dos engenheiros Victor da Silva Freire e Eugenio Guilhem, diretor e vice-diretor de Obras Municipais. Este projeto foi encaminhado por Antonio Prado, ao deixar a Prefeitura, ao governo do Estado que estava "autorizado a dispendir 10 mil con

(33) Os Melhoramentos de São Paulo. Revista de Engenharia. São Paulo, 1 (2): 37-45, jul. 1911. p.38.

(34) CUNHA, Paulo V. & SMOLKA, Martin O. - Notas críticas sobre a relação renda e uso do solo. São Paulo, 1978, (xerox) p.

tos de réis nesses melhoramentos." (35) Em seguida foi realizada ainda outro, de autoria do Eng. Samuel das Neves, funcionário do governo do Estado.

Estes dois projetos possuíam características muito semelhantes: visavam desafogar o triângulo central com o alargamento das ruas perimetrais e ligar a colina central com as áreas ocupadas no outro lado do Anhagabaú através de um parque público.

Ambos tinham como objetivo principal resolver os problemas de circulação na área central, a solução residia em criar um anel viário com obras de alargamento das Ruas Boa Vista e Líbero Badaró. A área central começou a apresentar os primeiros problemas de congestionamento com o aparecimento dos automóveis e bondes: (36)

"As ruas da cidade tornavam-se cada vez mais estreitas para o constante trânsito de veículos e foram, então, aprovadas pelo Prefeito Raymundo Duprat em 07/02/1912, o ato 446, determinando que "na rua do Carmo, entre a rua Floriano Peixoto e a travessa da Sé todos os veículos só trafeguem na mesma direção dos bondes elétricos." (37)

(35) Os Melhoramentos de São Paulo. Revista de Engenharia. São Paulo, 1. (2): 37-45, jul./1911. p.40.

(36) O número de automóveis cresce rapidamente: em 1901 existiam apenas 4 veículos; em 1909: 145 e, em 1912: 938.

(37) STIEL, Waldemar C.- História dos transportes coletivos em S. Paulo. São Paulo, Mc Graw-Hill do Brasil, 1978 - p.15.

O vale do Anhagabaú seria saneado e, com algumas desapropriações, transformado em um parque que se estenderia da Rua Formosa até a Rua Líbero Badaró e do Largo dos Piques até a Av. São João.

As diferenças entre os dois projetos se resumiam a dois pontos principais:

O projeto Freire-Guilhem propunha um 3º viaduto⁽³⁸⁾ sobre o Anhagabaú pela Rua São João enquanto que o de Samuel das Neves propunha, além deste, um 4º ligando o Largo São Francisco com a rua 7 de Abril. O projeto Freire-Guilhem propunha também a ligação entre a rua Líbero Badaró com a Brigadeiro Luis Antonio pela rua Santo Amaro, enquanto que o de Samuel das Neves prolongava a Brigadeiro Luis Antonio até a rua da Quitanda (ver mapas anexos).

Apesar das semelhanças, o projeto do Governo foi incisivamente criticado por Victor Freire, em conferência proferida no Grêmio Politécnico em 15/02/1911⁽³⁹⁾, mostrando certo conflito entre órgãos do poder público e a dificuldade para se obter um consenso entre os planos e idéias.

(38) Existiam, então, o Viaduto do Chá e o Santa Efigênia.

(39) FREIRE, Victor da Silva. Melhoramentos de São Paulo. Revista Polytechnica São Paulo, (33): 91-145, fev./mar. 1911.

As concepções urbanísticas de Victor Freire se aproximavam das que iriam compor, anos mais tarde o Plano de Avenidas de Prestes Maia e Ulhôa Cintra. Consistiam, simplificando, em dotar a cidade de avenidas radiais que partiriam do anel central para os bairros periféricos. Não se procurava uma transformação mais radical da estrutura urbana existente, como pretendia Alexandre Albuquerque, mas apenas conservar e corrigir o existente, resolvendo seus problemas mais imediatos:

"... As arterias que em São Paulo servem o acesso ao centro teriam, pois, apenas que ser alargadas e corrigidas - conservando-se-lhes, porém, em geral, a forma primitiva - segundo um plano organizado de antemão e estudado de conjunto, ..." (40)

A comparação entre o plano de Alexandre de Albuquerque e o da Prefeitura, que terminou por ser implantado (com alterações), mostra claramente duas posturas bastante divergentes: enquanto o primeiro se propunha a um grande empreendimento, capaz de alterar signifitivamente a estrutura urbana, o segundo consistia em intervenções menores que reforçariam a área central já configurada. O projeto da Prefeitura estava orçado em 13.700:000\$00 sendo que destes, 12.000:000\$00 apenas em

(40) FREIRE, Victor da Silva. Melhoramentos de São Paulo. São Paulo, Revista Polytechnica (33): 91-145, fev./mar. 1911 p. 101.

desapropriações, enquanto que o de Alexandre Albuquerque estava orçado em 160.000:000\$00 (12 vezes mais!) dos quais 40.000:000\$00 era solicitado como empréstimo ao governo estadual.

Apesar do menor custo do projeto Freire-Guilhem, a Prefeitura não possuía condições financeiras para executá-lo.

"Para a execução de seu plano a Prefeitura julgava essencial a votação de uma lei de desapropriação, análoga a que foi concedida pelo Congresso Federal para os melhoramentos do Rio - e também o auxílio pecuniário do governo estadual, por isso que os meios de que dispõe a Municipalidade são insuficientes para a realização dos melhoramentos projetados em um lapso de tempo razoável..."⁽⁴¹⁾

A existência de dois planos distintos criou um impasse de difícil solução, principalmente pelo fato de estarem envolvidos dois níveis de poder autônomos: o município e o estado. Para resolver o problema, o Barão de Duprat chamou o arquiteto Bouvard para, com sua experiência na administração de Paris, ser um árbitro competente da questão. O arquiteto Bouvard entregou um relatório⁽⁴²⁾ ao prefeito acompanhado de um programa de ação

(41) Os Melhoramentos de São Paulo. Revista de Engenharia. São Paulo, 1 (2): 37-45, jul. 1911. p.40.

(42) O relatório completo segue em anexo.

que consistia em:

1º Planta geral da cidade com indicações propostas no presente e no futuro;

2º Planta do conjunto de modificações previstas no centro da cidade;

3º Projeto do prolongamento da Rua Dom José de Barros, de maneira a formar uma artéria de grande circulação e uma entrada condigna no centro, partindo da situação atual das estações ferroviárias;

4º Planta das alterações a realizar na parte da cidade, compreendida entre as Ruas Líbero Badaró e Formosa;

5º Variante da mesma, considerando o possibilidade da construção de dois corpos de edificação simétricos e de estilo adequado, na orla do parque;

6º Projeto de um parque, a ser criado na Várzea do Carmo;

7º Variante do mesmo, tendo em vista a alienação de uma parte dos terrenos." (43)

Bouvard projetou os Parques do Anhagabaú e da Varzea do Carmo (atual Parque D. Pedro), e principalmen - te, soube harmonizar os diversos interesses divergentes: como, por exemplo, com relação à ocupação do lado ímpar da Rua Líbero Badaró:

(43) Os Melhoramentos de São Paulo. Revista de Engenha-
ria. São Paulo, 1 (2): 37-45, jul. 1911. p.42.

"pretendiam uns que se eliminassem por completo as edificações nesse lado, estabelecendo-se um extenso belvedere; optavam outros pela construção de grandes edifícios em todo esse lado ímpar. O Sr. Bouvard dava preferência ao primeiro alvitre, mas atendendo a outros aspectos da questão propos uma solução conciliatória, que foi aceita com aplausos: - Nem tudo belvedere, nem tudo palácios; um pouco de cada um. E o governo e a prefeitura acordaram em que se construíssem dois grandes edifícios... deixando entre si um espaço aberto de 29 m, onde se fará um terraço dando para o parque a ser construído no Anhagabaú." (44)

Cedendo às conveniências dos proprietários, a Prefeitura transforma o Parque do Anhagabaú no jardim dos Palacetes Prates (ver foto). Este fato mostra que, desde o seu início, o urbanismo em São Paulo teve que se moldar aos interesses do poder econômico. Os dois palacetes construídos foram destinados a lojas, restaurantes e escritórios, depois foram ocupados pela Prefeitura e hoje deram lugar a dois grandes edifícios de escritórios com 33 pavimentos.

Os técnicos envolvidos também tiveram seus interesses defendidos: o projeto de melhoramentos "será desenvolvido pelos serviços municipais; o diretor das o-

(44) Melhoramentos de São Paulo. Revista de Engenharia. São Paulo, 1 (4): 97, set. 1911. p.97.

bras da Prefeitura o Sr. V. da Silva Freire, possui, aliás, toda a competência desejável para levar a efeito a importante obra..."⁽⁴⁵⁾ Samuel das Neves, por sua vez, ficava com o projeto dos Palacetes a serem implantados no Parque.

A análise de documentos da época sugere a hipótese que o plano das "grandes avenidas" não conseguiu respaldo político para sua viabilização, o que levou à elaboração dos projetos da Prefeitura e do Governo acabando a questão por se resolver com a intervenção do arquiteto Bouvard que não se limitou à posição de árbitro, mas acabou por realizar um novo plano procurando atender aos diversos interesses que se colocavam enquanto forças políticas.

O plano de Bouvard foi implantado gradualmente fazendo parte de um conjunto mais amplo de intervenções que se destinavam a tornar a cidade de São Paulo (ou melhor a sua área central) em um local apazível que conferisse dignidade e distinção às elites locais (aristocracia cafeeira).

(45) Melhoramentos de São Paulo. Revista de Engenharia. São Paulo, 1 (2):37-45, jul. 1911. p.42.

O Jardim América e a Cia. City

Simultaneamente às obras de embelezamento ocorre um processo de especialização e estruturação do espaço urbano. As elites definem sua área de moradia, ocupando o setor sudoeste da cidade. Enquanto os bairros populares foram fortemente induzidos pelo sistema de transporte, em especial pela Ferrovia,⁽⁴⁶⁾ os bairros de elite foram resultados de realizações urbanísticas como o Jardim Europa, criado pela Cia. City. A organização destes empreendimentos foi intimamente ligada às obras de embelezamento e reflete o mesmo ideário e concepções. Procuraremos mostrar que a formação destes bairros consolidou a segregação espacial das classes sociais e que este processo foi previamente planejado.

Até o final do século XIX a cidade não possuía dimensões que permitissem a especialização no uso do solo, porém, com o crescimento há um contínuo processo de distinção e segregação:

"As residências dos homens abastados e da classe média localizam-se no próprio triângulo, de mistura com as casas de comércio e as pequenas oficinas. Sobretudo a partir da década de 1880/90, porém, iniciou-se a diversificação de funções e o aprimoramento do lado do velho cen

(46) Ver a respeito LANGENBUCH, J. A Estruturação da Grande São Paulo.

tro, de bairros operários e de bairros residenciais finos." (47)

A área urbanizada se expandiu acompanhando o crescimento demográfico. O triângulo central se tornou insuficiente e as residências se expandiram sobre as zonas rurais contíguas, gerando novos bairros e especializando o centro nas atividades comerciais e de serviço. Essa expansão física se deu em várias direções, porém com algumas peculiaridades que, de forma incipiente, caracterizaram a estrutura urbana atual. As classes de maior renda ocuparam o morro do Chá (arruado em 1879) e em especial Campos Elíseos. Este loteamento iniciou a segregação social do espaço urbano, localizando a aristocracia em áreas específicas. Campos Elíseos foi o primeiro de uma série de bairros de luxo, sendo sucedido pelo de Higienópolis, Av. Paulista e pelos bairros-jardins.

Com estes bairros surgiu uma nova tipologia de habitação: a da residência unifamiliar isolada em lotes generosos, com recuos de todos os lados destinados aos jardins privativos. Esse novo padrão substituiu a antiga configuração urbana dos sobrados encostados entre si e a brindo diretamente para a rua. Essa tipologia horizontal agravou o processo de expansão da área urbanizada contri

(47) OTTONI, Dacio A.B. - São Paulo, Rio de Janeiro Séc. XIX - XX. São Paulo, FAU USP, 1973. p. 24.

buindo para a redução da densidade urbana. Em 1919, a quase inexistência de edifícios altos chegou a alarmar um visitante europeu:

"Quando da minha chegada a São Paulo, uma coisa, entre mil outras me impressionou particularmente: a imensa extensão da cidade - um quociente excessivo de quilômetros quadrados para uma população de 550 mil habitantes. E se se considera o tempo que é preciso para ir do norte ao sul, de leste a oeste da cidade fica-se simplesmente estupefato - sobretudo com bondes que param a cada 40 m ...

Nos bairros vizinhos ao centro não devia existir uma só casa com menos de 5 ou 6 andares, no mínimo." (48)

Além da nova tipologia das habitações finas, os novos bairros definiram um espaço urbano para as elites que se mantém até hoje, caracterizando, com o loteamento da Av. Paulista e dos bairros do Jardim América e Jardim Europa, o setor sudoeste como a área nobre da cidade.

A Av. Paulista foi construída por Joaquim Eugênio de Lima e inaugurada em 8 de dezembro de 1891. Conta va com rede de água e esgoto, iluminação e piso macadamizado com pedregulhos brancos. Em 1908, o Prefeito Antonio

(48) Conde Rochaid de Kesrouam. A cidade de São Paulo vista por um parisiense. O Estadinho, 18 de Dezembro de 1919.

Prado fez novo calçamento, alargou os passeios e arborizou a avenida com ligustruns e ipês. Devido à sua situação paisagística privilegiada⁽⁴⁹⁾ a avenida logo foi escolhida como local de moradia das famílias ricas, inicialmente de fazendeiros do café e, depois da crise de 29, de imigrantes enriquecidos com a industrialização, como os Matarazzo, os Médice, os Calfat, entre outros.

As ruas paralelas à majestosa avenida como a Alameda Santos, receberam residências menos importantes e atuavam como vias de apoio recebendo o trânsito de "serviço" e reservando a avenida para as grandes solenidades, as paradas militares e desfiles carnavalescos.

"A Alameda Santos, vizinha pobre da Paulista, herdava tudo aquilo que pudesse comprometer o conforto e o status dos habitantes da outra, da vizinha famosa. Os enterros, salvo raras exceções, jamais passavam pela Avenida Paulista. Eram desviados para a Alameda Santos, nela desfilavam todos os cortejos fúnebres que se dirigiram ao Cemitério do Araçá, não muito distante dali. Rodas de carroças e patas de burros jamais tocaram no bem cuidado calçamento da Paulista. Tudo pela Alameda Santos! Nem as carrocinhas de entrega do pão, nem os burros da entrega do leite, com seus enormes latões pendurados em cangalhas, um de cada lado, passando pela manhã muito cedo,

(49) Colocada no estratégico espigão que separa a bacia do Rio Pinheiros da bacia do Rio Tietê, permitindo visuais para os dois vales.

tinham permissão de transitar pela Avenida." (50)

Logo após a Av. Paulista foram loteados os bairros do Jardim Paulista e V. América, ocupando uma vasta área entre a Al. Santos, R. Estados Unidos, Av. Rebouças e Av. Brigadeiro Luis Antonio.

"Próximo à Brigadeiro Luis Antonio, os herdeiros das famílias Pamplona e Paim promoveram o arruamento de suas propriedades, bastante valorizadas, pois limitavam-se com as alamedas. Mantendo a tradição, estas ruas receberam também nomes de cidades do Estado de São Paulo, o que provavelmente deu ao bairro o nome de Jardim Paulista ...

Em 1910 Horácio Sabino (51) organizou uma Sociedade Anônima, denominada Companhia Edificadora de Villa América, ... Esta Companhia procedeu ao arruamento e venda de lotes da área compreendida entre Alameda Santos e Rua Estados Unidos, entre Padre João Manuel e Avenida Rebouças." (52)

Nestes bairros, como nas imediações da Av. Paulista não houve uma homogeneidade de classe social e de padrões arquitetônicos, as mansões e palacetes conviviam

(50) GARRAI, Zélia. Anarquistas, graças a Deus p.43 in REALE, Ebe. Brás, Pinheiros, Jardins. p, 110

(51) Horácio Sabino, fez parte em 1909 do grupo de empresários que propôs a construção do projeto de melhoramentos de Alexandre Albuquerque.

(52) REALE, Ebe. Brás, Pinheiros, Jardins: três bairros, três mundos. São Paulo, Pioneira/EDUSP, 1982 p.128.

com residências menores, em lotes exíguos, como os sobradinhos geminados e outras tipologias de classes menos a bastadas.

"Esses sobradinhos, com pequenos jardins na frente, e geralmente sem passagem lateral, tinham duas pequenas salas, um reduzido quintal, dois ou três quartos e um banheiro. Representavam a suprema aspiração das famílias de classe média, a procura de "status".⁽⁵³⁾

A falta de padrões urbanísticos definidos e a inexistência de limitações contratuais ao desdobro dos lotes ou às alterações no uso e ocupação dos mesmos fez com que estes bairros se tornassem mais diversificados. Nas Ruas Pamplona e Augusta se desenvolveu o comércio e, em toda a área surgiram, após a década de 50, edifícios de apartamentos e escritórios.

Padrões mais sofisticados de urbanismo foram adotados um pouco mais tarde, em 1915, com a urbanização do J. América feito pela Companhia City em consequência dos planos de embelezamento da área central. O arquiteto Bouvard quando de sua estada em São Paulo percebeu a possibilidade de elevados lucros com grandes empreendimentos imobiliários

"Bouvard redigiu um relatório dando conta, curiosamente, da necessidade de praças públicas, jardins e

(53) REALE, Ebe. Brás, Pinheiros, Jardins. p. 131.

parques abundantes para São Paulo do futuro. Contactou homens de negócio no Brasil e na França, após o seu regresso, chamando a atenção dos capitalistas para o grande negócio que representava a aquisição de propriedades nas áreas rurais imediatamente ao redor o núcleo ocupado, em ritmo de rápida expansão. O empresário belga E. Fontaine de Laveleye adquiriu, então, doze milhões de metros quadrados a sul e a oeste da Av. Paulista..."(54)

Além de Booverd e Laveleye, a Companhia reuniu pessoas como Horácio Sabino e Cincinato Braga, (55) que possuíam a Companhia Edificadora Vila América, cujo acervo foi incorporado à Cia. City. Estes nomes permitem identificar dois elementos importantes para que se possa compreender os empreendimentos da Cia. City: de um lado facilidade de ganhos imobiliários que se ofereciam naquele momento e por outro homens de negócios com larga visão, capazes de perceber necessidades potenciais de segmentos do mercado não atendidas pelos demais loteamentos que se proliferavam ao redor da cidade.

A sociedade contrata os ingleses Barry Parker e Raymond Unwin para a elaboração do Jardim América, nas áreas adquiridas de Laveleye. Estes urbanistas haviam pl

(54) São Paulo, Prefeitura - IDART - Jardim América, subsídios para o estudo do Bairro do Jardim América. S. Paulo, 1980. (xerox) p.73.

(55) Que compunha o grupo de empresários que se propoz a realizar o projeto de Alexandre Albuquerque (1909).

nejado a cidade-jardim de Letchworth e o bairro-jardim Hampstead Garden, na Inglaterra. Barry Parker realizou também o projeto do Parque Paulista (Trianon e Siqueira Campos) contratado pela Prefeitura em 1918.

Concebida originalmente com o objetivo de eliminar a especulação imobiliária, as idéias da cidade-jardim viriam, paradoxalmente a atender aos interesses de lucro do capital fundiário. O Jardim América foi lançado em 1915 e, embora os lotes fossem rapidamente vendidos, a sua ocupação se deu mais tarde, na década de 30, e coincidiu com a abertura da Av. 9 de Julho, a primeira avenida radial da cidade. Esse sincronismo entre a obra pública e a ocupação dos bairros loteados pela Cia. City voltaria a ocorrer com o loteamento do Pacaembú, feito simultaneamente com a construção da avenida.

Embora seja uma contrafação, o Jardim América inaugurou um novo padrão de qualidade paisagística: as ruas com um desenho sinuoso eram impróprias para o tráfego de passagem e garantiam a privacidade da moradia; o acesso ao centro e outras áreas era feito pela Rua Augusta e Av. Brasil que seccionavam o bairro em quatro setores.

Os lotes de grandes dimensões e as exigências de recuos que a companhia fazia obrigavam a adoção de residências isoladas, liberando áreas para jardins aos

quais se somava a arborização das ruas, e as praças internas no "miolo" da quadra. A rua deveria funcionar como um acesso de serviço ficando as habitações voltadas para a praça interna. (56) Desse modo, o loteamento dispunha de extensas áreas verdes criando uma hierarquia entre os espaços públicos e os privados.

A Cia, City não realizou apenas um loteamento, mas deu uma imagem para a cidade, mais do que um lote a companhia vendeu um símbolo de "status" e distinção, o seu mérito foi perceber que havia em São Paulo não apenas um mercado para moradias, mas para um novo padrão de habitar.

"O sonho hawardiano de uma sociedade cooperativa interclasses não foi possível. A burguesia se apropriou dos espaços belos criados pelos arquitetos e aí isolou-se dos males da cidade industrial. Desta forma, resolveu-se a questão de convivência com a cidade que sempre a incomodou, desde os primeiros anos de Revolução Industrial." (57)

Desde o início a City tomou diversos cuidados para preservar o "alto nível" do empreendimento chegando a

(56) Porém, a ocupação do lote se deu em moldes convencionais com a tradicional edícula ocupando os fundos o que tornou as praças internas totalmente inúteis e, por volta de 1930, a City loteia estes espaços.

(57) São Paulo, Prefeitura - IDART. Jardim América: subsídios para o estudo do bairro do Jardim América - das origens à atualidade 1750 a 1978. São Paulo, 1980 (xerox) p. 58.

construir algumas residências, estabelecendo critérios rigorosos de recuos e taxa de ocupação máxima e mantendo fiscais para evitar construções irregulares.

A inexistência de lei municipal que protegesse os bairros de elite levou à criação pela companhia de uma legislação própria que proibiu construções de habitação coletiva, comércio, oficinas ou indústrias nem mesmo colégios eram permitidos. Desse modo as elites se isolaram e evitaram a livre competição pelo seu espaço. Para o resto da cidade a lei da oferta e procura continuou valendo, mas nos bairros-jardins nenhum outro tipo de uso do solo pode se instalar, mesmo que estivesse disposto a pagar seu alto valor. Tal legislação minuciosa permitiu que estes bairros conservassem até hoje suas características originais.

Em 1941, o prefeito Prestes Maia regulamentou, com o decreto-lei nº 99, o padrão urbanístico do J. América. Este decreto teve características de uma lei de zoneamento, embora restrita a esta área especial, fixando limitações ao parcelamento, uso e ocupação dos lotes:

"Art. 2º - Só serão permitidas construções ou reconstruções de habitações particulares residenciais (...), uma para cada lote, sendo vedada a construção ou instalação de habitações coletivas, colégios, hospitais, hotéis, pensões, clubes e qualquer ramo de indústria ou comércio.

Art. 3º - A edificação principal não terá mais de dois pavimentos, não podendo o andar térreo ocupar á rea maior do que um quarto da superfície do terreno...

Art. 5º - Em relação ao alinhamento da via pú blica a edificação principal obedecerá ao recuo mínimo de 8 metros." (58)

...

A segregação social dos bairros de elite revela um projeto de uma classe e que foi posteriormente ratifica cado pelo poder público. O J. América não reflete apenas os objetivos e desejos de seus idealizadores, mas também um conjunto mais amplo de forças sociais. A burgue sia gradualmente, estabelece uma excelente qualidade de vida no seu espaço, contanto com o apoio do poder públi co que, além de defendê-lo com uma legislação especial, realizou investimentos significativos no sistema viário e em outras obras como o Parque Ibirapuera.

Os padrões urbanísticos do J. América foram adota tados em loteamentos posteriores da própria City e de outro s empresários, como por exemplo o loteamento do J. Eu ropa, feito em 1921 por Manoel Garcia da Silva que se constituiu como uma continuidade natural do J. América.

(58) SÃO PAULO (cidade) Leis, Decretos, etc. Decreto-lei nº 99 de 13/06/1941 Decretos-Leis e Decretos do Muni cípio de São Paulo do ano de 1941 São Paulo, PMSP. 1942.

Desse modo criou-se um conjunto de bairros que passaram a identificar a elite da cidade e que até hoje desempenham esse papel. A segregação social que já se apresentava em empreendimentos anteriores (Campos Eliseos, Higienópolis, J. Paulista, etc.) atingiu uma maior eficácia com a Cia. City graças, principalmente a três aspectos:

1. Padrão urbanístico de alto nível totalmente distinto da malha ortogonal adotada na época.
2. Dimensão e localização da área urbanizada.
3. Controle rigoroso sobre o parcelamento, uso e ocupação dos lotes.

Antes do projeto do Srs. Barry e Raymond a tipologia residencial de nossas elites era sensivelmente diferente, o que ressalta a importância do empreendimento:

"O J. América é produto de um ato de coragem, e também de uma grande visão empresarial. É um ato de coragem na medida em que, pela primeira vez, em S. Paulo, uma empresa se proponha um empreendimento de ... tal vulto, de tal sofisticação à uma tal distância do centro da cidade, transpondo a barreira natural do espigão central e situando-se praticamente na várzea do Rio Pinheiros, e de início realmente constatou-se um certo receio, um certo preconceito, por parte dos eventuais interessados no empreendimento, mas que em pouco caia

Por terra ante o padrão de qualidade das inovações propostas; e aí se revela a grande visão empresarial da Cia. City, que soubera perceber, ainda que subjacente, nas novas classes urbanas emergentes, uma expectativa de inovações da cidade, melhorias que se identificassem com o seu novo estilo de vida, que em última instância era a reprodução de padrões europeus". (59)

2.3. ARISTOCRACIA, EMBELEZAMENTO E DISTINÇÃO

Para compreendermos o ideário que norteou as primeiras intervenções urbanísticas é importante ressaltar alguns elementos do contexto político da época. O perfil dos primeiros prefeitos é ilustrativo desse ideário, a relação entre o prefeito e a administração municipal era então, mais estreita do que hoje pois o município não possuía uma estrutura burocrática complexa ficando as principais decisões concentradas no prefeito.

Com a Proclamação da República o poder municipal se organizou pelo sistema de intendência criado pelo ato de 10/01/1890. Posteriormente ele foi eliminado com a lei 374 de 1898 que criou o cargo de prefeito. O primeiro prefeito foi Antonio da Silva Prado escolhido pela Câmara dos Vereadores, conforme determinava a lei 374. Em 1906, a eleição passou a ser feita através de

(59) SANT'ANNA Jr., A.C. - Jardim América: subsídios para o estudo os padrões urbanísticos em São Paulo. São Paulo, FFLCH/USP, 1975. (xerox) p.230.

voto direto, tendo Antonio Prado conseguido a reeleição, ficando no cargo de 1899 a 1911. Em 1910 volta-se ao sistema antigo e, em 1916, retorna a eleição direta que permanece até 1930. Foram os seguintes os primeiros cinco prefeitos da capital:

Antonio da Silva Prado (07/01/1899 a 15/1/1911)

Raimundo da Silva Duprat (16/1/1911 a 14/1/1914)

Washington Luis Pereira de Souza (15/1/1914 a
15/08/1919)

Alvaro Gomes Rocha Azevedo (16/08/1919 a
15/01/1920)

Firmino de Moraes Pinto (16/01/1920 a
15/01/1926).

Todos estes prefeitos tiveram como traço homogeneizador sua formação em direito e o fato de pertencerem à elite dominante: a aristocracia do café. Essa homogeneidade de formação irá fornecer uma certa consciência comum com relação às obras a realizar na cidade. A Faculdade de Direito do Largo São Francisco teve grande importância na época, além de prover os líderes da administração local, desde a sua fundação em 1827, foi um agente importante das transformações políticas também a nível nacional como na Proclamação da República:

"O republicanismo, como movimento destinado a derrubar o governo monárquico, teve seu programa formulado com o manifesto de 1870, redigido no Rio por dois

diplomados pela Academia de São Paulo: Quintino Bocaiúva e Salvador de Mendonça..."(60)

A Faculdade de Direito era um centro de organização de movimentos e grupos políticos; dentre os líderes que formou se destaca a figura de Antonio Prado (1840-1929), cuja "linha" administrativa na prefeitura do município foi seguida pelos seus sucessores. Paulista quatrocentão, sua importância como homem público e de negócios pode ser avaliada pelos cargos que ocupou antes de ser nomeado prefeito: (61)

1856 Bacharel em Letras

1861 formou-se na Faculdade de Direito em São Paulo em 1861

1862 Delegado

1866 Agricultor, Criador e deputado provincial

1868 Ferroviário

1872 Deputado Geral

1876 Presidente da Caixa Econômica

1877 Presidente da Câmara Municipal, jornalista e Chefe do Partido Conservador

1884 Ministro da Agricultura, Comércio e Obras
Ministro de Estrangeiros

1887 Senador, Comerciante, Banqueiro e
Superintendente do Serviço de Migração

(60) MORSE, Richard M. Formação Histórica de São Paulo. S.Paulo, Difusão Europeia do Livro, 1970. p.217.

(61) Pesquisa FUNDAP Caderno Políticas (não publicado) trabalho contratado pela Cogep, com o título O Planejamento Urbano em São Paulo.

1890 Deputado Constituinte e Industrial

O carisma dessa geração de aristocratas (Antonio Prado foi um dos maiores fazendeiros da época) fez com que muitos lamentassem a perda de hegemonia desse grupo político. A partir de 1926, a Prefeitura será ocupada por engenheiros formados principalmente pela Escola Politécnica de São Paulo, o que inaugura um novo período de intervenção do poder público no urbano, seguindo novas diretrizes e concebendo um novo projeto para a cidade. A transferência de poder foi gradual, pois desde o final do século passado os engenheiros ocupavam cargos importantes na administração. O engenheiro Victor Freire, por exemplo, foi diretor de Obras Municipais desde 1898 até 1924. Richard Morse é um dos que escreve com pessimismo sobre essas mudanças ocorridas na direção da cidade:

"A hipótese que aventamos é por conseguinte que certos elementos formados pela Faculdade de Direito antes do fim da década de 1870, embora tivessem adquirido uma cultura jurídica e literária, possuíam largueza de vistas, senso de dedicação e capacidade de agir segundo um esquema de ideais humanitários.

A geração de Antonio e Martinico Prado, de Rui Barbosa e Joaquim Nabucó dominou a vida pública até aproximadamente a Primeira Grande Guerra. Tão segura foi a sua liderança, que é difícil conceber que sua formação se tenha feito na época do romantismo e do liberalismo de

meados do século, e reconhecer que as instituições brasileiras já não estavam preparando homens para enfrentar com segurança a eficácia as novas complexidades de uma época urbana.

O gradual desaparecimento desses líderes, com a passagem dos anos e, depois de 1902, as crises ruinosas do café, foram de molde a deixar a aristocracia rural-urbana reduzida, por volta de 1920, a farrapos de prestígio social. Um outro quadro de líderes, muitas vezes de origem estrangeira, surgiria - sem tradições, oportunista, gerado pela cidade..."(62)

Esse saudosismo pelos líderes aristocráticos se explica, foram eles que deram para São Paulo uma nova imagem, digna das riquezas geradas pelo café. Surge a "metrópole do café", uma cidade nova, com ares de cidade europeia e totalmente distinta da vila acanhada do século XIX. O conjunto de realizações da Prefeitura seguiu os modelos ideais de vida urbana importados da Europa, sobretudo da França. Paris era, então, o estereótipo de urbanidade.

Ao contrário do "senhor de engenho" que transformava sua propriedade rural em um universo isolado e autosuficiente, o fazendeiro do café precisava acompa-

(62) MORSE, R.M. - Formação Histórica de São Paulo. São Paulo, Difusão Europeia do Livro, 1970. p. 235.

nhar as cotações do seu produto, a política financeira, realizar contatos comerciais e políticos, etc. Era, portanto um empresário moderno que não vivia fechado na vida rural mas, ao contrário, era uma figura "ávida por se inserir num contexto urbano que equiparasse o seu "modum vivendi" ao das burguesias européias que ele tinha como modelo." (63)

Nesse período predominou na arquitetura o estilo eclético, o que reflete a preocupação das elites em adotar modelos importados. No ecletismo os modismos se alternavam e se promiscuiam em função dos símbolos de status em evidência.

"Como em outras ocasiões, o ecletismo nos estilos chegou de chofre, sem maiores especulações, ninguém sabendo que o nome fora aplicado à convivência do neoclássico com o neogótico, cuja validade havia sido discutida. Na verdade, somente se aliou essa miscelânea estilística, que invadiu nossas cidades a partir do último quartel do século XIX, com o progresso, com a abundância, com a liberdade de escolha, como se a obediência a um só estilo fosse sinal de atraso próprio de outras épocas. Agora tudo era uma questão de imaginação." (64)

(63) COORDENADORIA GERAL DE PLANEJAMENTO & FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO. O Planejamento urbano em São Paulo: documentos. São Paulo, 1980.p.17.

(64) LEMOS, Carlos Alberto Cerqueira. Arquitetura Brasileira. São Paulo, Melhoramentos/EDUSP, 1979.p.116.

A hegemonia política da aristocracia permitiu que as primeiras administrações tivessem uma intervenção homogênea na cidade, completando a obra que se iniciou ainda no século passado. Durante a administração Antonio Prado, São Paulo passou a contar com o bonde elétrico, foi remodelado o Jardim da Luz, ajardinada a Praça da República, aberta a Av. Angélica, arborizadas e pavimentadas diversas ruas e, principalmente, construído o Teatro Municipal, símbolo cultural da cidade.

"Em 1905, escrevendo em O Estado de São Paulo, Júlio Mesquita elogia o conselheiro, comparando-o a Haussmann, o administrador que tinha transformado Paris com Napoleão III: 'Éramos uma grande aldeia e somos uma grande cidade', diz o jornalista, falando também das qualidades políticas de Antonio Prado, que soube se manter distante das pequenas intrigas e misérias partidárias." (65)

O prefeito seguinte: Raimundo Duprat iniciou o plano de melhoramento do Centro, com a construção do anel viário, (66) do Viaduto Santo Efigênia e com o alargamento da Av. São João. (67)

(65) MORENO, Julio. Histórias da História da cidade de São Paulo: seus 51 prefeitos. Jornal da Tarde 25/01/1979. p.18.

(66) Ruas Líbero Badaró, Boa Vista, Praça da Sé e Largo São Francisco.

(67) Que deveria receber um viaduto sobre o Anhagabau.

Washington Luiz terminou as obras do Anhangabaú, iniciou a urbanização do Parque D. Pedro II, construiu o Parque Trianon e contratou o arquiteto Victor Dubugras para projetar uma praça na Ladeira da Memória. O projeto em estilo art-nouveau, é considerado uma das mais belas praças da cidade e, junto com o Parque D. Pedro, foi destinado às comemorações do Centenário da Independência.

A cidade em 1913 já contava com quase 500 mil habitantes. A expansão do núcleo principal já atingia a Barra Funda, o Tatuapé e a V. Mariana e se desenvolviam rapidamente alguns núcleos isolados como a Lapa, Santana, Penha, V. Clementino e Pinheiros. Os "problemas urbanos" decorrentes da expansão horizontal da área urbanizada já começavam a aparecer, porém era no centro, local de residência e consumo das elites, que se concentraram as intervenções urbanísticas mais significativas. A preocupação em transformá-lo em área nobre partia não apenas do poder municipal mas de outros grupos da sociedade civil. O plano de Alexandre Albuquerque é um exemplo de como alguns setores das elites assumiram a tarefa de urbanizar a cidade.

As transformações na paisagem urbana da Capital podem ser avaliadas pelo depoimento de Nicolau Fanuele de 1910:

"Faz pouco tempo, São Paulo era ainda dividida em duas povoações a antiga, situada no extremo setentrio

nal da colina entre os rios Tamanduateí e Anhangabaú e dominando os campos de Piratininga, esta parte de São Paulo havia conservado seu aspecto colonial português e era formada pelos bairros das oficinas, das casas baixas e insalubres, das estreitas ruas pantanosas, nas quais a imundície constituía um foco permanente de epidemias. A segunda povoação, mais moderna, era melhor construída, com ruas largas, as casas arejadas e as pequenas edificações elegantes, formava curioso contraste com a antiga cidade.

Hoje São Paulo está completamente transformada; a antiga povoação desaparece de todo, substituída por outra, magnífica e moderna.

A impressão que se recebe, ao chegar a São Paulo, é estupenda: por toda parte veêm-se ruas arborizadas, parques, jardins bem conservados, onde as crianças brincam alegremente sob a vigilância das pagens...

As ruas são largas e confortáveis, flanqueadas por belas e riquíssimas lojas, com vitrines magníficas e artísticas."(68)

A respeito do Parque do Anhangabaú o arquiteto Benedito faz o seguinte comentário:

(68) BRUNO, E.S. Memória da cidade de São Paulo p.156.

"Além da vegetação, vasos e esculturas de artistas como Becheret e Ferri passam a integrar o parque. Os jardins tinham cuidadosa manutenção feita por jardineiros zelosos e ciumentos de seu ofício. A região passou a ser motivo de orgulho para a população e ficou sendo conhecida como a sala de visitas da cidade." (69)

As obras de embelezamento e a desapropriação de inúmeros cortiços acabaram por provocar uma valorização nos aluguéis e a conseqüente expulsão das famílias pobres para as áreas mais periféricas. Desse modo, nem todos aclamaram as obras de embelezamento, vejamos a visão de um anarquista da época: "Um belo dia, dez ou doze bandidos embuídos de amor à prática, resolveram que São Paulo não tinha o aspecto de cidade moderna e que lhes estava faltando dinheiro para as putas e o jogo (...) Do estapafúrdio "Fanfulha" ao policialesco "Platêa", do solene "Estado de São Paulo" ao órgão de cepa dourada "Correio Paulistano" vieram gritos pelo embelezamento, pelo saneamento da cidade (...) Alargue-se a cidade! Queremos teatros como Paris, jardins como Berlim, Igrejas como Roma!

... Isto produziu um princípio de êxodo, do centro para a periferia, na procura de novos domicílios mais baratos ... foi esse o sinal do assalto geral ao magro

(69) TOLEDO, Benedito L. São Paulo: três cidades em um século. São Paulo, Duas Cidades, 1981. p.118.

dinheiro do inquilino: vertiginosamente os aluguéis aumentaram até 200%. Quem antes alugava por 20\$000 réis não o fazia mais nem por 100\$000"(70)

O aumento nos aluguéis e moradias acabou por gerar movimentos populares contra a carestia. Coincidindo com os planos de embelezamento sucederam-se em 1912, 13 manifestações e comícios denunciando o projeto de reforma urbana e o aumento no custo dos aluguéis. A apropriação privada da valorização gerada pelas obras públicas era uma iniquidade que os administradores do período tinham consciência. Rodrigues Alves, preocupado com a valorização dos terrenos e propriedades particulares, enviou em 18/11/1912 uma carta ao prefeito de São Paulo comentando a necessidade de uma lei que permitisse a desapropriação por zona:

"... Os valores atuais já são, a meu ver, exagerados e é curioso que quanto mais os poderes locais se esforçam para dar expansão aos melhoramentos da cidade, em benefício do público e dos proprietários, mais estes buscam explorar, em seu proveito, maiores vantagens, às vezes verdadeiras extorsões, fundando-se na valorização decorrente daquele esforço...

Continuo a pensar que essa situação é devida, em grande parte, à falta de uma lei de desapropriação

(70) La Battaglia 11/05/1912 artigo de Gigi Damiani imigrante italiano in ROLNIK, R. - De como São Paulo virou a capital do capital.

que, sem prejudicar o proprietário em justas pretensões, auxilie eficazmente a administração municipal e a do Estado. Sem essa providência os poderes públicos estarão sempre à merce de exigências descabidas e exageradas..."(71)

Apesar dessa consciência, nada foi feito para evitar o fácil enriquecimento dos proprietários fundiários mesmo no período posterior as obras executadas continuaram tendo esse caráter de valorizar as propriedades lindeiras.

Os investimentos que se concentraram em São Paulo criaram novas perspectivas de trabalho e atraíram pessoas de fora, além disso as oportunidades que se ofereciam ao comércio, indústria e qualquer outro tipo de ~~empreendimento~~ trouxeram forâneos ricos e de classe média que para cá vinham com algum dinheiro. O fluxo continúo de mão-de-obra que abandonava os campos na procura de melhores condições de vida na Capital chegou a preocupar o Departamento Estadual do Trabalho.

"Na década de 10, o Departamento Estadual do Trabalho fez sérias críticas ao 'pernicioso urbanismo' que se praticava em São Paulo, provocando um forte êxodo rural. Tanto os imigrantes estrangeiros como os trabau

(71) FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Rodrigues Alves: apogeu e declínio do presidencialismo. Rio de Janeiro, José Olympio, 1973. p. 679.

lhadores rurais nativos, fascinados pela cidade e suas indústrias, preferiam ficar aqui e deixavam as fazendas com falta de mão-de-obra... O Departamento sugeria a valorização do campo como maneira de enfrentar essa "desurba-nização da capital". Indiferente a tais advertências, contudo, a Prefeitura prosseguia empenhada na remodelação urbana da cidade." (72)

Ao contrário da intervenção normativa as obras de embelezamento não foram consequência direta do desen-volvimento urbano, nem podem ser explicadas totalmente pe-la racionalidade econômica. Foram antes fruto de aspectos irracionais da ideologia dominante. Sem querer diminuir a importância que se atribui aos aspectos econômicos como causas da organização e estruturação do espaço urbano é importante percebermos que, em grande parte o desenho concreto da cidade seguiu também outras diretrizes, em espe-cial, a necessidade de autoafirmação das elites paulista-nas enriquecidas com o desenvolvimento do Estado. A construção da Metrópole do café foi, além de uma necessidade econômica, um ato de vontade dos administradores que souberam compreender e viabilizar um novo estilo de vida que as elites desejavam. Estes empreendimentos não atenderam às solicitações econômicas imediatas, foram fruto de um plano, de uma intenção e desígnios humanos, dos quais podemos ou não, discordar. A construção da cidade, na medida em que possui uma parcela importante de livre

(72) MORENO, Julio. São Paulo: seus 51 prefeitos. Jornal da Tarde. 25/01/79 p.18.

arbitrário e não é explicada unicamente por um determinismo sobre-humano, se torna uma obra passível de crítica, podemos julgar seu resultado e procurar através da crítica uma evolução criadora.

A sucessão de parques e praças que a cidade possuía em 1926 (Parque D. Pedro II, Jardim da Luz, Trianon, Anhagabá, Paissandú, República, Arouche, etc.), os inúmeros largos e os edifícios monumentais (privados e públicos) comprovavam a eficiência da intervenção do município apesar dos escassos recursos com que contava. A observação do mapa da Sara Brasil de 1930 mostra uma área central permeada de belos jardins com uma qualidade paisagística muito superior à que possuímos atualmente.

Ao mesmo tempo que o embelezamento do centro atingia seu apogeu, as classes dominantes começam a ocupar novos loteamentos periféricos, afastando-se das áreas centrais e permitindo um novo período de transformações do centro, que veremos a seguir.

Durante a década de 20 se dá a ocupação dos "bairros-jardins"; junto com as obras de embelezamento e a caracterização do centro de negócios, os loteamentos da elite foram os empreendimentos que definiram a estrutura urbana da cidade no início do século.

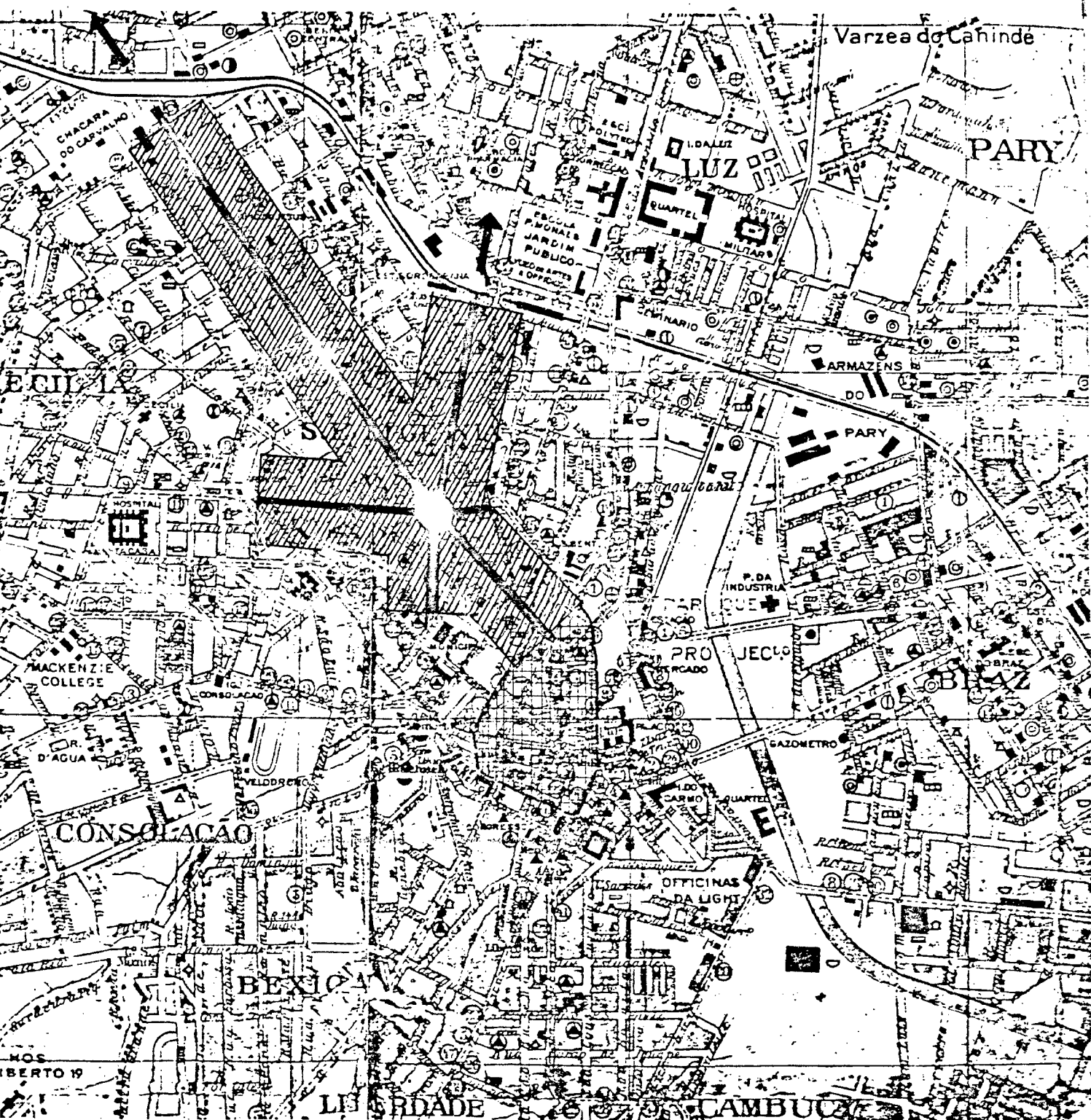
TABELA 1

DESENVOLVIMENTO URBANO E DENSIDADE EM SÃO PAULO

<u>A N O</u>	<u>ÁREA OCUPADA (EM ha)</u>	<u>POP. URBANA (MIL HAB.)</u>	<u>DENSIDADE BRUTA (HAB/HA)</u>
1881	375	31	83
1905	2.739	279	102
1914	3.760	415	110
1930	17.653	822,4	47
1954	47.330	2.834,1	60
1957	63.995	3.242,8	51
1963	91.340	4.884,9	53
1962	82.600	4.579,6	55
1972	126.030	9.072,0	72

Fonte: VILLAÇA, F. A Estrutura Territorial. pág. 30.

FIGURA 1

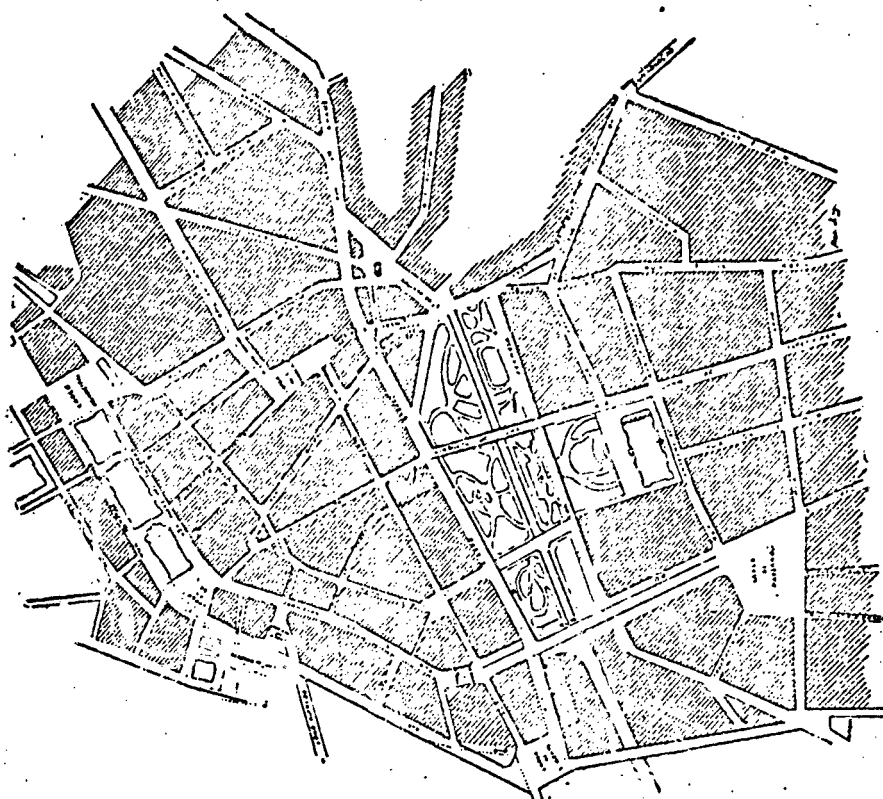


PROJETO DE ALEXANDRE ALBUQUERQUE - 1909

- Avenidas propostas
- Área a ser urbanizada
- Área central
- Rio Tamanduatei

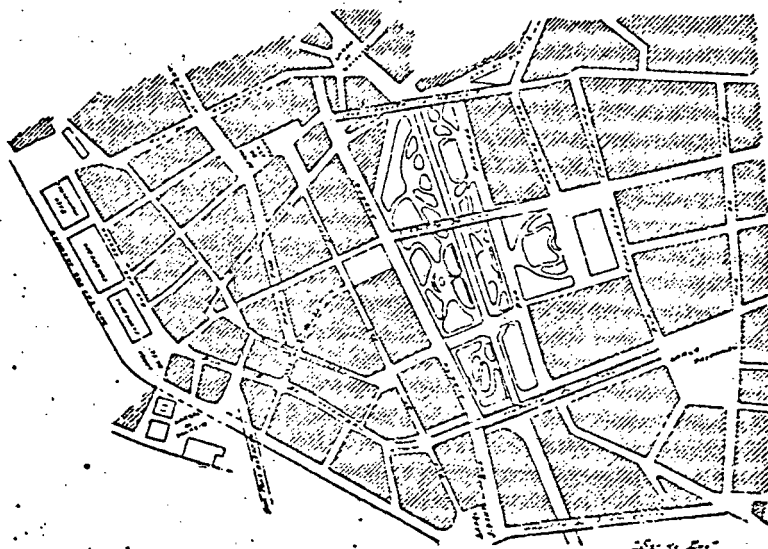
OBS.: Reconstituição aproximada sobre o mapa da Comissão Geográfica e Geológica 1:20 000 1914.

FIGURA 2



Projecto Freire-Guilhem

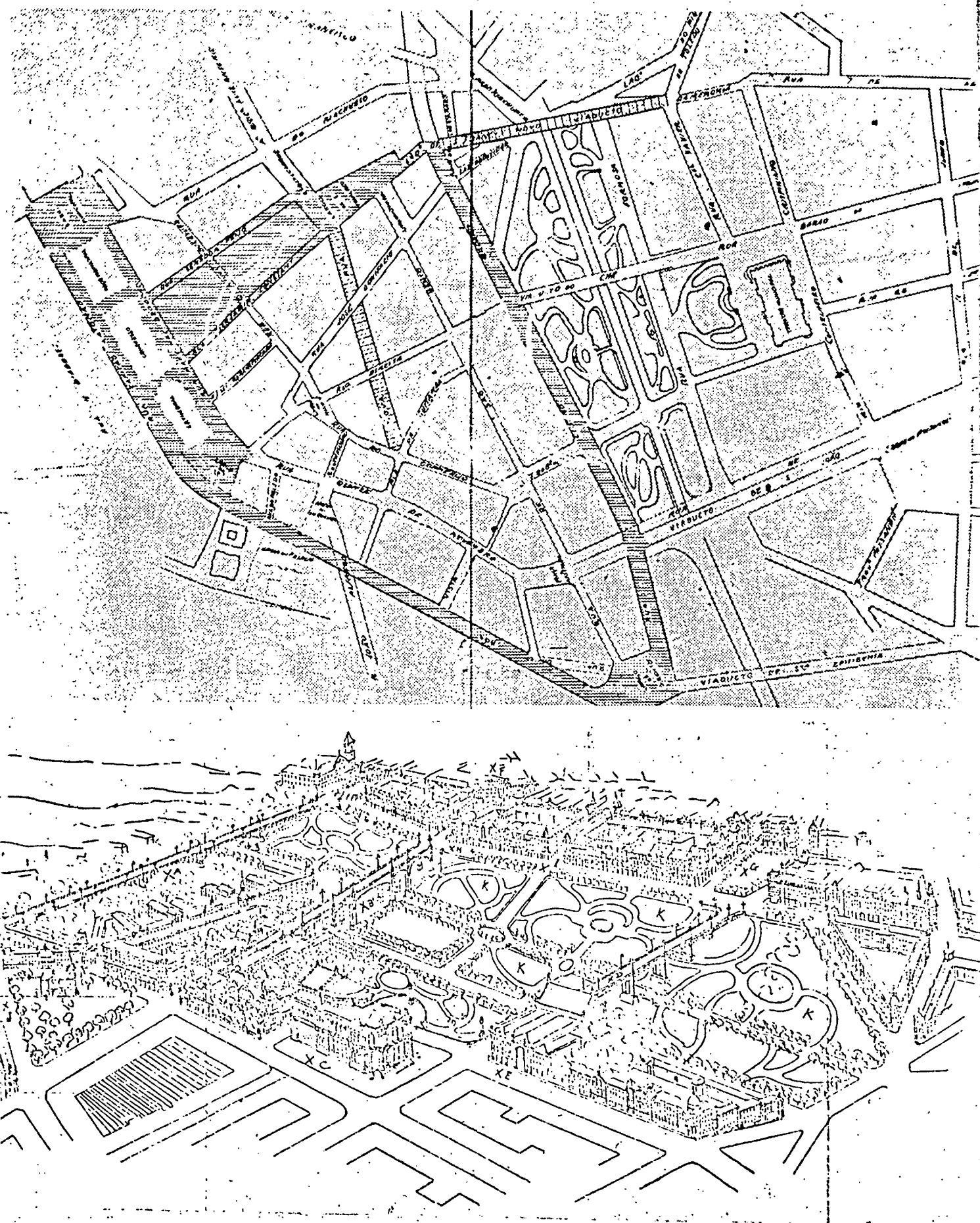
FIGURA 3



Projecto Samuel das Neves

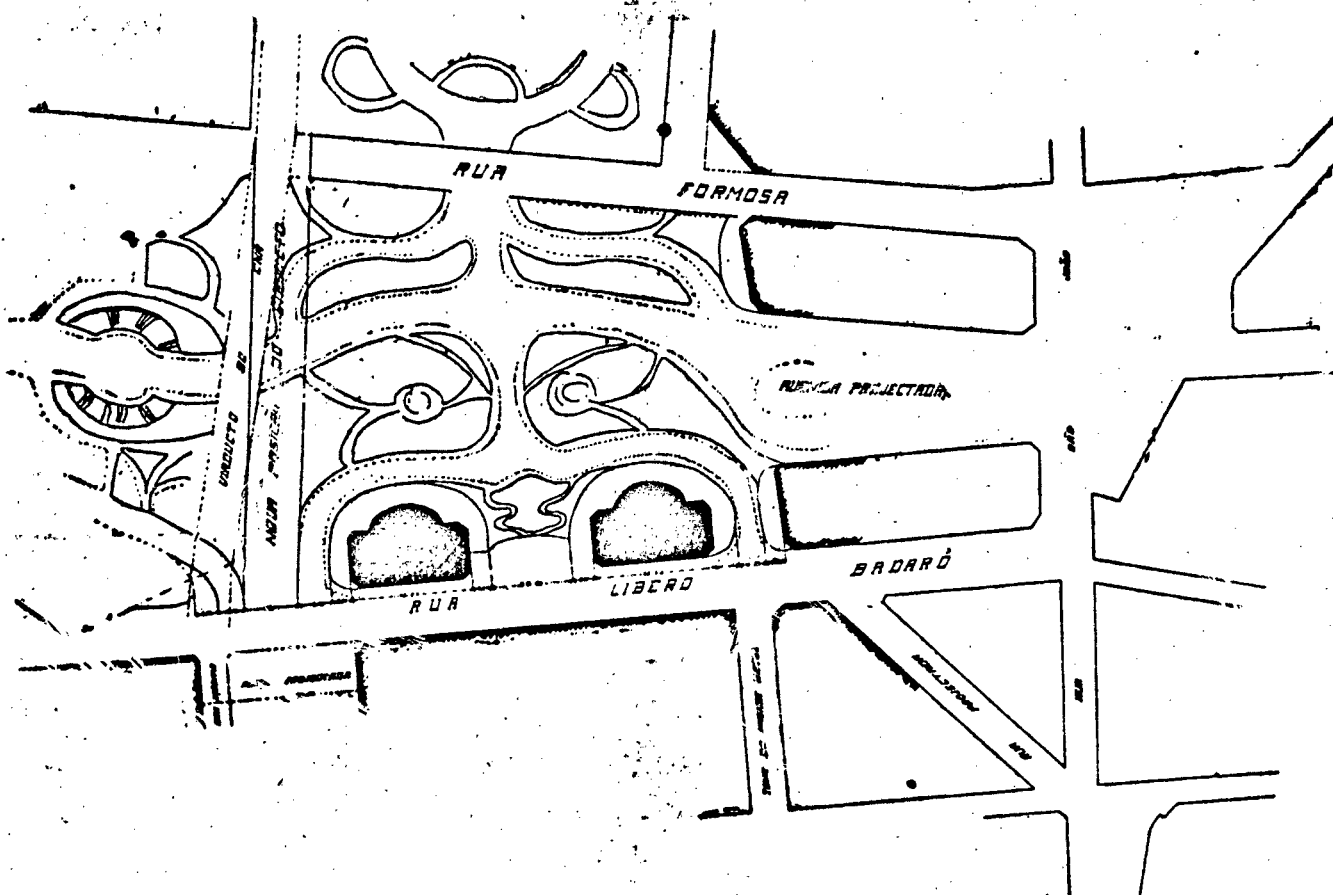
Fonte: Melhoramentos de São Paulo. Revista de Engenharia
 São Paulo 1 (2): 37-45, jul. 1911.

FIGURA 4 - O Anel de Circulação e o Parque Anhagabaú
projeto de Victor Freire



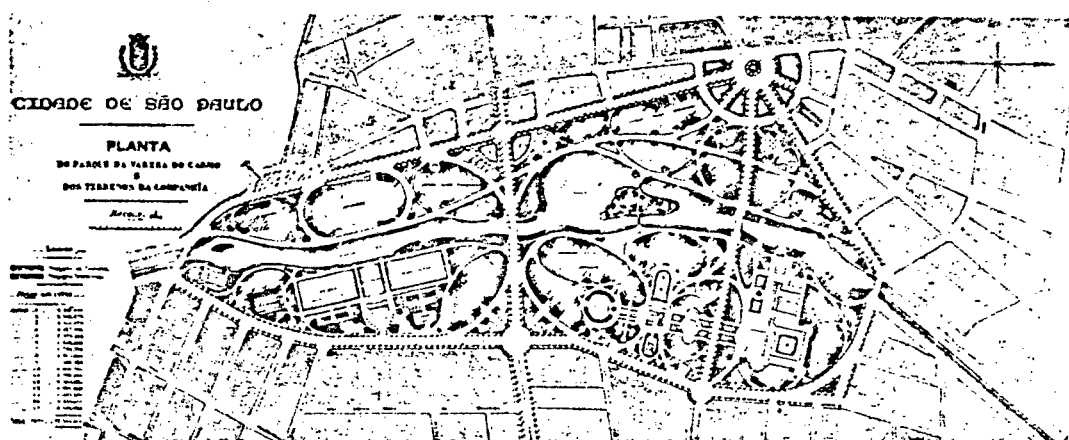
Fonte: FREIRE, Victor da Silva. Melhoramentos de São Paulo
Revista Polytechnica. São Paulo, (33): 91-145, fev./
mar. 1911.

FIGURA 5
Projetos do Arq. Bouvard



1. Parque Anhangabau

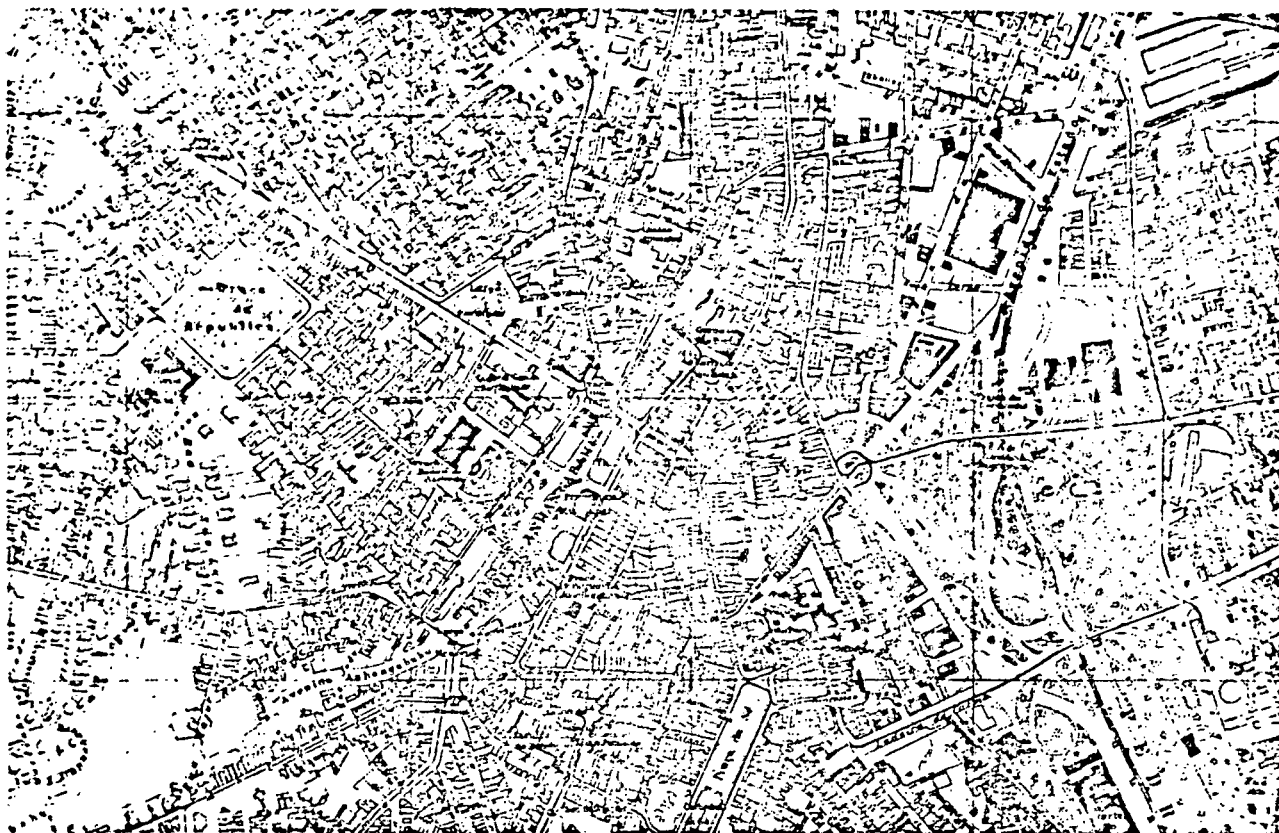
Fonte: Melhoramento de São Paulo. Revista de Engenharia,
São Paulo, 1 (4) p. 97 set. 1911.



2. Parque D. Pedro II

Fonte: TOLEDO, B.L. São Paulo: três cidades em um
Século. p. 110.

FIGURA 7



Planta da área central da cidade de São Paulo. (São Paulo. Prefeitura do Município de São Paulo: Mappa topográfico do município. São Paulo, 1930. fl. 51.)

Fonte: Toledo pág. 121.

CAPÍTULO 3 - AS GRANDES REALIZAÇÕES 1926/45

3.1. TRANSPORTE COLETIVO X TRANSPORTE INDIVIDUAL

No período que se inicia com a administração de José Pires do Rio (1926-30) a intervenção do Poder Público no urbano sofreu significativa alteração. Os transportes urbanos ganharam o status de questão fundamental, em substituição ao binômio saneamento-embelezamento do período anterior. Tanto os planos quanto as realizações se orientaram no sentido de dar uma estrutura de transporte moderna para a cidade, capaz de viabilizar sua expansão contínua.

A comparação das plantas da cidade de 1914 e 1930 mostra um crescimento da área urbanizada muito superior ao da população com uma conseqüente queda na densidade urbana para cerca da metade daquela existente em 1914 (110 hab/ha). A partir de 1930, São Paulo apresenta uma densidade relativamente constante, em torno de 50 hab/ha (ver tabela 1), fruto do padrão de urbanização horizontal, que ocupando grandes extensões e deixando grandes vazios transformou extensas áreas rurais em urbanas num processo de rápida expansão da periferia. O bonde elétrico foi o transporte que permitiu a ampliação da cidade, ao ligar e aproximar vilas isoladas e, até então, distan

tes como a Penha. O número de passageiros transportados por bonde cresceu continuamente:⁽¹⁾

Ano	viagens anuais	viagens anuais per capita
1915	50.512.580	106
1920	90.931.206	157
1925	146.041.067	293

Entre 1930 e 1954 foram ocupados (urbanizados?) 296,6 km² de área, quase 8 vezes a zona urbana de 1914 e 1,7 vezes a de 1930⁽²⁾. A população, gradual e rapidamente, ocupou a periferia da cidade e se afastou do centro, local cada vez mais especializado nas atividades de trabalho, comércio e serviços. Entre 1925/34 a coroa formada pelos círculos concêntricos de 3,5 e 7 km de raio a partir do centro urbano, obteve o maior crescimento populacional desse período, mais do que do brando a sua população (tabela 2) com um aumento de 167.900 habitantes e uma taxa de crescimento de 9,27% ao ano. No período posterior de 1934/40 as áreas urbanas situadas além de 7 km da zona central são as que mais se desenvolveram, absorvendo 33,7% do crescimento total da população, caracterizando uma expansão que a partir do centro, vai atingindo áreas cada vez mais periféricas.

(1) São Paulo Tramway Light and Power Co. Ltd. Memorial Explicativo in O Estado de São Paulo 12/06/1927, p.20.

(2) Ver a respeito VILLAÇA, Flávio. A Estrutura Territorial da Metrópole Sul Brasileira. São Paulo, 1978 (tese de doutoramento - FFL CH-USP).

A procura por espaços urbanizáveis foi tão forte que chegou a invadir as várzeas, como a Vila Maria baixa e parte da Vila Guilherme, na Várzea do Tietê, e Vila Independência e Vila Carioca, na Várzea do Tamanduateí, locais insalubres e sujeitos a inundações. O crescimento sem controle atendia aos interesses dos proprietários de terra. Transformar áreas rurais em urbanas era um negócio altamente rentável, o que explica a fantástica valorização que os imóveis rurais e suburbanos obtiveram entre 1916 e 1926 (ver tabela 3). Langenbuch se refere a esse período da seguinte forma:

"A razão lotes urbanos/edificações urbanas indica que a especulação imobiliária continua desenfreada. Aliás, também em função de aspectos que serão examinados adiante, chega-se à conclusão que a mesma estava no auge. Um elevado número de lotes urbanos compreendidos no âmbito já anteriormente conquistado, em termos esquemáticos, pela cidade, é desviado de sua finalidade teórica, qual seja a de assegurar a expansão urbana. Os terrenos se vêem artificialmente valorizados. A falta de lotes disponíveis, desviados que são para a especulação, e o seu alto custo obrigam grande parte dos moradores a se estabelecerem em áreas mais afastadas. Dessa forma, a especulação imobiliária desenfreada é um dos principais fatores a provocar o desenvolvimento da expansão suburbana de natureza residencial que na fase anterior apenas se esboçara."(3)

(3) LANGENBUCH, J.R. A Estruturação da Grande São Paulo. p. 135.

Rapidamente a cidade vai sendo envolvida por um cinturão periférico com uma tipologia peculiar: o casario mal feito, em eterna ampliação e por acabar, sendo ocupado dentro dos precários recursos dos seus proprietários. As ruas sem pavimentação nem infraestrutura, a falta de equipamentos públicos (escolas, praças, etc...) completam o quadro dos novos bairros residenciais. Um elemento apenas foi fundamental para que uma região qualquer se transformasse em área residencial urbana: o transporte coletivo para permitir a ligação moradia-trabalho.

Para vencer as novas distâncias que os deslocamentos urbanos impunham aos habitantes, o transporte coletivo passa de um serviço de luxo para um bem cada dia mais necessário. A importância do bonde pode ser medida pela valorização que provocava:

"Depois do estabelecimento dos serviços da Companhia e em muitas localidades exclusivamente devido a esses serviços, as propriedades tem subido de valor pelo menos quatrocentos por cento (400%)"⁽⁴⁾.

Após 1925, tem início o transporte por ônibus diesel, administrado por empresas particulares, facilitando o acesso às áreas periféricas de baixa densidade.

(4) SÃO PAULO Tramway Light and Power Co. Ltd. Memorial Explicativo in O Estado de São Paulo 12/06/1927 p. 21.

Graças à sua versatilidade o serviço de ônibus logo se transformou em sério concorrente dos bondes, causando preocupação à Light que detinha o monopólio desse serviço. Os termos do contrato de viação que regulamentava o serviço de bondes, embora tivessem permitido à Light uma grande expansão por toda a cidade, ⁽⁵⁾ em meados da década de 20 deixaram de atender aos interesses da Companhia canadense em virtude de três importantes problemas:

- A concorrência dos ônibus diesel, que em 1926 já atingiam o número de 150 veículos

- O preço da tarifa estabelecido por contrato e sem possibilidade de aumento apesar da inflação que reduziu o valor real da passagem de 3,2 pence, em 1904, para 1,2 pence em 1927 ⁽⁶⁾

- O aumento nos custos de operação devido ao congestionamento e à ampliação do percurso médio de viagem.

Visando manter seus lucros, resolver estes problemas e modernizar o serviço de transportes coletivos, a Companhia Light solicitou a reforma no contrato de viação e propôs um extenso programa de melhoramentos. O plano incluía a construção das 3 linhas expressas permitindo

(5) A Light possuía, em 1925, cerca de 478 bondes de passageiros e 247 km de linha.

(6) SÃO PAULO tramway Light and Power Co. Ltd. Memorial Explicativo in O Estado de São Paulo 12/06/1927, p.21.

uma redução sensível no tempo de viagem. Elas seriam utilizadas inicialmente por bondes, mas poderiam evoluir para um sistema de trens metropolitanos.

O Plano da Light (1927)

O plano apresentado pela Light visava melhorar o serviço de transportes coletivos em vários aspectos.

Eram os seguintes os principais tópicos da proposta:

- aumentar o número de bondes de passageiro de 478 para 600 veículos.
- ampliar a rede de bondes em mais 65 km de linha.
- eliminar a linha singular no transporte urbano.
- administrar o serviço de ônibus em coordenação com o de bondes, com a aquisição de mais 50 veículos.
- cooperar com a Prefeitura na implantação de um sistema de bondes expressos, com linhas-tronco e pontos terminais subterrâneos.

O ponto principal do projeto era a construção da rede de trânsito rápido com vias exclusivas para o uso dos bondes. Essas vias seriam propriedade municipal e pagas com um acréscimo de 33 réis na passagem. Com esta construção a cidade passaria a ter um eficiente sistema de transporte coletivo capaz de evitar o congestionamento provocado pelos veículos particulares. Além

disso, teria posteriormente uma rede de metrô com a substituição dos bondes por trens rápidos.

A execução de linhas subterrâneas no triângulo seria mais econômica do que o alargamento das vias, dado o alto custo dos imóveis nessa região: o custo do subterrâneo pela Rua Direita estava previsto em 2100 contos cada 100 m enquanto que para alargar a rua para 20 m seriam necessários 3200 contos cada 100 m. (7)

Embora sujeito a alterações, o memorial encaminhado à Prefeitura (8) descreveu minuciosamente o traçado proposto que consistia em uma linha central, em forma de "U" e três radiais, com os seguintes percursos (ver fig.8):

- linha central: ladeira do Carmo, Largo da Sé, Rua Direita, Praça do Patriarca, Viaduto do Chá, Largo do Teatro, Rua Cons. Crispiniano, Largo Paissandu, Largo São Bento, Rua Itoby e Mercado Novo.

- linha sudoeste: Largo do Teatro e Rua Xavier de Toledo em subterrâneo, a partir daí seguia em superfície em percurso paralelo à Av. 9 de Julho, ocupando uma faixa nos fundos dos lotes voltados para essa avenida.

(7) STIEL, Waldemar C. História dos Transportes Coletivos em São Paulo. São Paulo, Mc Graw-Hill, 1978. p.188

(8) SÃO PAULO Tramway Light and Power Co. Ltd. Memorial Explicativo in O Estado de São Paulo 12/06/1927 p. 20.

- linha sudeste: Rua do Carmo e Canal do Tamandateí (trecho em elevado) até a Rua Javry, onde tomava a direção nordeste até atingir a Av. Celso Garcia a leste do Belenzinho.

Além dessas duas linhas havia uma previsão de outra para o norte, aproveitando parcialmente o traçado do Tramway da Cantareira. Ela se integraria com linhas futuras de alta velocidade em direção Leste-Oeste a serem feitas ao longo do Vale do Tietê, na ocasião, com projeto de retificação.

Com a execução do Plano, o tempo de viagem à Moóca, J. América, Pinheiros, Indianópolis e áreas além ficaria reduzido à metade.

A Light pleiteava um aumento de 100 réis na tarifa e o monopólio dos serviços de ônibus. Em função destas exigências desenvolveu-se intensa polêmica sobre a aprovação do projeto. Acreditavam alguns que o valor das passagens já era suficientemente alto e o monopólio dos ônibus não traria vantagens para a cidade. Além disso, era defendida a idéia de que o Contrato de Viação deveria ser resolvido em conjunto com o de energia e luz por ser a mesma Companhia a concessionária destes serviços. O Partido Democrático montou uma Comissão especialmente destinada a estudar o aumento e chegou à seguinte conclusão:

"Agora que a Light se empenha pela modificação, a seu benefício, do contrato de viação elétrica, ao qual está presa até 1941, surge outra oportunidade para o Poder Público limitar a liberdade de ação com que essa Companhia vem operando nos seus fornecimentos de luz e força. O que de tudo não possível é continuar a população de São Paulo sujeita ao exclusivo arbitrio da empresa. Nem se diga que ela se acha presentemente no regime de livre concorrência, pois é notório que a Light desfruta, em matéria de força e luz, um monopólio de fato, que a recente concessão da Serra⁽⁹⁾ veio ainda consolidar. Da da essa situação se não houver uma convenção que se lhe oponha ao arbitrio, a Light, além de continuar no regime abusivo dos depósitos sem juros e das extensões cobradas integralmente dos consumidores, poderá ainda elevar discrecionariamente os preços de energia em suma o "sic volo sic jumbo" dos ditadores.

...

É elementar que, elevado o capital, a receita também exige determinada elevação, para que a renda não venha a cair, talvez, a uma taxa insuficiente. Daí não se opor a comissão, em princípio, a que sejam modificados os preços das passagens, na hipótese em apreço. Entretanto, não concorda com o pretendido aumento de cem réis por passagem, porque, pelos próprios dados forneci

(9) Alusão ao sistema Billings-Cubatão.

dos pela Companhia, esse acréscimo de cem réis virá a cobrir e ultrapassar de muito, dentro de cinco anos os 80 mil contos que a Companhia se propõe a gastar, nesse mesmo período, com as reformas. Assim, logo em 1930, o tostão de aumento produzirá, para a Light um acréscimo de receita de 22 mil e 500 contos, produto dos cem réis pelos 225.000.000 de passageiros que se servirão, nesse ano, dos seus bondes, no vaticínio da própria Companhia. Cinco anos, serão assim bastantes para levar aos seus cofres mais de 110 mil contos, soma superior aos novos capitais reclamados e respectivo serviço de juros. Não é preciso dizer-se nada mais para negar à Companhia o aúmento de cem réis por passagem.

Isto posto, a Comissão é de parecer:

1º Que a reforma do contrato de viação urbana, pretendida pela Light, só deverá ser feita conjuntamente com o contrato de fornecimento de força e luz;

2º Que a municipalidade deve negar à Companhia o privilégio para explorar o serviço de auto-ônibus, regulamentando convenientemente este serviço, de modo a eliminar a possibilidade de concorrência desigual à viação sobre trilhos;

3º Que não se justifica o aumento de cem réis proposto;

42 Que se faz necessário um processo de tomada de contas, para a fixação dos preços das passagens, único sistema equitativo que garantirá à Companhia a remuneração devida e ao público o pagamento do justo preço pelos serviços prestados."⁽¹⁰⁾

Para tomar uma decisão sobre a reforma do contrato de viação, a Prefeitura montou uma Comissão Consultiva e além disso contratou um técnico inglês para analisar a proposta e servir de árbitro. O parecer do eng. James Dalrymple foi favorável à execução do projeto nos termos propostos pela Light. É importante notar que o técnico inglês analisou o plano da Light em comparação com o plano de avenidas, chegando a conclusão que o transporte coletivo deveria ter prioridade:

"Tive oportunidade de estudar o plano de artérias principais estudado pelo Dr. Ulhôa Cintra. Trata-se de plano muito importante e completo... De conjunto o projeto é excelente e possivelmente algum plano desa ordem já deveria ter começado a ser posto em execução anos atrás. O projeto Cintra é empreendimento de grande monta e exigirá muito tempo para ser posto em execução. É possível que mais dia menos dia, os habitantes de São Paulo se vejam obrigados a encarar este ou outro semelhante, mas para satisfazer às necessidades

(10) COMISSÃO DO PARTIDO DEMOCRÁTICO. Parecer sobre o contrato da Light - in Diário Nacional nº 247 28/04/1928 p.5.

que vão aparecer num futuro imediato sempre será necessário deitar mão de linhas de trânsito rápido, correndo em leito próprio. O estabelecimento dessas linhas é completamente independente do estabelecimento de vias mestras, como as que foram propostas pelo Dr. Cintra.

Se os trechos de leito próprio começarem a ser adquiridos desde já, o plano de conjunto do trânsito rápido poderia ficar completo dentro de poucos anos. Isso permitiria iniciar a obra e representaria despesa relativamente pequena, comparada com o que exigiria o plano de vias mestras proposto...

Esse plano de vias mestras é bom mas quando completo, não satisfará as condições que se deverão apresentar em São Paulo. Além disso constitue projeto à parte, bem distinto, o qual pode precisar de meio século para ficar terminado. Aquilo de que São Paulo precisa muito antes, é de um plano de trânsito rápido, o qual pode ser levado a efeito prontamente e por pouco dinheiro."⁽¹¹⁾

O relatório da Comissão Consultiva formada pela Prefeitura⁽¹²⁾ também foi favorável ao Projeto:

"Parece à Comissão que o plano proposto, segundo os traços gerais que acabam de ser indicados, e com as minúcias constantes do Memorial da Companhia, é realmente de molde a proporcionar, aos habitantes da Capital, o ser

(11) DALRYMPLE, James. Relatório sobre São Paulo. Boletim do Instituto de Engenharia. São Paulo, 8 (34): 39 a 48, out. 1927. p.47.

(12) A Comissão era constituída por: Vitor da Silva Freire, Antonio Carlos de Assumpção, José Maria Whitaker, Alexandre Albuquerque e Spencer Vampré.

viço melhorado de que precisam, no presente e no futuro, desde que a sua execução tenha o início e o andamento a que se refere o mesmo memorial. Tal serviço, parece-lhe oferecia as condições de segurança, rapidez e suficiência a que já têm direito, e de que ainda não gozam neste momento." (13)

O único ponto divergente desta Comissão foi com relação ao monopólio do serviço de ônibus. A Comissão dos Cinco, como ficou conhecida, do mesmo modo que a Comissão do Partido Democrático, era a favor de uma regulamentação do serviço de ônibus mas não da reivindicação pela Light do monopólio destes serviços.

Porém, nem todos os técnicos foram favoráveis ao projeto de bondes expressos, uma voz contrária era do engenheiro municipal Francisco Prestes Maia. Co-autor, com Ulhôa Cintra, do Plano de vias mestras, Prestes Maia percebia que os recursos municipais não seriam suficientes para executar os dois planos, de modo que era necessário estabelecer prioridades:

"A execução prematura do projeto da canadense irá perpetuar ou agravar um estado de coisas e, o que é pior, impossibilitar futuramente a remodelação da cidade.. A ordem dos empreendimentos não é indiferente:- a remodelação imediata ou próxima da cidade não impede, an

(13) LEÃO, Mario Lopes. O Metropolitano em São Paulo. São Paulo, Prefeitura, 1945. p. 163.

tes facilitará o estabelecimento posterior do trânsito rápido, a construção imediata deste, pelo contrário, provocando edificações e valorizações, tornará difíceis e impraticáveis obras futuras."(14)

"O projeto da Light sanciona a centralização existente, pois faz passar linhas subterrâneas na rua Direita, prevê um tapete rolante sob a rua de São Bento, e estabelece terminais para os bondes no Brás, nos Largos do Palácio e da Sé. Está certo como transporte. Não está como urbanismo."(15)

"Finalmente não esquecer que o custo dos planos da Light e do Perimetro de Irradiação são da mesma ordem de grandeza."(16)

Prestes Maia, em 1930, propõe um outro sistema de transporte rápido, constituído por duas linhas de metropolitano. A primeira no sentido Norte-Sul utilizaria o tramway da Cantareira e o canteiro central da Av. 23 de Maio. A segunda, no sentido Leste-Oeste, seria marginal ao rio Tietê e ligaria a linha N-S com os bairros da Penha e Lapa. Porém, esse metrô deveria ser implantado apenas quando o sistema de avenidas já estivesse cons

(14) MAIA, Francisco Prestes. Introdução ao Estudo de um Plano de Avenidas para a Cidade de São Paulo. São Paulo, Melhoramentos, 1930. p. 269.

(15) MAIA, F. P., Introdução ao Estudo de um Plano de Avenidas... p.272.

(16) MAIA, F. P., Introdução ao Estudo de um Plano de Avenidas... p.276.

truído. Mesmo em 1956, quando Prestes Maia aperfeiçoa es tas se projeto de metropolitano, sua opinião ainda consis tia em dar prioridade à abertura de avenidas deixando para o futuro a execução do metrô.

O contexto político que envolveu a proposta da Light e as dificuldades para chegar a um consenso quanto à reforma do contrato de Viação levou a Prefeitura a se decidir pelo Plano de Avenidas, desenvolvido e publicado em 1930. O abandono do seu plano de melhoramentos acabou por levar a Light a se desinteressar pela gestão do sistema de bondes da cidade e a reduzir, gradualmente o nível dos serviços. Em 1937, a Companhia anuncia oficialmente à Prefeitura que pretende abandonar o transporte urbano após o término do contrato em 1941. Porém, devido às dificuldades surgidas com a guerra ela é obrigada a manter seus bondes até 1946 quando todo o seu acervo foi transferido para a recém-formada CMTC.

A opção pelo Plano de Avenidas acabou por estimular o transporte individual, ficando o transporte coletivo sem qualquer prioridade ou política firme de desenvolvimento. Durante a guerra se permitiu que os passageiros viajassem em pé e, em 1945, quando Prestes Maia deixa a Prefeitura com seu Plano de Avenidas parcialmente realizado, temos já um quadro lamentável do nível de transporte coletivo oferecido à população:

"Estudos cuidadosos revelam que, durante o dia 900 mil paulistanos entram no perímetro central e de saem em demanda de seus afazeres. Viajam de bonde 600 mil pessoas e 300 mil de ônibus, únicos meios de transporte coletivos existentes. Daí o congestionamento permanente do centro da cidade, nos pontos de bonde, nas filas de ônibus... Tomar bondes em certas horas do dia é ato de verdadeiro heroísmo, a que nem todos se podem arriscar. É um assalto aos trancos e trambalhões. Na angústia de perder o lugar, de chegar atrasado, o paulista não vai deixando os hábitos de civilidade. Nos pontos de ônibus onde não há assalto, existe o martírio da longa espera nas filas intermináveis, com sol e chuva..."(17)

A cidade teria que conviver com essa situação precária por muitos anos, o metropolitano sempre discutido seria, também, sempre postergado.

O Plano de Avenidas

Publicado pela primeira vez no Boletim do Instituto de Engenharia em 1924, com o título "Um problema atual: Os grandes melhoramentos de São Paulo" e assinado pelos engenheiros municipais Francisco Prestes Maia e João Florence D'Ulhoa Cintra, surgia o projeto de uma rede de vias principais para a cidade formando uma malha

(17) Valêncio de Barros. Revista do Arquivo Municipal nº CV p. 25. citado por STIEL, W.C. História dos Transportes Coletivos... p.191.

radial-perimetral e seguindo um esquema teórico proposto por urbanistas europeus como Stübhen e Eugène Hénard.

O esquema proposto foi desenvolvido posteriormente por Prestes Maia e passou a compor um dos principais planos urbanísticos feitos para São Paulo. O "Plano de Avenidas", publicado em 1930, embora tivesse como preocupação principal o trânsito e os transportes urbanos, incluía aspectos mais abrangentes como legislação de uso do solo e de áreas verdes e se constituiu em um marco importante da evolução do urbanismo paulistano. O urbanismo executivo, que no período anterior apenas se delineava, alcança com P. Maia seu apogeu. Com o Plano de Avenidas a Prefeitura deixa de ter intervenções isoladas e casuísticas na cidade, e passa através de um conjunto coordenado de intervenções a implantar uma estrutura ideal capaz de ordenar o crescimento urbano. Em consequência, o plano possuía dois desenhos: o esquema puro, perfeito em sua abstração (figura 9 e 10) e o mapa real, onde o esquema se sujeitava às características da cidade (figura 11).

As intervenções propostas visavam adaptar a estrutura urbana às novas necessidades surgidas com o desenvolvimento industrial. Prestes Maia não procurava impedir o crescimento urbano nem impor restrições ao mesmo e, ao contrário de outros urbanistas da época, não via na metrópole um mal a ser combatido. Esta postura o apro

xima, em vários aspectos do ideário progressista da Carta de Atenas. (18)

A concepção de urbanismo de Prestes Maia era contrária a qualquer bloqueio físico ao crescimento urbano, como o tradicional anel de proteção de áreas verdes às cidades, (19) ou então à uma definição à priori de um tamanho limite para a cidade, constantes dos rígidos planos racionalistas (ex. Brasília) ou de estudos como o da SAGMACS para São Paulo.

O Plano de Avenidas incorporou diversos projetos e estudos feitos pela Prefeitura, como as obras de retificação do Rio Tietê e as soluções viárias para a área central, de Victor Freire. Os trabalhos de Prestes Maia se caracterizam como sendo uma continuidade dos projetos anteriores, as mudanças nas propostas foram ocasionadas mais pelas transformações que a cidade sofreu do que no método de análise, ou nas soluções urbanísticas.

(18) Apesar da semelhança com o urbanismo da Carta de Atenas, Prestes Maia não adota integralmente as suas novas idéias urbanísticas que começavam a ser propagadas no Rio de Janeiro por Lúcio Costa. Prestes Maia se refere a Le Corbusier como sendo o "autor da moda" e às suas soluções urbanísticas como sendo "ainda livresca, ao menos para a época", preferindo seguiu concepções consagradas e conservadoras. Ver a respeito Introdução ao Estudo de Um Plano de Avenidas... p.35.

(19) Propostos nas Cidades-Jardins de Ebenezer Howard e adotados no esquema Anhaia de 1954, que veremos no capítulo 4.

Em 1930, o centro urbano já deixava de ser um local de residência das elites e se especializava em local de negócios. Surgem nessa época os primeiros arranha-céus, como o Martinelli (1930). Essas mudanças geram uma diferente postura com relação à área central. Embora Prestes Maia tomasse diversos cuidados com a qualidade paisagística das novas avenidas, suas preocupações fundamentais não eram de prover a cidade de locais pitorescos e civilizados, mas de implementar uma estrutura de suporte eficiente que permitisse o acesso rápido à área central e a expansão contínua da periferia. Para Prestes Maia São Paulo não deveria ter limites à sua expansão. O problema básico a resolver era dotá-la de uma estrutura capaz de absorver esse crescimento inevitável e imprevisível.

Esquemáticamente, a estrutura viária proposta no Plano de Avenidas envolvia os seguintes elementos:

Vias Radiais.

Eram as vias mais importantes do esquema e deveriam ser executadas com prioridade. A sua concepção é subproduto da especialização no uso do solo urbano e a sua execução acentuou ainda mais esse processo de especialização e segregação valorizando a área central em detrimento da periferia.

As vias radiais iniciavam no anel de irradiação, com exceção do sistema "Y" composto pelas Avs. Prestes Maia, 9 de Julho e 23 de maio, projetadas como vias de tráfego rápido, que cruzam a área central em nível separado do anel. A concepção de vias rápidas em talvegue se iniciou com a Av. Anhagabaú (atual 9 de Julho - prevista por Samuel das Neves em 1911), e representou uma união entre o urbanismo sanitaria e o dos grandes eixos monumentais, característico de Prestes Maia. Os fundos de vale, abandonados pela iniciativa privada devido às dificuldades de acesso e de ocupação, constituíam áreas desvalorizadas, relativamente vazias e insalubres. O Plano de Avenidas aproveitou-as para, simultaneamente, sanear e construir as avenidas.

As radiais básicas eram as seguintes:

- Av. Colombo (atual Av. S. João e Água Branca)
- Av. Rio Branco
- Av. Rangel Pestana
- Av. Central do Brasil (similar à atual Radial Leste)
- Av. dos Estados
- Av. Liberdade
- Av. Itororó (atual 23 de Maio)
- Av. Major Diogo
- Av. Anhagabaú (atual 9 de Julho)
- Av. Consolação
- Av. Tiradentes (prolongada até a Av. Anhagabaú)

À estas grandes avenidas viriam se juntar as radiais secundárias de menor capacidade e importância.

Vias Perimetrais (Anéis)

O perímetro de irradiação, concebido idealmente por E. Henard e proposto por Ulhôa Cintra, consistia em envolver a área central com um anel viário do qual as radiais partiriam para os bairros. Sua concepção sofreu diversas modificações, desde o projeto original até a sua execução na administração Prestes Maia. A ideia de desafogar a área central não era nova, o projeto de melhoramentos de 1911 de Freire-Guilhem (ver capítulo anterior) propunha um pequeno anel pelo "triângulo", porém, o desenvolvimento da área central já havia transposto o triângulo e a colina central e se espalhava pelo outro lado do Parque do Anhangabaú (centro novo), com o plano de Ulhôa Cintra o anel ganha dimensões compatíveis envolvendo e unindo centro velho e novo (ver figura 13).

As funções do perímetro de irradiação eram para Prestes Maia:

- descentralizar a vida comercial e, assim, ampliar o centro
- desviar as correntes de passagem
- distribuir a circulação pelas ruas de passagem
- integrar ao centro os setores segregados
- conservar-lhe o aspecto local.

Com o anel o centro poderia crescer mais facilmente na direção da Praça da República garantindo áreas de expansão, eliminando usos de menor rentabilidade e zonas deterioradas que "destoavam" do resto da cidade:

"Esses setores o Perímetro de Irradiação vai rasgar, sanear, tornar acessíveis e transformar em pontos de passagem e de comércio. São, enfim, áreas ganhas para o centro." (21)

Embora Prestes Maia denominou "descentralização" a expansão geográfica da área central, o resultado concreto do seu modelo de anel e radiais acentuou o processo de centralização e especialização do centro, com a conseqüente segregação e expulsão de tipos de uso do solo que não podiam pagar a valorização decorrente dos melhoramentos (habitação e comércio de baixa renda). Após 1930, o centro se expande na direção do perímetro de irradiação, em especial, pela Av. Ipiranga (ver fig.15).

O anel de irradiação e as radiais básicas deveriam obter do Município prioridade de execução e, em seguida, seriam abertas as perimetrais fechando o modelo viário proposto. A partir do centro três anéis se desenvolveriam formando o conjunto das Perimetrais básicas:

(21) MAIA, F.P. Introdução ao Estudo de um Plano de Avenidas... p.57.

- Os "boulevards" exteriores
- Os circuitos parciais e secundários
- Os circuitos de "parkways".

Os "boulevards" exteriores seriam formados em parte pelo leito da estrada de ferro (a ser transferida para as margens do Tietê) e completados pela Av. Angélica, Paulista e uma avenida nova.

O 3º circuito é constituído das marginais do Tietê e Pioneiras e se aproxima do atual pequeno anel rodoviário que se encontra em construção. O nome parkway advém do fato desse circuito interligar o conjunto dos mais significativos parques da cidade; além disto, ele deveria receber tratamento paisagístico de modo a conservar algumas características dos parques: canteiros largos e arborizados, casas afastadas, etc.

Entre estes dois circuitos juntar-se-iam algumas vias secundárias que não formariam um anel completo, mas apenas ligações parciais de bairros e radiais. (ver figura 12)

Com exceção do perímetro de irradiação as demais perimetrais não foram executadas, ficando o sistema viário excessivamente centrípeto, o que sobrecarregou o perímetro de irradiação e tornou necessário, em 1956, o projeto da 2ª perimetral, para "desafogar" o centro.

A atual estrutura urbana de São Paulo é decorrência do Plano de Avenidas, grande parte de seus problemas também. Poderíamos justificar que estes problemas não são devidos ao Plano mas ao fato dele ter sido implantado apenas parcialmente. De fato, além das perimetrais, a audaciosa transferência das ferrovias e o metrô pela marginal do Tietê, apesar de suas qualidades, nunca saíram do papel. Porém, o próprio Prestes Maia não lhes deu a suficiente importância. Nestes campos suas idéias não ganharam suficiente desenvolvimento, resumindo-se a esboços genéricos, o que permite supor que ele não acreditava o suficiente na sua implementação quer por motivos técnicos ou políticos.

Entre outras propostas utópicas, merece destaque que a remodelação das ferrovias, devido à sua importância para o desenvolvimento da cidade. Ela consistia em unificar as diversas empresas que prestavam esse tipo de serviço, construir uma única estação central para os passageiros de longo percurso e transferir a ferrovia para o norte à margem direita do Tietê aproveitando as obras de retificação do rio.

Desse modo seria facilmente eliminada uma importante barreira ao trânsito urbano, a ferrovia coincidindo com o rio evitaria o conjunto de viadutos que posteriormente foram realizados para transpor a ferrovia.

Coerente com o resto do plano, a remoção da ferrovia facilitaria a circulação dos veículos dentro da cidade e o projeto das radiais, além de permitir a construção do "boulevard" exterior ocupando o espaço do antigo leito ferroviário. Assim, saia o trem e entravam os automóveis e ônibus. Porém a proposta tinha obstáculos sérios no seu caminho; o uso industrial lindeiro às ferrovias que o abasteciam, o caráter regional da ferrovia impedindo que empresas dessem prioridade aos problemas intra-urbanos que o traçado de suas rotas ocasionavam etc... Essas e outras questões tornavam a proposta ousada e fascinante, porém dificultavam a sua execução.

A remoção da ferrovia nunca foi executada, em seu lugar brotaram diversos viadutos. O próprio Prestes Maia não lhe deu necessária ênfase. Durante o longo período que administrou a cidade sua preocupação se voltou para a execução do anel de irradiação e das radiais.

A proposta de Maia visava criar um corredor industrial no sentido leste-oeste pela várzea do Tietê, garantindo áreas para a expansão das indústrias e facilitando a ligação indústria-bairros operários.

"É idéia antiga a da passagem de linhas ao longo do Tietê e quando a actual Comissão do Tietê elaborou o projeto definitivo do canal, lançou na margem direita, parte acompanhando e parte afastando-se até o sopé de

Sant'Anna, uma linha industrial. Vamos mais longe propondo a remoção de todas as estradas para a margem do rio...

Sendo feita desde logo no Tietê uma linha industrial (que pode ser municipal), estágio inicial das mudanças propostas, as fábricas encontrarão ali espaço amplo e condições boas (zonning) para o seu estabelecimento." (22)

Na margem esquerda esta prevista uma linha Leste-Oeste de bondes rápidos (metrô). A execução desses dois projetos seria capaz de orientar o crescimento da cidade no sentido L-O. Prestes Maia se antecipava intuitivamente às concepções urbanísticas do PMDI de 1972⁽²³⁾ que propõe o mesmo sentido para o crescimento urbano.

3.2. A CIDADE GANHA UMA ESTRUTURA

A Escola Politécnica e a Administração Municipal

As nossas escolas superiores são relativamente recentes, a colonização portuguesa foi feita com um número restrito de técnicos, em especial construtores, raramente engenheiros ou arquitetos e não houve a preocupa

(22) MAIA, F.P. Introdução ao Estudo de um Plano de Avenidas... p.155.

(23) Ver a respeito o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado - PMDI - São Paulo, Asplan, 1971.

ção de fundar aqui escolas ou universidades como aconteceu na América Espanhola.⁽²³⁾ O precário ensino existente se voltava para realizações mais práticas como a "Aula de Fortificação" do Rio de Janeiro criada em 1699 para atender exclusivamente às necessidades militares.

Em 1792 a "Aula de Fortificação" se transformou numa Real Academia de Artilharia, Fortificação e Desenho, dando início ao estudo oficial da engenharia e arquitetura ainda para fins militares.⁽²⁴⁾ Algumas décadas após, 1826, na recém-fundada Academia de Belas Artes, se inicia o curso de arquitetura civil. A partir de então, o Rio passa a irradiar para todo o país os conceitos antes importados de moda, comportamento, desenho de mobiliário, decoração, arquitetura e urbanismo. No curso de arquitetura lecionava Auguste Henri Victor Grandjean de Montigny (1776 - 1850) que trouxe para nosso meio o estilo neoclássico predominante na França da época e que logo se transformou em "estilo oficial".

São Paulo era, então, uma vila de taipa pequena e sem expressão: "Nem a nova Academia de Direito conseguiu fazer São Paulo progredir e ganhar novos ares. Só lá por volta de 1840 - 50 é que o dinheiro do café começou a bafejar e por esse tempo o Rio já era uma cidade

(23) Ver a respeito HOLANDA, Sérgio Buarque. Raízes do Brasil. p. 85.

(24) Moraes de Los Rios Filho, Adolfo. Evolução do ensino de Engenharia e Arq. no Brasil. São Paulo, Politécnica, 1947.

completa e harmoniosa dentro do estilo levado pela Mis estilo são Francesa. São Paulo continuava atarracada, humilde e presa ao império de taipa."⁽²⁵⁾

Com o café e as novas construções geradas pelo afluxo de capitais, São Paulo começa a transformar a sua paisagem: surgem novas técnicas construtivas trazi das pelos imigrantes e, em 1894, foi fundada a Escola Politécnica com um curso de arquitetura onde lecionaram Ramos de Azevedo, Alexandre de Albuquerque, Victor da Silva Freire, Victor Dubugras, etc. e de onde saíram profissionais como Prestes Maia e Anhaia Mello. A Escola Politécnica e, mais especificamente, a figura do engenheiro-arquiteto teve um papel importante no planejamento urbano da cidade, quer como técnicos e urbanistas, quer como políticos.⁽²⁶⁾

A formação dos arquitetos paulistas terá um caráter distinto da escola carioca. Enquanto no Rio o curso se estrutura como um ramo das Belas Artes, aqui a formação técnica será mais rigorosa: o programa da escola ⁽²⁷⁾ constava de seis anos de curso, sendo apenas os três últimos dedicados à especialidade de engenheiro-arquiteto e mesmo nestes as disciplinas de desenho e arqui

(25) LEMOS, C.A.C. Arquitetura Brasileira. p. 112.

(26) No período de 1930 a 1945 a cidade teve vários pre feitos politécnicos, o fato de não terem sido elei tos não retira do cargo o seu caráter político.

(27) Regulamento da Escola Politécnica de São Paulo. de 1897.

tetura eram completadas por um grande número de matérias técnicas, formando um profissional polivalente, capaz de realizar as obras complexas que a cidade necessitava. Os arquitetos paulistas demonstraram nas obras e realizações a sua formação técnica, com conhecimentos de hidráulica e saneamento, noções de insolação e salubridade das construções, preocupação com os aspectos financeiros e econômicos e facilidade para administração de obras e empreendimentos.

A concepção de urbanismo que predominava na época exigia a formação de um profissional que pudesse dominar várias disciplinas, tanto técnicas quanto artísticas, além de possuir uma formação humanística:

"O urbanismo é uma Ciência e uma arte, e sobretudo uma Filosofia Social. Entende-se por urbanismo o conjunto de regras aplicadas ao melhoramento da edificação, do arruamento, da circulação e do descongestionamento das artérias públicas. É a remodelação, a extensão e o embelezamento de uma cidade levados a efeito mediante um estudo metódico da geografia humana e da topografia urbana sem descuidar as soluções financeiras." (28)

"O urbanismo, diz Anhaia Mello, ao contrário de muitas profissões modernas, é uma especialidade, mas não uma especialização. Não é um setor da ciência com-

(28) AGACHE, A. Cidade do Rio de Janeiro... p.4 e 7.

preensiva, Nasceu não de uma divisão, mas de uma soma e reunião. Não é compartimento separado ou estanque no campo da ciência é um panorama de conjunto, uma síntese e não análise.

...

Inicialmente se exige, diz ele, o uso franco de sembaraçado, dos dois meios de expressão: a palavra e o desenho. Depois conhecimento básico dos seguintes assuntos: economia e finanças, sociologia, governo e administração, história, arquitetura, paisagismo, topogra-
fia."(29)

A escola politécnica formou esse tipo de profissional dotado de larga visão, capaz de compreender os novos problemas que o processo de urbanização apresentava e elaborar planos globais envolvendo desde questões técnicas de saneamento e circulação até estéticas como paisagismo, projeto de monumentos, definição de gabaritos para as construções, etc.

Com a escola politécnica começaram, também, a aparecer interesses próprios dos engenheiros e a defesa de sua área de competência. Em 1913, a contratação do arq. francês Bouvard já causava certa indignação:

(29) LEÃO, M.L. O metropolitano p. 16 e 17.

"Se para dar conselhos técnicos sobre os melhoramentos da capital, é necessária a presença do Sr. Bouvard, parece-nos lógico aconselhar ao governo do Estado que se dispense do luxo de manter uma escola superior de Engenharia, de Arquitetura e de Indústria, esquecendo-se mesmo, que entre os seus ilustres mestres, figura o nome do mais notável arquiteto brasileiro." (40)

A figura do engenheiro irá gradualmente conquistar um espaço de atuação. Com a urbanização, a cidade passa a necessitar de infraestrutura urbana: iluminação de rua, energia elétrica, fornecimento de água e, principalmente, obras de saneamento, como a retificação do Tamanduateí e a canalização do Córrego Anhagabaú. A concepção das avenidas de fundo do Vale Ulhôa Cintra, é um exemplo da concepção globalista destes técnicos: a execução destas avenidas resolveu problemas de saneamento e circulação simultaneamente.

Desde a gestão de Antonio Prado que alguns engenheiros se destacavam na administração municipal e com o fim da República Velha eles passam a ocupar o cargo de prefeito. Isso, em parte, foi motivado pela perda de autonomia política do Município e do Estado, sendo o pre

(30) Alexandre de Albuquerque referindo-se a Ramos de Azevedo in Melhoramentos de São Paulo. Revista de Engenharia. São Paulo, 1(2):37-45, jul. 1911. p.45.

feito indicado pelo interventor federal no Estado, a escolha de um técnico se tornou preferencial. No período de 1926 a 1945, tivemos treze prefeitos, destes, dez eram engenheiros. Apesar do grande número de prefeitos, apenas três tiveram importância: Pires do Rio (1926/30), Fábio da Silva Prado (1934/37) e Francisco Prestes Maia (1937/45).

Em 1930, Pires do Rio, que fora reeleito, é de posto pela revolução e substituído por Joaquim José Cardoso de Mello Neto, advogado e membro do Partido Democrático, que permaneceu pouco mais de um mês no cargo. De 1930 até 1934, devido à instabilidade política, tivemos cerca de dez prefeitos,⁽³¹⁾ todos com curta gestão o que impediu que nestes quatro anos fossem realizadas obras de importância.

A adoção do modelo radial

José Pires do Rio, engenheiro civil de Minas, marca a transição entre o período de embelezamento da cidade e o de grandes obras viárias. Eleito pelo PRP - Partido Republicano Paulista, assumiu a Prefeitura em 16/01/1.926. Durante sua gestão até 23/10/1930, foram construídas praças e jardins dando continuidade ao estilo administrativo anterior, e ini

(31) Ocupou o cargo, entre outros, o importante urbanista Anhaia Mello (1930/31).

ciou os trabalhos de planejamento que caracterizaram esse novo período. De suas realizações podemos destacar:

- Contratou o primeiro levantamento aero-foto - gramétrico da cidade, elaborado pela S.A.R.A., em escala 1:1000, cobrindo uma área de 64 km². Esse trabalho foi de importância fundamental para o planejamento, visto que até então a cidade sequer dispunha de planta cadastral. (32)

- Revisão e atualização do antigo projeto de Saturnino de Brito de canalização do Rio Tietê.

- Início da abertura da Av. 9 de Julho.

- Código de Obras (lei 3427 de 1929)

- Construção do Novo Mercado Municipal.

- Desapropriação da área para a construção do Parque Ibirapuera.

Durante sua administração foi tomada a importante decisão entre desenvolver o transporte coletivo (projeto da Light de bondes rápidos) e individual (plano de avenidas) que foi resolvida em favor deste último e que começou a ser implantado durante a gestão de Fábio Prado e, em seguida, pelo próprio Prestes Maia.

Fábio da Silva Prado (1934 - 1938), engenheiro formado na Bélgica, iniciou a construção da Av. 9 de Julho e dos túneis sob a Av. Paulista e concluiu o Viaduto

(32) Em 1956, o projeto da 2ª perimetral, foi elaborado sobre as plantas da SARA. Estas plantas foram utilizadas também como base cartográfica para a pesquisa SAGNACS.

do Chá. Sua administração se caracterizou pelas obras de caráter social e cultural. Iniciou a construção do Estádio Municipal do Pacaembú, do Hospital Municipal, a instalação de parques infantis e de uma rede de bibliotecas. Além dessas realizações, tratou de modernizar a estrutura administrativa da Prefeitura, com o ato 1146, de 1936, por muito tempo a base da organização municipal. Recuperou as finanças municipais e criou o Departamento Municipal de Cultura, entregue a Mário de Andrade.

Graças à sua desvelada administração, Fábio Prado foi condecorado, em 1958, com o título de "Prefeito Benemérito", pela Câmara. O vereador José Aranha, autor da propositura, a justificou assim:

"Ele foi o prefeito que maiores benefícios proporcionou à coletividade paulistana, porque cuidou, com o mesmo carinho e eficiência não só do setor de obras públicas, como também da atualização e perfeito entrosamento de toda a máquina administrativa da Prefeitura." (33)

Prestes Maia foi convidado para ser prefeito em 1938 pelo interventor federal Adhemar de Barros. Ao sair do cargo, em 1945, deixou o esquema radial proposto em 1930 em adiantado estágio de execução. O anel de irradiação estava concluído e diversas ruas foram alargadas co

(33) MORENO, J. Histórias da História da Cidade de São Paulo... Jornal da Tarde 25/01/79. p.18.

mo a Liberdade, Xavier de Toledo, Nazaré, Vieira de Carvalho, Av. Casper Líbero, Benjamim Constant e Wenceslau Brás. Prestes Maia terminou a Av. 9 de julho, e a Av. São João e iniciou a abertura da Av. 23 de Maio. Na zona central abriu a Av. Anhagabaú, tronco principal do sistema "Y" que incorporando a Av. Tiradentes e a Av. Santos Dumont ligava o centro até Santana. Iniciou as obras de reificação do Rio Tietê e construiu a Ponte das Bandeiras. Nos bairros instalou parques infantis. Iniciou as desapropriações para duas importantes radiais: a Av. Rio Branco e a Av. Radial Leste.

Todas estas obras e outras de menor importância estavam previstas no Plano de Avenidas e tinham por objetivo dotar a cidade de um eficiente sistema viário ligando o centro aos bairros. O anel de irradiação tem a função de interligar estas radiais na área central, além de estimular a expansão do centro para a região da Praça da República.

Observando-se os mapas do centro de 1930 (SARA) e de 1954 (VASP) pode-se perceber com clareza que a configuração atual da área central de São Paulo foi produzida pelo Plano de Avenidas. Essa estruturação da cidade foi possível pela concepção de urbanismo adotada por Prestes Maia que procurava adequar as realizações isoladas a um plano de conjunto. Assim, ao invés de projetos, a Pre

feitura seguiu um plano, entendido como um conjunto de projetos, alguns para execução imediata, outros apenas previsões de obras a serem executadas a longo prazo.

"Ele (o plano) informa das direções possíveis na evolução das aglomerações urbanas, mostra quais obras se harmonizam ou se hostilizam no conjunto, aponta medidas de previsão e oferece a hierarquia dos empreendimentos conforme as conveniências e possibilidades, é enfim uma referência que precisa idéias e mantém coerência nas medidas. Conforme dissemos em 1924 "o valor das idéias e planos gerais subsiste mesmo quando não há em vista grandes obras ou imediatas, não reside na grandiosidade ou na beleza dos projetos, mas na sua unidade e conexão e, sobretudo, neste seu caráter de obra de previsão que é inestimável"(34)

Dentro dessa visão é fundamental uma continuidade de administrativa capaz de completar as obras da administração anterior. Nesse período isso foi obtido graças à ditadura de Getúlio Vargas. O próprio Prestes Maia o reconhece ao final de sua gestão, em 1945:

"O urbanismo paulista atravessa um período brilhante...

"Este acervo de concretas realizações comprova dum modo insofismável, no campo do municipalismo, a excelência do regime administrativo e das diretrizes implantadas pelo Presidente Vargas, pois não se conceberia

(34) MAIA, Francisco Prestes. Os Melhoramentos de São Paulo. São Paulo, Prefeitura, 1945. p.2.

no regime das disputas demagógicas, dos embaraços formalísticos e da incerteza financeira." (34)

Além de realizar diversas obras, P. Maia deixou a Prefeitura com as finanças rigorosamente em dia, sem contrair empréstimos ou dívidas. Prestes Maia evitou, também, ampliar o quadro de servidores municipais, teve mesmo que suprimir alguns cargos criados pelo prefeito anterior:

"Pode-se lembrar que tendo (Fábio Prado) recebido a Prefeitura com um quadro de pouco mais de 600 funcionários, deixou-a ao sair, com cerca de 2.200, apenas três anos depois. A explicação possível seria que em 1936 o Município de Santo Amaro foi incorporado ao de São Paulo, e este se encarregou de mais alguns serviços (como águas pluviais e iluminação pública) recebendo em contrapartida o Imposto Predial.

O certo é que o Prefeito Prestes Maia, a seguir, sentiu a indeclinável necessidade de suprimir algumas centenas de cargos, ainda não lotados ou que vagaram, por despachos que se sucederam, sem o que, provavelmente o Município teria de desistir de qualquer tipo de realizações concretas." (35)

(34) MAIA, F. Prestes. Os Melhoramentos de S. Paulo. São Paulo, Prefeitura, 1945. p. 2.

(35) ANDRADE FILHO, Rogério Cezar. O Crescimento de São Paulo e sua Administração. São Paulo, COGEP, 1981. p. 27.

O estilo administrativo de P. Maia, empreendedor e ousado, não foi seguido pelos prefeitos, posteriores e muitas das obras previstas no Plano de Avenidas ou foram abandonadas (como a transferência das ferrovias), ou foram executadas muito tardiamente. (36) Um detalhe da administração de Abrão Ribeiro mostra o descaso em dar continuidade às obras de Prestes Maia:

"... ao deixar, em 1945, a Prefeitura, Prestes Maia havia reservado recursos para fazer face às desapropriações ao longo da Av. Rio Branco. Entendeu o Prefeito Abrão Ribeiro que os funcionários municipais que com ele já trabalhavam 'desde dois longos meses' mereciam uma gratificação de Natal e neles investiu. Excelente coração, mas também pouco senso de responsabilidade, e todos nós recebemos uma mês de vencimentos, inclusive adicionais de tempo". (37)

Conseqüências do Modelo Radial

O modelo radial-perimetral nunca foi implantado (38), efetivou-se apenas o primeiro anel (de irradiação) tornando a cidade basicamente monopolar e concêntrica. O equilíbrio entre as radiais e os anéis nunca existiu, ficando as primeiras com a prioridade. Em decorrên-

(36) Como por exemplo as Av. Radial Lestes e 23 de Maio feitas por Faria Lima.

(37) ANDRADE FILHO, R.C. O crescimento de São Paulo...p.28.

(38) A segunda perimetral nunca foi completada e a terceira se encontra atualmente em obras.

cia houve uma supervalorização do centro, tanto em termos de circulação quanto em termos de uso e ocupação do solo. O desenvolvimento das atividades na área central e o aumento no número de viagens acabou por sobrecarregar o sistema, com o congestionamento das vias e tornando necessária a segunda perimetral, projetada em 1956 pelo próprio Prestes Maia.

As obras realizadas neste período beneficiaram em especial a utilização do automóvel como veículo de transporte urbano, e as propriedades imobiliárias próximas aos melhoramentos. É interessante notar que as primeiras radiais a serem executadas foram a Av. São João e a Av. 9 de Julho que ligaram o centro aos bairros de elite (Higienópolis, Pacaembú, J. América, etc...). A valorização dos imóveis situados nestes bairros era tão evidente que foi utilizada como recurso de marketing pela companhia City, em anúncio publicado no jornal O Estado de São Paulo de 1/7/1930.

"Anhagabaú (atual 9 de Julho)

Um simples projeto?

Não? Uma estupenda realidade!

Hoje em dia ninguém mais pode duvidar dessa grandiosa realidade que é a abertura da importantíssima Avenida Anhagabaú que fará ligação ideal do centro da cidade com o inconfundível bairro modelo - Jardim América - o mais lindo e confortável bairro de residências de São Paulo.

"Visite as obras já executadas e facilmente se convencerá dessa realidade que já é Avenida Anhagabaú." (39)

O automóvel se adaptou perfeitamente ao novo modo de vida das elites paulistas, permitindo a privacidade dos bairros jardins, total liberdade de percurso, o conforto do transporte porta a porta e finalmente, se constituiu um forte elemento de distinção e "status". Um folheto publicitário da Cia. City de 1928 (figura 16) mostra a mansão e o automóvel, que a vida da metrópole elegu como elementos básicos do consumo conspícuo.

Embora destinado à uma parcela pequena da população, o automóvel atendia aqueles com maior poder político, assim, apesar dos transtornos que causou, nunca foi sacrificado para beneficiar o transporte coletivo. Chegou-se mesmo a propor a retirada dos bondes para eliminar o congestionamento nas áreas centrais:

"porque será que entre nós há ainda quem sustente a idéia oposta..., a de suprimir os bondes das ruas centrais para lhes diminuir o congestionamento, deixando, entretanto, campo livre ao automóvel particular e ao taxi?! Mistério... sendo o problema, como é, o de escoar por canais de dimensões limitadas o maior número de

(39) REALE, E. Brás, Pinheiros, Jãrdins... p. 217.

peessoas na unidade de tempo - entre meios de condução os que devem desaparecer primeiro, deixando campo limpo aos restantes, são os que oferecem menor rendimento..., ora sob esse ponto de vista, o automóvel particular apresenta uma inferioridade tão desproporcionada com os transportes coletivos que, sem hesitação, entre os dois, deve ser ele o sacrificado.

Em que razão apoiar-se, pois, para exigir do bonde que ceda o lugar a um meio de locomoção que atravesse muito mais do que ele, que é muito mais do que ele, empachoso, suscetível portanto, de produzir muito mais depressa a apoplexia do trânsito?..."(40)

Outro técnico que se pronunciou contra os volumosos gastos que os veículos particulares acarretavam aos cofres públicos foi o eng. Dalrymple. No parecer dado em 1927 esse técnico criticou as facilidades dadas ao estacionamento na área central:

"Como todas as outras cidades verificará São Paulo que o mais difícil problema a ser resolvido é o do automóvel particular. Permita-se-me dizê-lo francamente: não tenho simpatia alguma para com os proprietários desses veículos nas suas dificuldades de estacionamento. O

(40) FREIRE, Victor. A reforma do contrato de Viação. Bol. do Instituto de Engenharia - vol. VIII (34) outubro 1927. p. 16.

que me surpreende é que as autoridades empreguem recursos de todos na criação de lugares de estacionamento e em guardar os carros ali deixados por particulares..."⁽⁴¹⁾

Com a implementação do Plano de Avenidas foram conquistados espaços para os automóveis, edifícios foram desapropriados e mesmo as praças e jardins, símbolos da cidade aristocrática de anos anteriores, foram eliminados para ceder espaço ao automóvel. Em 1945, o Anhangabaú deixou de ser o elegante jardim projetado pelo arq. Bouvard para se transformar em enorme estacionamento. (ver fig. 18).

Afirmar que o esquema adotado no Plano de Avenidas preparou a cidade de São Paulo para o uso do automóvel é apenas meia verdade. O veículo particular e a estrutura radial logo se tornaram conflitantes. O número de automóveis aumentou muito rapidamente e as largas avenidas projetadas por Prestes Maia se tornaram insuficientes e, em meados da década de 50, a área central continuou a ser palco de congestionamentos.

Em cidades pequenas e médias (até 300 mil habitantes) o uso do automóvel como transporte urbano pode se adaptar ao modelo radial, porém cidades maiores como

(41) DALRYMPLE, James. Relatório sobre São Paulo. Boletim do Instituto de Engenharia. 3 (34), out. 1927. p.47.

São Paulo tornam isso impossível.⁽⁴²⁾ O esquema radial induz à concentração de atividades no centro, o que aumenta a necessidade de transportes e anula as vantagens decorrentes da maior capacidade das vias. Paradoxalmente e apesar das vultosas obras realizadas no aperfeiçoamento do sistema viário, as condições de transporte urbano apresentaram uma queda na sua qualidade.

Com relação ao uso do solo o modelo radial acontuou a expansão e a especialização do centro. Enquanto os edifícios de escritório proliferavam o número de moradores no distrito da Sé passa a diminuir, indo de 10.283, em 1940, para 9.482, em 1950 e apenas 8.892 em 1960, ⁽⁴³⁾ e as atividades de comércio e escritório se expandem pelo centro novo (ver fig.15).

Ao terminar a administração de Prestes Maia, a cidade estava com a sua estrutura urbana definitiva, apresentando as características físicas que prevalecem até hoje: a área central destinada prioritariamente às atividades comerciais e de negócios. Os bairros populares se localizam nas áreas periféricas. O setor sudoeste se torna o local privilegiado de moradia, verdadeiro cartão postal da cidade.

(42) Ver a respeito THOMPSON, Michael. Great cities and Their Traffic. New York, Penguin, 1978. p.98.

(43) LANGENBUCH, J.R. A Estruturação da Grande São Paulo. p. 250.

Controle Normativo e Embelezamento

Para Prestes Maia, a intervenção do Estado no ur bano visava fundamentalmente fornecer infraestrutura, sem interferir na propriedade e no lucro imobiliário. Seu ur banismo manipula basicamente as vias de comunicação ficando a ocupação do solo no âmbito da iniciativa privada, embora devesse receber alguma limitação. Prestes Maia chega, inclusive, a se colocar contra a desapropriação por zonas, ou seja, aquela não apenas das áreas necessárias para as avenidas mas também de suas faixas lindeiras:

"A desapropriação por zonas ou a excess - condemnation parece-nos em parte dispensável e contrária ao es pírito das nossas instituições. Levantaria grande oposi ção e por reflexão, contra os próprios melhoramentos.

Seus objetivos principais são:

a) resolver a molesta questão das frações rema^{ne} nentes dos lotes; b) a proteção dos empreendimentos con tra o uso prejudicial dos terrenos adjacentes; c) a rever são em benefício da cidade da valorização das áreas vizi nhas aos melhoramentos públicos." ⁽⁴⁴⁾

Prestes Maia defende a idéia que o item "c" pode ria ser abandonado e os dois restantes controlados por ou tros instrumentos urbanísticos. Devido à falta de recur

(44) MAIA, F.P. Introdução ao Estudo de um Plano de Ave nidas....p.16.

sos da municipalidade é paradoxal que ele adotasse essa postura. Para justificá-la comenta diversas leis similares e inclusive a jurisprudência nacional. Desse modo, apegando-se a uma concepção jurídica que visava proteger a propriedade privada, o município permitiu que a valorização advinda da execução do Plano de Avenidas reverteresse inteiramente para os proprietários particulares. A contribuição de melhoria, muito discutida na época, também nunca foi implantada.

A intervenção normativa proposta por Prestes Maia visava fundamentalmente ordenar as construções de modo a favorecer os proprietários imobiliários em seu conjunto era, portanto, totalmente distinta das idéias de Anhaia Mello que propunha uma legislação capaz de limitar a especulação imobiliária. O zoneamento do uso do solo era para Prestes Maia a principal lei urbanística a ser adotada. Já em 1930, o Plano de Avenidas propõe uma lei de zoneamento que deveria colaborar com o Plano Geral de Avenidas:

"Quais no momento devem ser os característicos e o critério do zoning paulista? Estes, a nosso ver: moderação, respeito pelas tendências naturais (salvo quando opostas a princípios essenciais de urbanismo), colaboração com o plano geral, acordo com a estrutura social existente.

Alguns de seus aspectos são de fácil dedução: restrição de altura mais rígida no núcleo central do que na orla do Perímetro de irradiação, restrições às indústrias nos bairros centrais, como o Braz, já liberto das vias férreas; áreas industriais em certos pontos ao longo do Tietê (margem direita), do Pinheiros (margem esquerda) e das estradas de ferro, indústrias mais nocivas e incômodas, confinadas a núcleos mais afastados, em especial no Tietê inferior; faixas e núcleos comerciais ao longo das radiais e nos principais pontos de convergência; zonas de habitações coletivas ao longo das radiais e diametrais próximas, zonas de habitações individuais no vão dos setores, constituindo faixas de arejamento. Próximo aos distritos industriais serão demarcadas as residências de segunda classe, quando possível separada das fábricas por uma faixa verde cheia de play grounds."⁽⁴⁵⁾

Prestes Maia defendia o zoneamento como um instrumento urbanístico a favor dos proprietários de imóveis pelo fato de provocar e garantir a valorização dos mesmos:

"Em São Paulo, como aliás em muitas outras cidades, o cidadão, que empata boa porção da sua fortuna na construção do seu lar ou mesmo dum prédio para renda, nunca esta seguro do dia seguinte. Quando menos espera, um arranha-ceú erigido ao lado do seu palacete virá esmagá-lo.

(45) MAIA, F.P. Introdução ao Estudo de um Plano de Avenidas... p.295.

Uma fábrica, com seu ruído e sua chaminés, afugentará os inquilinos dos seus apartamentos. Um armazém, um açougue, uma garage ou um cortiço, depreciarão os seus prédios.

Só o zoneamento poderá remediar a isto, introduzindo ordem nas construções, especialização nos bairros e organização em toda a cidade; só o zoneamento poderá melhorar as condições de habitabilidade, estabilizar os valores e retardar a decadência dos "blighted-districts". Zoneamento significa o uso mais adequado da terra e é preciso acentuar que seu papel não é somente restritivo mas também construtivo." (46)

Apesar da importância que Prestes Maia dava à lei de zoneamento sua intervenção enquanto prefeito se limitou a regularizar as restrições contratuais do J. América e do Pacaembú. As demais leis urbanísticas adotadas tinham, fundamentalmente, objetivos estéticos, se limitando ao controle das fachadas voltadas para as principais artérias.

A adoção de normas estéticas para as construções urbanas era uma prática antiga: o Código de Posturas de 1886, já continha algumas exigências com relação aos recuos e estilos arquitetônicos. Posteriormente o a

(46) MAIA, Francisco Prestes. O Zoneamento Urbano. São Paulo, Sociedade Amigos da Cidade, 1936 p.2.

to nº 849 de 27/01/1916 e principalmente a lei 3427 de 9/11/1929 ampliaram estas normas visando a harmonia entre as diversas construções especialmente na área central.

A concepção urbanística das avenidas visava dotá-las de aspecto monumental, bem no sentido do urbanismo de Haussmann. Se no conjunto o plano visava uma racionalidade funcional isso não impediu uma preocupação com detalhes capazes de receber um tratamento específico. Vários edifícios eram propostos em locais estratégicos de modo a realçar a importância de alguns pontos focais.

Influenciado por idéias como as de Camillo Sitte (1843-1903) que pregava um tratamento artístico da rede viária de modo a conferir-lhe caráter simbólico, Prestes Maia irá dar especial atenção ao perímetro de irradiação que seria pontilhado de edifícios monumentais. Embora com linhas retas e pouco ornamento, os esboços utilizados como ilustração, mostram uma arquitetura de gosto duvidoso, com forte inspiração fascista.⁽⁴⁸⁾ A valorização das vias centrais como eixos monumentais seria conseguida com adequado controle de algumas fachadas:

(47) MAIA, Francisco Prestes. Os Melhoramentos de São Paulo. São Paulo, Prefeitura, 1945. p.17.

(48) São basicamente edifícios modernos, porém, com certo raço do ecletismo de anos atrás, com linhas verticais predominantes.

"a) Em todas as vias impõe-se o tratamento lateral dos prédios;

b) Em praças arquitetônicas e ruas providas de remate focal o estudo de conjunto é indispensável. A regulamentação dos edifícios deve resultar de cada caso e não ser mero standart municipal;

c) Esse estudo será fruto não de raciocínios teóricos mas do lápis do artista;

d) A regulamentação pode não consistir necessariamente na uniformização das fachadas nem na continuidade das horizontais. Em particular a simetria e os efeitos de massa podem constituir grande recurso."(49)

As intervenções viárias realizadas nesse período possuíam grande cuidado com o desenho da paisagem urbana, seguindo, porém, intenções estéticas bastante diferentes daquelas analisadas no capítulo anterior. De fato, já não se tratava mais de organizar jardins e lugares pitorescos, mas de dar aos eixos viários um caráter monumental e suntuoso. Nesse sentido foi realizado o controle sobre os gabaritos e a continuidade das fachadas lindeiras às avenidas, de modo a obter o efeito plástico desejado.

(49) MAIA, F.P. Introdução ao Estudo de um Plano de Avenidas... p.80.

A intervenção normativa desse período, embora não tenha sido muito significativa, implantou algumas normas de zoneamento e controle sobre as fachadas e volumes edificadas. O próprio Prestes Maia, ao criticar a lei 5261, em 1957, faz um balanço da legislação urbanística adotada na sua gestão:

"... fui eu que na Prefeitura fiz as primeiras leis de caráter mais zonístico e restritivo, embora não pudesse ser essa então a minha preocupação, mesmo porque períodos políticos como aquele merecem mais esforços executivos que legislativos. Em todo caso, cabe não esquecer que fiz a primeira redução de alturas no centro, baixando de 3 para 2 1/2 da largura das ruas; abaixei e uniformizei o gabarito na rua Formosa, que outros levantaram de novo; elaborei e decretei o primeiro regulamento realmente zonístico de bairro, no Jardim América, onde só valiam até então disposições contratuais; elaborei o do Pacaembú, sendo de notar que ambas foram as nossas leis mais restritivas até hoje; regulamentei, a título de exemplo, diversas arterias importantes, como a Nove de Julho, em termos igualmente zonísticos, pois consideravam usos, alturas, super-elevação, recuos, etc. e os faziam variar com o trecho; regulamentei a avenida Ipiranga, sem esquecer de estabelecer-lhe mínimos ou altu

ras normais, tanto para reduzir as irregularidades, co
mo para evitar um aproveitamento deficiente de obras
em que se gastariam somas apreciáveis."(50)

(50) MAIA, Francisco Prestes analisa a lei 5261. (entrevista) A Gazeta 25/07/1957.

TABELA 2 - DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO PAULISTANA

ANÉIS URBANOS	POPULAÇÃO RESIDENTE* (mil hab.)			DENSIDADE (hab/ha)			CRESCIMENTO ANUAL DA POPULAÇÃO	
	1925	1934	1940	1925	1934	1940	1925/34	1934/40
Círculo de 3,5 km (38,48 km ²)	470 (67,1%)	481,7 (52,7%)	525,5 (43,3%)	122,12	125,16	136,55	0,27%	1,46%
Coroa entre 3,5 a 7 km (115,45 km ²)	145 (20,7%)	312,9 (34,3%)	465,8 (38,5%)	13,55	27,10	40,34	9,27%	6,86%
Círculo de 7 km (153,94 km ²)	615 (87,8%)	794,7 (87,0%)	991,3 (81,9%)	39,95	51,62	64,39	2,89%	3,75%
Fora do círculo de 7 km	85 (12,2%)	118,5 (13,0%)	219,5 (18,1%)	-	-	-	3,76%	10,74%
TOTAL	700 (100%)	913,1 (100%)	1209,8 (100%)				3,00%	4,8%

(*) Fonte dos dados Mario Leão op. cit. pág. 85.

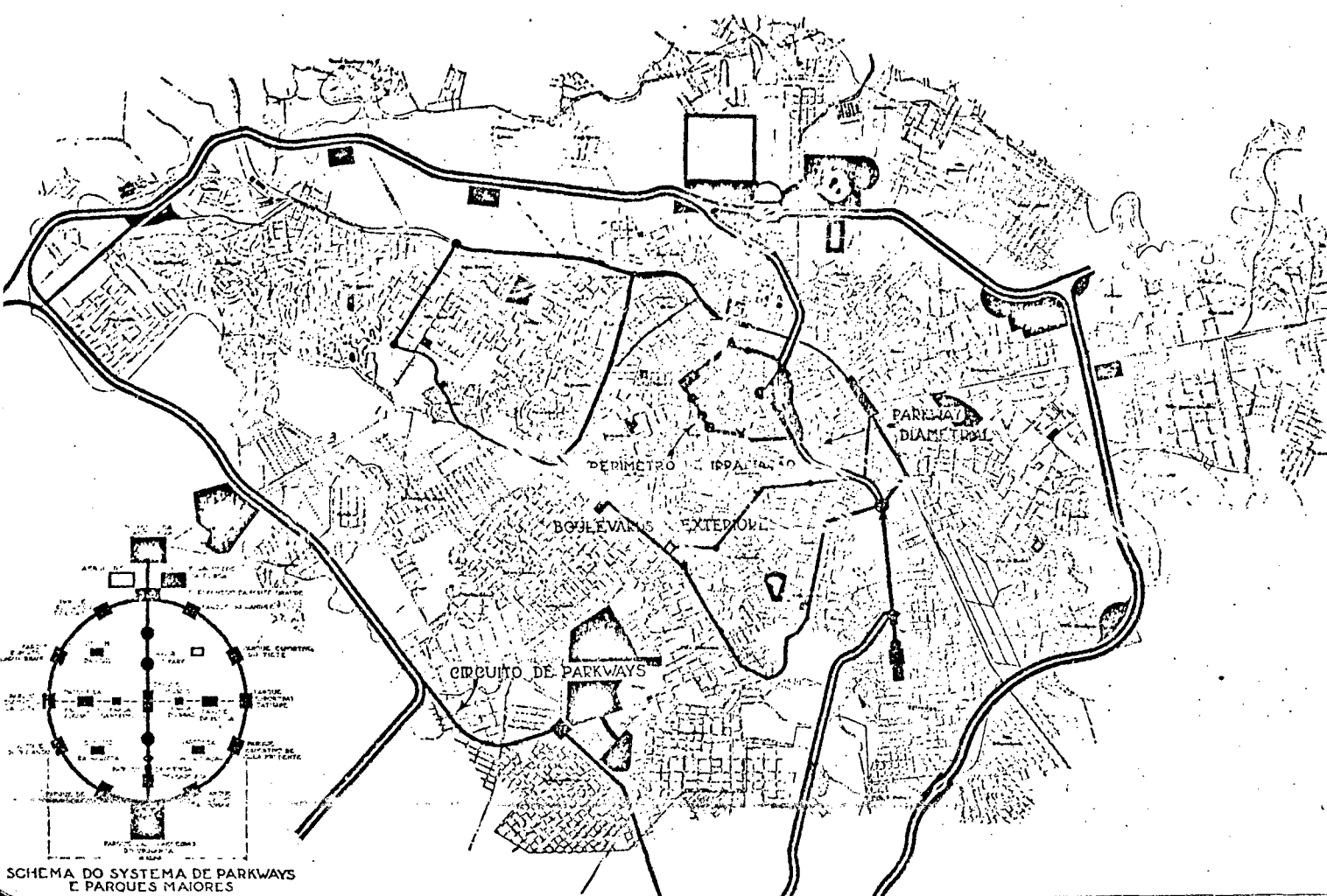
TABELA 3 - EVOLUÇÃO NO VALOR MÉDIO DO M² DOS TERRENOS

ÁREA	VALOR EM CRUZEIROS*				TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL		
	1916	1926	1936	1942	1916/26	1926/36	1936/42
Triângulo	1.000,00	3.000,00	4.500,00	6.000,00	11,61	4,1	4,9
Centro	165,00	357,00	600,00	800,00	8,02	5,3	4,9
Zona urbana	23,00	68,00	100,00	130,00	11,45	3,93	4,45
Zona suburbana	3,00	24,00	36,00	50,00	23,11	4,1	5,6
Zona rural	0,10	5,00	7,50	10,00	47,87	4,10	4,9

* Fonte Mario Leão op. cit. pág. 74.

FIGURA 12

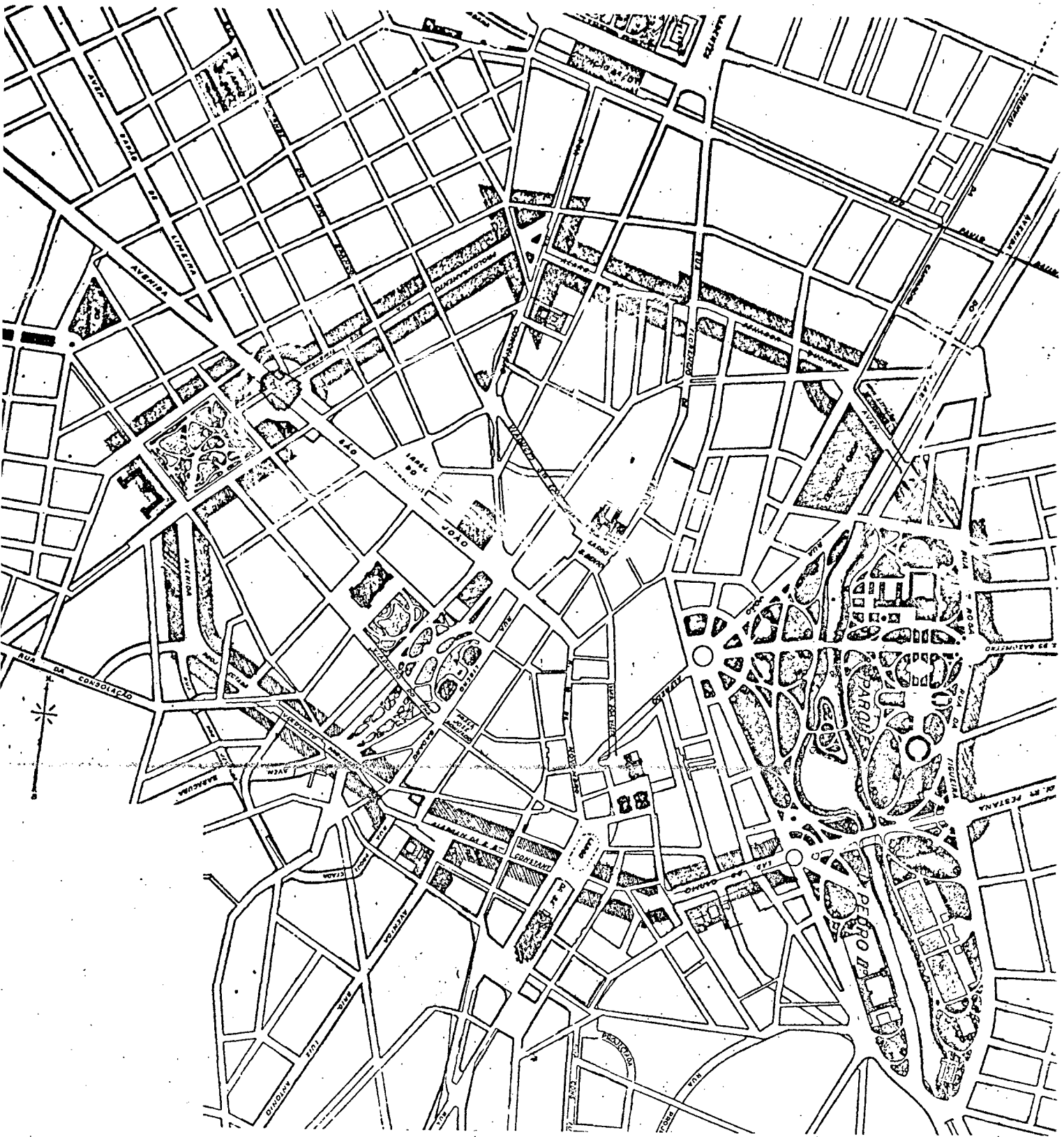
Plano de Avenidas - Vias Perimetrais



Fonte: MAIA, F.P. Introdução ao Estudo de Um Plano de Avenidas para a cidade de São Paulo.

FIGURA 13

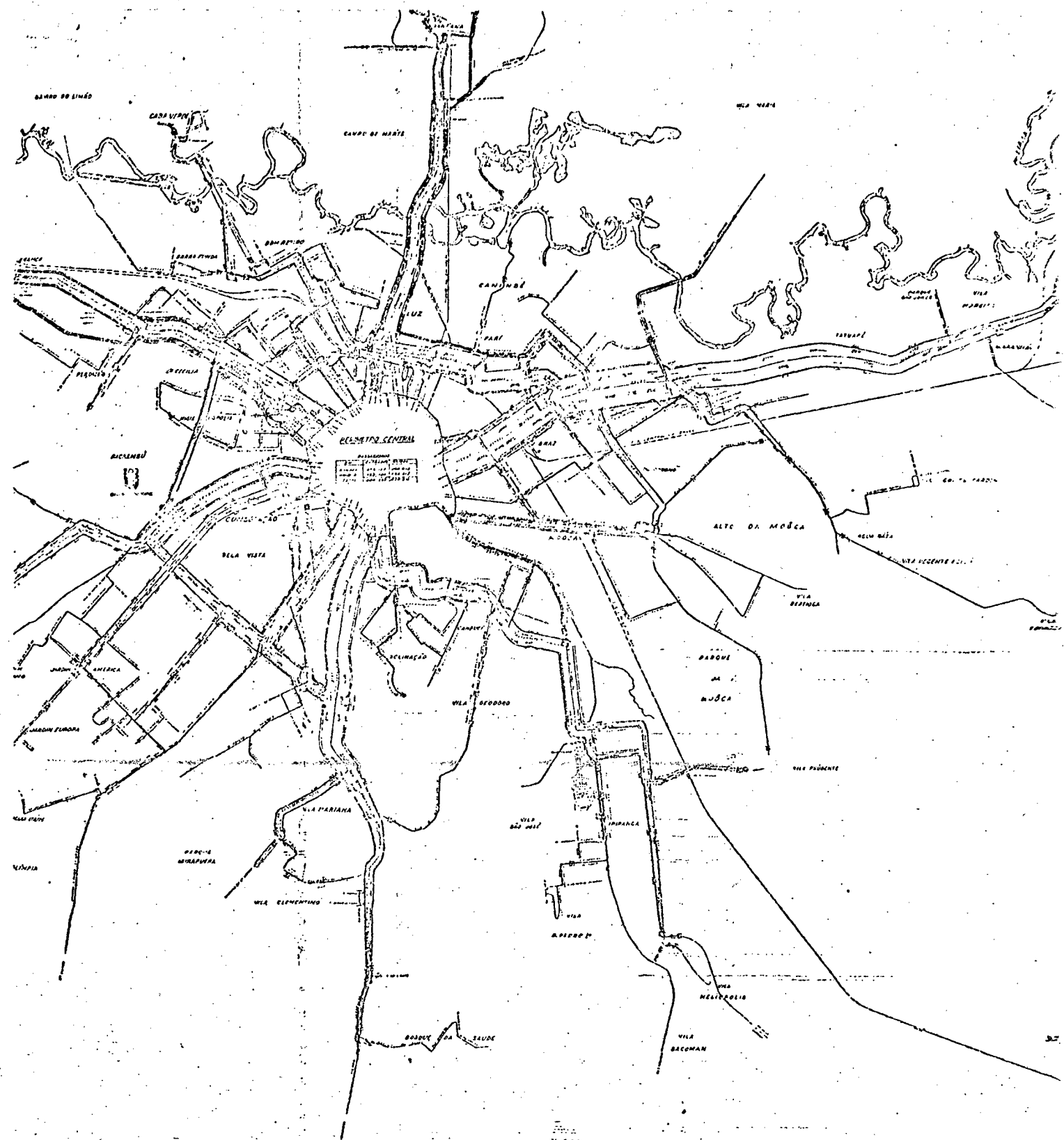
Primeira Concepção do Anel de Irradiação - 1924



Fonte: CINTRA, J.F.U. & MAIA, F.P. Um Problema atual: os grandes melhoramentos de São Paulo. Boletim do Instituto de Engenharia.

FIGURA 14

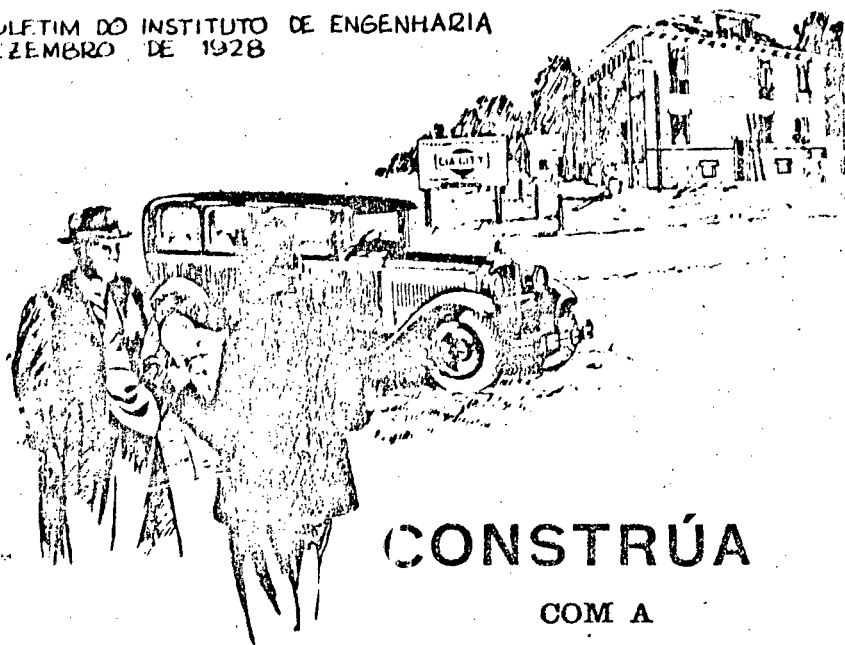
Transporte Coletivo na Capital - Diagrama de escoamento
pessoas transportadas em dia útil das 6 às 24h.



Fonte: LEÃO, Mario Lopes. O Metropolitano em São Paulo.
São Paulo, Prefeitura, 1945.

FIGURA 16 - Anúncio da Cia. City, 1928.

XIX

BOLETIM DO INSTITUTO DE ENGENHARIA
DEZEMBRO DE 1928

CONSTRUA COM A COMPANHIA CITY

Si V. S. deseja augmentar a sua actividade deve, no seu proprio interesse, antes de comprar um terreno para construir, indagar das vantagens que proporcionamos aos nossos clientes.

O SYMBOLO QUE



INSPIRA CONFIANÇA

Para que empatar todo o seu capital num só terreno e construcção quando, com a **mesma quantia**, V. S. pôde. comprando terrenos d'esta Companhia e com o nosso auxilio financeiro, adquirir diversos lotes e em cada um delles edificar uma casa.

Construindo nos varios bairros de nossa propriedade V. S. encontrará maior facilidade nas vendas, obtendo um lucro certo, e realizando assim um optimo negocio.

Isso é de interesse de V. S.? Venha consultar-nos hoje mesmo.

Nossas Propriedades:

Pacaembú, Jardim America, Alto da Lopa, Alto dos Pinheiros, Bella Alliança, Villa Romana, Anhangabá, Pinheiros, Butantan, Villa Nova Tupy.

INFORMAÇÕES E PLANTAS:

City of San Paulo Improvements & F. L. Co. Ltd.

SECÇÃO DE VENDAS

LIBERO BADARÓ, 50 (ant. 144)

CAIXA 1110

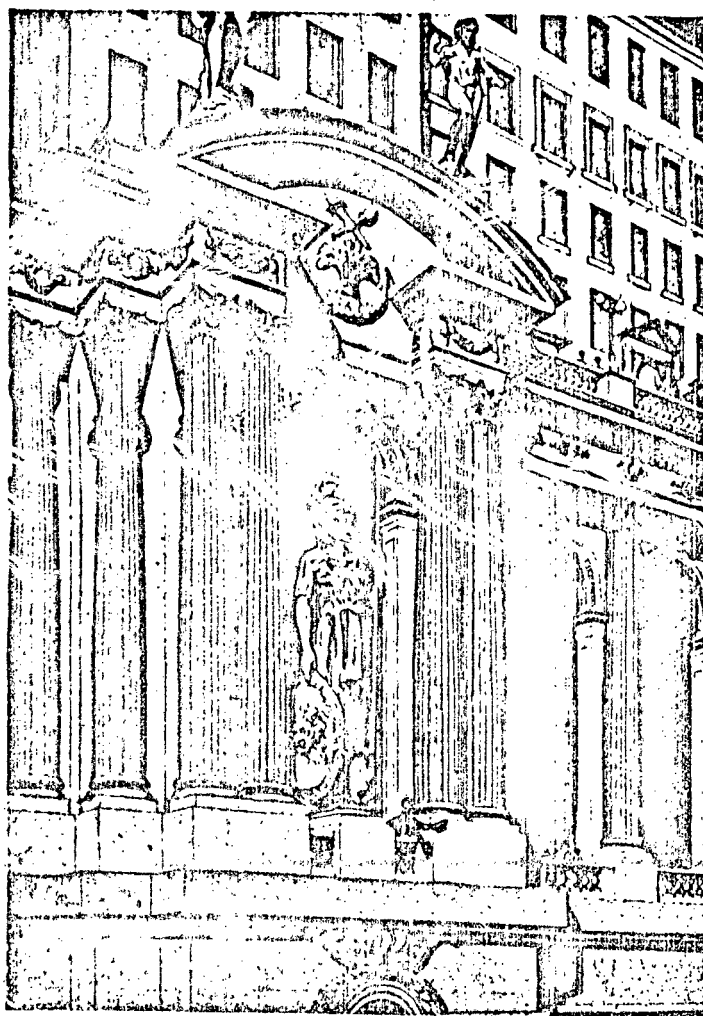
MATRIZ EM LONDRES

TEL. 2-1870

Pede-se a fluzza de indicar este BOLETIM como referencia

A mansão, o automóvel e as roupas européias: os símbolos de status da época.

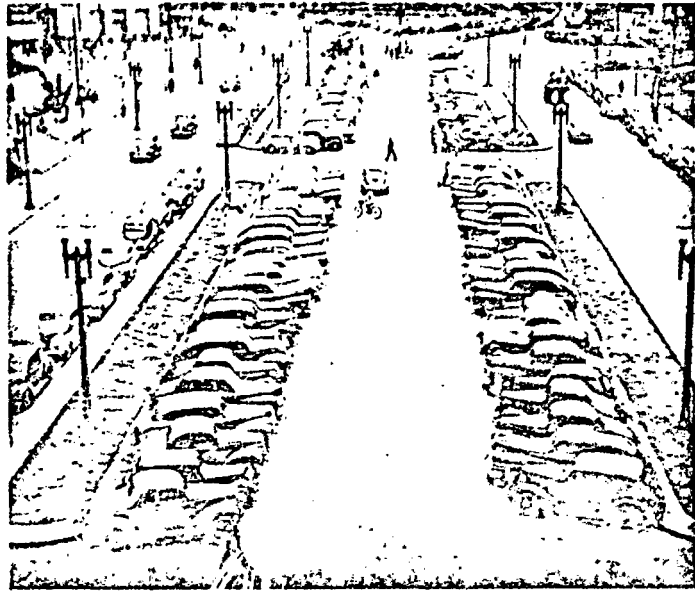
FIGURA 17 - Viaduto S. Francisco - detalhe decorativo



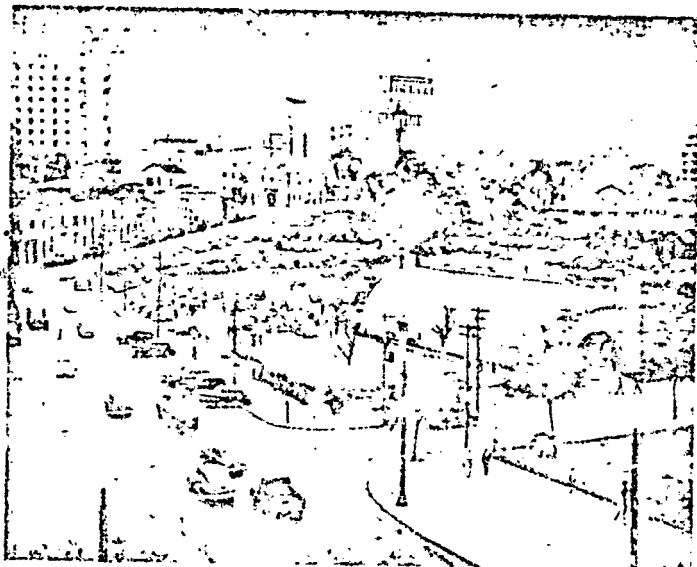
F. P. M. Fig. 49 — Viaducto com edificações laterais
Detalhe

Fonte: MAIA, F.P. Introdução ao Estudo de Plano de Avenidas.

FIGURA 18 - Parque Anhangabaú e Praça das Bandeiras:
dois estacionamentos



1948: no tranqüilo Anhangabaú, o ciclista passeia entre carros estacionados



Praça da Bandeira em 1950: teatro no centro de um grande estacionamento

Fonte: A Construção em São Paulo
nº 1313 - 9/4/73

FIGURA 19 - O Sistema Y diametral



SÃO PAULO: — O sistema Y para o trânsito diametral.

CAPÍTULO 4

A EMERGÊNCIA DO PLANO DIRETOR (1945 - 1961)

4.1. INDUSTRIALIZAÇÃO E METROPOLIZAÇÃO

No período 1945 - 1961 o processo de urbanização anárquico verificado no período anterior se agravou por dois motivos: a intervenção urbanística do município se tornou mais laxa e o ritmo de crescimento demográfico se tornou ainda mais intenso, tanto em termos absolutos quanto relativos. (1)

A causa desse fantástico crescimento residiu na concentração industrial, principalmente dos setores mais dinâmicos, na capital e nos municípios vizinhos, como o ABC, Guarulhos e Osasco, que começaram a se industrializar após 1945.

"Ocorre neste período uma transformação notável na indústria paulistana, que explica a intensificação do crescimento da cidade. Os ramos que produzem bens de consumo cedem lugar aos que produzem bens de produção. Esta é uma tendência em toda indústria nacional nos últimos 10 ou 15 anos, ela se verifica com extraordinária intensidade em São Paulo." (2)

(1) As taxas anuais de crescimento da Capital passaram de 4,0% para 5,0% no período 40/50 e 5,5% no período 50/60. (Ver tabela 4).

(2) SINGER, Paul I. Desenvolvimento econômico e evolução urbana. São Paulo, Ed. Nacional, 1968, p. 59.

A localização industrial até esse período havia sido fortemente induzida pelas ferrovias, especialmente a E.F.S.J. que fornecia a ligação com o porto de Santos. Com a abertura de novas e modernas rodovias, como a via Anchieta (inaugurada em 1947) e a via Dutra⁽³⁾ estabeleceu-se um novo padrão de localização industrial. Os lotes contíguos a estas rodovias se tornaram caracteristicamente industriais. Além das vantagens locacionais oferecidas pelas áreas lindeiras às rodovias, a dificuldade de encontrar terrenos disponíveis a baixo preço, nas áreas industriais tradicionais levou o empresariado a procurar terrenos nestas áreas periféricas:

"Este aumento recente da importância industrial da periferia da Grande São Paulo encontra sua explicação numa certa "saturação" industrial do núcleo constituído pela Capital. Esta "saturação" decorre, por sua vez, duma série de desvantagens cada vez maiores, que a localização industrial na capital apresenta que se pode interpretar como resultado da "lei dos rendimentos decrescentes."⁽⁴⁾

(3) A via Anhanguera, a terceira das rodovias principais, não atraiu indústrias devido à topografia acidentada.

(4) SINGER, P. I. Desenvolvimento Econômico e evolução urbana. p. 63.

Começa, assim, a haver um processo natural de descentralização do emprego industrial gerando um rápido crescimento de municípios como São Caetano, Santo André, Osasco e principalmente São Bernardo e Guarulhos,⁽⁵⁾ localizados nas saídas das principais rodovias.

A expansão da área urbanizada da capital e dos municípios vizinhos vai, gradualmente, eliminando as áreas rurais que envolviam os diversos núcleos. A cidade ultrapassa os seus limites administrativos e surge uma nova denominação: a Grande São Paulo, conjunto de cidades conurbadas e interligadas física e funcionalmente. Embora já existissem interligações funcionais entre a Capital e os demais núcleos, nesse período essas interligações se tornaram mais fortes. O crescimento de São Paulo atingiu os municípios contíguos, cujos centros urbanos passaram a desenvolver atividades complementares ao núcleo metropolitano. A pesquisa SAGMACS, feita em 1956, identificou 19 subcentros que se desenvolveram espontaneamente e representavam uma descentralização do centro principal. Destes subcentros, cinco pertenciam a outros municípios: S. Caetano, Santo André, São Bernardo, Osasco e Guarulhos, os outros 14 se situavam na própria Capital: Brás, Móoca, Penha, São Miguel, Ipiranga, Vila Prudente,

(5) Guarulhos, por exemplo, tinha em 1940 apenas 6.660 habitantes e, em 1960, passa a ter 77.980 hab.

Saúde, Ibirapuera, Santo Amaro, Pinheiros, Lapa, Santana, Tucuruvi e Vila Maria. Tivemos assim dois processos complementares: a expansão da área urbanizada induzindo o aparecimento de subcentros dentro do próprio município, e, simultaneamente, os núcleos dos municípios vizinhos se desenvolvendo como subcentros metropolitanos dependentes do núcleo principal.

Estes subcentros de comércio e serviços surgiram nos "nós de tráfego", especialmente, nas áreas que já apresentavam algum desenvolvimento comercial em torno das estações ferroviárias, como na Lapa, por exemplo. Para atender à periferia, cada vez mais distante do centro principal, muitas linhas de ônibus deixaram de atingir a área central fazendo o "ponto final" nas proximidades das estações do trem de subúrbio.

A expansão destes subcentros foi decorrente da expansão da periferia da cidade, loteada sem maiores cuidados urbanísticos. Entre 1954 e 1962 foram urbanizados cerca de 44 mil hectares, dobrando a área urbana de 1954 que era de 47.330 ha⁽⁶⁾. Os bairros mais distantes (com mais de 5 km da Sé) possuíam, em 1940, cerca de 48% da população e, em 1960, passaram para 76%.

(6) VILLAÇA, F. A Estrutura Territorial da Metrópole Sul Brasileira. p. 30.

Nesse período foram tomadas algumas iniciativas pelo Estado para solucionar o problema da habitação popular, através de conjuntos habitacionais organizados por Institutos de Previdência, alguns deles de excelente qualidade arquitetônica como o conjunto do IAPI construído, em 1949, em Santo André. Paralelamente a estes empreendimentos a iniciativa privada se lançou também a construir conjuntos habitacionais.

O grande comércio imobiliário, tradicionalmente limitado - nos subúrbios - ao loteamento de glebas e respectiva venda de terrenos, a partir de 50 se diversifica e se lança a empreendimento mais ousado: a venda de casas na gleba adquirida, compreendendo vários quarteirões. Este foi o caso da "Cidade Patriarca" e "Cidade A.E. Carvalho". (7)

Surgiu assim um novo elemento na paisagem urbana da periferia: os conjuntos de residências térreas nos bairros mais afastados, assobradadas e geminadas nas áreas mais centrais, ou ainda, pequenos edifícios de apartamentos com 3 ou 4 pavimentos para evitar o elevador. Embora essas tipologias arquitetônicas se apresentassem como as mais indicadas por proporcionarem maior densidade (entre 300 a 600 hab/ha), o que reduzia os custos de urbanização, não puderam competir com o lote

(7) LANGEMBUCH, J.R. A Estruturação da Grande São Paulo. p. 231.

"desurbanizado" típica solução de moradia dos migrantes, de um modo geral trabalhadores de baixa qualificação. Os conjuntos habitacionais se constituíram em exceção, tendo uma participação pouco significativa no quadro geral que caracterizou a ocupação da periferia da cidade nesse período.

Simultaneamente à expansão comercial dos subcentros e à maior dispersão dos empregos industriais a área central de São Paulo teve um grande desenvolvimento, estimulado pelas reformas urbanísticas implantadas por Prestes Maia. Ocorreu nessa zona um intenso processo de verticalização, especialmente nas imediações da Av. Ipiranga e da alça sul do anel de irradiação, com uso predominante de edifícios para escritórios. O local de trabalho sofreu, portanto, intensa concentração obrigando os moradores da periferia a demorados deslocamentos até o local de trabalho. Em 1956 a pesquisa SAGMACS constatou uma grande perda de tempo nos deslocamentos moradia-trabalho fruto da concentração de empregos na área central:

"as deficiências da localização dos locais de trabalho são patentes.

1 - Na Zona Norte: Falta de emprego local e de comunicações mais rápidas, para a zona atual de trabalho, ao longo das ferrovias.

2 - Na Zona Leste: Grande falta de emprego local sobretudo na região de Itaquera e na zona de influência da Penha, onde se verificam as maiores durações de deslocamentos, chegando em vários pontos a 4 horas.

3 - Na Zona Sul da Saúde o problema é também bastante agudo: entre 2 e 3 horas. Na Zona do Ibirapuera e na Zona de influência de Pinheiros também se verificam durações longas de deslocamento.

4 - No caso da zona de Ibirapuera, grande parte do emprego é no centro principal, impondo-se portanto uma ligação rápida para o mesmo."

...

"Considerando-se que 1 hora seria o limite aceitável, vemos que 41,6% da população paulistana está em condições insatisfatórias. Deve-se observar, também, que o tempo considerado é o de uma viagem de ida e volta. Uma parcela da população trabalha em dois períodos, vindo almoçar em casa o multiplica por 2 o tempo consumido em transporte por dia." (8)

O estudo da SAGMACS concluiu, também, que os estabelecimentos localizados na área central eram os que exigiam maior deslocamento dos seus empregados, quando comparados com estabelecimentos localizados na perife-

(8) SAGMACS. Estrutura Urbana da Aglomeração Paulista p. II - 101 e II - 102.

ria, cuja maior parte dos funcionários morava nas imediações, muitas vezes se dirigindo ao trabalho a pé.

Acompanhando a concentração do emprego, as áreas centrais da capital sofreram também um processo de adensamento residencial, com a popularização do apartamento como solução para a moradia nos bairros mais centrais: Santa Cecília, Consolação, Liberdade, Higienópolis, etc.

A falta de áreas verdes, de áreas de lazer e o elevado índice de ocupação e aproveitamento do lote, transformavam os edifícios de apartamentos em um novo problema para a cidade e para os urbanistas:

"O que nós verificamos, hoje, nesses prédios de apartamentos feitos em São Paulo? São verdadeiros cortiços de luxo...

Edifícios inteiros com centenas de apartamentos de quarto, banheiro e a tal de "kitchenette", que se resume num cantinho com um bico de gás para empestar o ambiente do quarto e banheiro...

- É impossível que uma família more indefinidamente ali, prosseguiu o prof. Anhaia Mello, é impossível que uma criança fique a vegetar num ambiente desses. V. Excias. sabem que, em Higienópolis cujo nome parece até ser uma irrisão, não há parques, salvo a pequeníssima

Praça Buenos Aires, um quadradinho cercado por imensos arranha-céus e é triste ver aquelas mães de família e pagéns empurrando os carrinhos com as crianças, atravessando a Av. Angélica, para levar os pequenos a tomar um pouco de ar e de sol naquele minguado recanto. É o mesmo espetáculo que observamos na praça da República, cortado pelas vias públicas que integram o anel de irradiação do tráfego no centro da cidade."⁽⁹⁾

A área central perdia definitivamente as características pitorescas que possuía décadas atrás. As construções assobradadas cederam lugar aos novos edifícios que ocupavam o lote ao máximo, sem deixar recuos ou áreas verdes e reforçavam a agressividade nervosa das ruas congestionadas pelo rápido aumento do número de veículos particulares que passaram de 22.739, em 1940, para 120.662 em 1960⁽¹⁰⁾, ou seja, de 17 para 31,5 veículos para cada mil habitantes. Mesmo nas novas avenidas feitas por Prestes Maia a velocidade dos veículos na hora do "rush" era muito lenta, no anel de irradiação, por exemplo, a velocidade média de percurso por automóvel, em 1956, era de apenas 9,4 km/h⁽¹¹⁾.

(9) MELLO, Luis Ignácio Romeiro de Anhaia. "Cortiços de Luxo - os arranha-céus". entrevista ao Correio Paulistano 30/06/1957.

(10) No Município de São Paulo e Osasco - conforme LAN GEMBUCH, J.R. A Estruturação da Grande São Paulo.

(11) SAGMACS. Estrutura Urbana da Aglomeração Paulista. p. IV-96.

Apesar do rápido crescimento da cidade o sistema viário praticamente não foi ampliado. A falta de recursos impediu a realização, com suficiente rapidez das obras públicas que o crescimento urbano solicitava e despertou em alguns técnicos a consciência de que estas obras não seriam suficientes para controlar o desenvolvimento caótico, sendo necessário intervir no processo de produção e reprodução do espaço urbano, até então, deixado livre e espontâneo.

TABELA 4

DESENVOLVIMENTO DA POPULAÇÃO PAULISTANA

ANO	POPULAÇÃO URBANA	TAXA GEOMÉTRICA ANUAL DE CRESCIMENTO
1900	239.820	4.5%
1920	579.033	4.5%
1934	1.060.120	4.0%
1940	1.337.644	5.0%
1950	2.198.096	5.5%
1960	3.825.351	

4.2. DEMOCRACIA & PLANO MOSES

Pragmáticos & Sonhadores

Contrastando com o período anterior no qual, durante oito anos, a Prefeitura manteve uma única direção e foi profícua em obras e realizações, de 1945 a 1953 tivemos oito prefeitos e praticamente nenhuma intervenção importante na cidade. Apesar disto, esse período não foi totalmente nulo para a evolução do urbanismo. O término do período autoritário permitiu que novas idéias emergissem e, contrastando com o ideário que até então havia predominado, começaram a tomar corpo novas idéias que visavam reformular radicalmente a intervenção do Estado no urbano.

Em São Paulo a Câmara dos Vereadores passou a ser eleita pelo voto popular, ficando o Prefeito indicado pelo Governador do Estado. Apesar de não serem eleitos, os prefeitos tiveram que responder às pressões da sociedade civil de modo a evitar o desgaste político do governador e do seu partido.

As eleições de 1957, para o governo do Estado, foram ganhas por Adhemar de Barros do PSP que obteve o apoio do PCB e venceu os grandes partidos nacionais: a UDN, o PSD e o PTB. O governo do Adhemar sofreu forte oposição, com ameaça constante de "impeachment"⁽¹⁾ e te

(1) Ver a respeito SAMPAIO, Regina Adhemar de Barros e o PSP. São Paulo, Global, 1982 p.57-67.

ve que alterar por diversas vezes as composições políticas com os demais partidos, afastando-se dos comunistas e aproximando-se do PTB, principal concorrente na disputa pelos votos das massas urbanas.

Fruto do novo contexto político, a administração da cidade se tornou instável com pequena permanência do prefeito no cargo. Apenas entre 1947 e 1951, época em que Adhemar de Barros foi governador, foram nomeados cinco prefeitos. O urbanismo não ficou alheio às mudanças constantes. A permanência do urbanista nos órgãos técnicos e suas possibilidades de implementar planos passou a depender da direção política do município. Não se repetiram mais casos como o do eng. Victor da Silva Freire, diretor de Obras Públicas da Prefeitura Municipal de 1899 a 1924 (25 anos) e responsável pela implantação dos melhoramentos na área central. Após 1945, além da substituição periódica do prefeito, houve, também, a substituição periódica dos técnicos planejadores e dos planos urbanísticos.

Um aspecto importante desse novo período político foi a maior participação das camadas populares; a sociedade se tornou mais pluralista, e o poder não emanava, como na República Velha, de um grupo relativamente homogêneo, tanto em interesses quanto em formação sócio-cultural. A hegemonia da aristocracia rural-urbana dos fazendeiros do café desaparecera com a revolução de 30, e a participação política se tornou mais ampla, com os

interesses dessa aristocracia fazendo parte de uma intrincada rede política mais complexa envolvendo a burguesia industrial, setores de classe média e o proletariado urbano.

As massas urbanas terão nesse contexto um papel crucial, permitindo pelo voto secreto e pela capacidade de se organizar em sindicatos e sociedades de cunho popular. Surge o fenômeno do populismo, que predominou em São Paulo e no Brasil de um modo geral:

... "Neste (o populismo) reside a verdadeira base da democracia que prevalece no pós-guerra no Brasil. A hegemonia política dos interesses cafeeiros (ou mais precisamente dos setores agro-exportadores) terminou definitivamente. Com a diferenciação econômica e social muito maior que atualmente existe, nenhum grupo da sociedade tomou seu lugar. Há então na política um constante apelo ao "povo", referindo-se implicitamente o termo à população urbana ou, mais precisamente, às suas camadas médias e baixas." (13)

Como consequência da democratização, a Prefeitura passou a se orientar por critérios de legitimação, em substituição aos critérios técnicos que predominaram no período anterior, visando obter respaldo político na

(13) LOPES, Juarez Rubens Brandão Desenvolvimento e Mudança Social. 3ª edição. São Paulo, Ed.Nacional-INL, 1976 p.87.

população votante. Temos, assim, uma "atuação política" da Prefeitura na solução dos problemas urbanos. Mais precisamente, mudou o que se entendia por problema urbano. As precárias condições de moradia da maior parte da população aparecem pela primeira vez como uma questão fundamental. Até então, a "cidade" se restringia à área central e os "problemas" se restringiam aos problemas dessa zona porém, dentro da nova conjuntura política não puderam continuar no esquecimento as condições de habitação dos bairros periféricos que cresciam na clandestinidade, sem atender sequer à legislação existente e sem esperar pelos benefícios dos serviços públicos.

A nova forma de pensar os problemas urbanos aparece no ciclo de Palestras realizadas por técnicos da Secretaria de Obras em 1949. A palestra do eng. Gomes Cardim, diretor do Departamento de Urbanismo, colocou os loteamentos clandestinos como a questão principal a ser resolvida pela administração. Segundo ele, São Paulo era a cidade com maior número de ruas particulares do mundo: 1730 (fruto de loteamento irregulares). "São elas as órfãs da cidade, suas enjeitadas; são elas que servem para alimentar campanhas políticas, com promessas de melhoramentos e oficialização,..." Para pavimentar estas ruas a Prefeitura demoraria oito anos utilizando a capacidade máxima de calçamento anual.

A solução preconizada pelo técnico seguia uma linha totalmente distinta daquela de Prestes Maia e visava evitar o crescimento contínuo da área urbanizada: A cidade deveria ser envolvida por um cinturão de área não urbanizável, canalizando o crescimento para cidades satélites:

"Com a limitação do crescimento da cidade em extensão e formação da cinta verde, para a ocupação dos bosques, chácaras, etc..., que dando recreação, ajudam a alimentar a cidade, podemos, então, planejar dentro da área urbana com maior segurança, apoiados nos dados estatísticos que seriam colhidos." (14)

A solução para os problemas urbanos seria obtida por uma lei que limitasse o crescimento da cidade: "Para isso não se precisaria de grandes cogitações e de comissões e mais comissões. Bastaria uma lei que dissesse mais ou menos: é proibido arruar e lotear terrenos com lotes residenciais fora da zona x..." (16) Esse novo idealário, com influência do urbanismo inglês, era propagado por técnicos como Anhaia Mello e teve grande aceitação pelos urbanistas, especialmente, pelos arquitetos. (15)

(14) SÃO PAULO, (cidade) Prefeitura do Município. Secretaria de Obras. Problemas urbanos da Capital, Planejamento Geral, Legislação Urbanística. São Paulo, 1951. p. 12.

(15) Anhaia Mello teve destacada participação na fundação da FAU USP (1948) e foi o primeiro diretor dessa escola.

(16) SÃO PAULO (cidade) Prefeitura do Município. Problemas Urbanos da Capital, ... p. 31.

Outra conferência importante desse ciclo foi de Carlos Lodi sobre o Planejamento Geral da Cidade. Criticando a concepção urbanística de realizar obras no centro urbano, Carlos Lodi defendeu a idéia de que o urbanismo deveria voltar sua atenção para a periferia:

"... Pois a atenção voltada para o núcleo faz perder de vista de que este, como dissemos, é função do desenvolvimento periférico e não o contrário, e que é necessário pois dispor sobre a periferia, e não sobre o núcleo, de preferência, para a solução dos problemas urbanos." (17)

Carlos Lodi defendeu ainda a necessidade de controlar a especulação imobiliária e a vinculação do planejamento urbano ao regional.

Essa nova concepção de urbanismo voltado para os problemas da periferia e para o Plano Diretor se refletiu na organização do Departamento de Urbanismo, que evoluiu da secção de urbanismo vinculada ao departamento de obras públicas da Secretaria de Obras da Prefeitura. Em 1947, esta secção se transformou em Departamento contando com três divisões:

URB 1 - para pesquisa, regulamentação e divulgação

(17) SÃO PAULO (cidade) Prefeitura do Município. Problemas Urbanos da Capital,... p.31.

URB 2 - para o planejamento geral da cidade

URB 3 - para o desenvolvimento do plano da cidade.

Aparentemente, a Prefeitura passou a contar com um órgão destinado especificamente ao planejamento urbano, porém, devido à vinculação com a Secretaria de Obras o departamento se limitou à realização de projetos viários (feitos por URB 2 conforme as diretrizes do plano de avenidas - 1920) sem contar com pessoal técnico para implementar o processo de planejamento integrado.

Formulamos a hipótese de que, com o Departamento de Urbanismo, surgiu uma divisão entre urbanistas e planejadores. Essa divisão se tornou mais acirrada durante a década de 50. Prestes Maia, adepto fervoroso da velha escola tece publicamente suas primeiras críticas à nova corrente em 1950:

"Numa comissão de urbanismo são de esperar os conflitos. Estes concernem pouco aos projetos em si, em regra são embates de idéias ou mesmo de temperamentos. Porque em todo o mundo o campo divide-se em dois: "utopistas" e "práticos", "filósofos" e "técnicos". Por tais circunstâncias, os pacatos comissários atravessarão, ao menos no princípio, momentos de angustiosa incompreensão.

... Na Prefeitura da Capital sofremos por vezes a crítica filosófica. O curioso é que esta se compra

zia em invocar o célebre Moses, justamente representante da escola oposta,..."(17)

Grosso modo, correspondendo à divisão entre urbanistas e planejadores, ocorreu uma divisão entre engenheiros e arquitetos. Em 1943 os arquitetos adeptos do movimento moderno fundaram o departamento paulista do IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil, desligando-se do Instituto de Engenharia. Em 1948, a Faculdade de Arquitetura separou-se da Escola Politécnica, terminando a formação de engenheiro arquiteto. O IABsp conseguiu certa evidência política ao propagar as idéias da Carta de Atenas e do urbanismo moderno utilizando os meios de comunicação de massa, como os jornais e a televisão (18). Infelizmente, a interferência dos arquitetos nesse período se deu mais através desses meios de comunicação, dentro da Prefeitura não havia o cargo de arquiteto, o que dificultou a atuação desses profissionais na administração e na carreira pública.

(17) MAIA, Francisco Prestes. O Plano Regional de Santos. São Paulo, 1950 p. 236.

(18) Em meados da década de 50 o IABsp manteve um programa semanal durante três anos na TV Tupi (canal 4) em horário nobre (20 h) onde os arquitetos e urbanistas divulgavam suas idéias e reivindicavam da Prefeitura a elaboração do Plano Diretor da Cidade.

Prefeitos & Planos

Entre 1945 e 1953 foram nomeados sete prefeitos, em apenas oito anos. Armando de Arruda Pereira (01/02/51 a 07/04/53) foi o que permaneceu por mais tempo no cargo. O motivo principal da curta permanência era geralmente po-
lítico:

...."Mesmo os prefeitos não eleitos desse perío-
do democrático - os que ainda são indicados pelos goven-
nadores do Estado, entre 1945 e 1953 - têm que buscar a
poio entre os diversos segmentos da população, inclusive
nas classes mais baixas. Cristiano das Neves, por exem-
plo, que ocupou a prefeitura por cinco meses em 1947, en-
frentou forte pressão da população quando pretendeu aumen-
tar as tarifas dos bondes. Embora tais pressões ainda não
~~se expressem por canais institucionais~~, pois a câmara
só seria reaberta em 1948, o prefeito Cristiano, indicado
por Adhemar de Barros, não pode realizar o aumento, e ain-
da foi demitido. O prefeito seguinte, Milton Improta, tam-
bém indicado por Adhemar, foi interpelado pela recém-aber-
ta câmara municipal quanto a aspectos financeiros de sua
gestão. Adhemar de Barros o demitiu por medo do desgaste
político que representavam as críticas ao seu prefeito:
nesse período de abertura, em que as eleições entravam na
ordem do dia, não convinha indispor-se com a parcela vo-
tante da população."(19)

(19) COGEP & FUNDAP. O planejamento Urbano em São Paulo.
p. 26.

Apesar de ter ficado pouco tempo no cargo, o arquiteto Cristiano Stockler das Neves demonstrou grande preocupação com o crescimento desordenado da cidade e criou a Comissão do Plano Diretor, que foi completamente ignorada pelos prefeitos seguintes, e só começou a operar regularmente durante a administração de Jânio Quadros. Criou também o Departamento de Arquitetura e a Comissão de Estética, visando controlar "os abusos de uma certa liberdade plástica preconizada por um falso modernismo." (20)

Após a demissão de Cristiano, Adhemar de Barros nomeou ainda quatro prefeitos: Paulo Lauro (ago 47 / ago 48), Milton Imbrota (ago 48/jan 49), Asdrubal E. da Cunha (jan 49/fev. 50) e Lineu Prestes (fev 50/jan 51). Nenhum deles deu maior contribuição ao planejamento da cidade, aliás, a grande contribuição destes prefeitos foi na área cultural: engrossando o folclore político desse período. Paulo Lauro, por exemplo, contratou um estudo do Metrô⁽²¹⁾ que foi logo esquecido mas custou uma exorbitância aos cofres públicos. Além disso, foi muito criticado por irregularidades administrativas diversas e não conseguiu ter suas contas aprovadas pela Câmara

(20) MORENO, J. Histórias da História da Cidade de São Paulo... Jornal da Tarde 25/01/79 p. 19

(21) Metrô da Cia. Geral de Engenharia (1948).

por suspeita de desonorabilidade moral. Posteriormente, em 1954, foi processado pela Prefeitura por crime de peculato mas venceu no STF. Paulo Lauro foi substituído por Milton Improta, pessoa ainda menos indicada para o cargo e incapaz de implantar qualquer processo de planejamento consequente. Júlio Moreno caricaturalmente o classifica de excêntrico: "Pessoa excêntrica, tinha uma gaitinha sempre no bolso. Quando atendia ao telefone, soprava o instrumento e dizia: "Alô, aqui é o homem da gaita!" Também costumava andar de gatinhas sob os móveis ou montar, como Napoleão, num cavalezinho de bronze que existe na ante-sala do gabinete do prefeito. Do alto desse cavalo gritava: "Não caio!" Caiu em 3 de janeiro de 1949, pouco depois de ter criado um cargo na Fazenda Municipal, com salário polpudo, e que diziam ser para si próprio." (22)

O prefeito seguinte Asdrubal E. da Cunha ficou, evidentemente obscurecido por estas duas estrelas. Mais incrível que estes personagens foi o processo personalista que os escolheu ter sido justificado por motivos de segurança nacional.

Lineu Prestes, político do PSP e ex-reitor da USP, foi o quinto prefeito nomeado por Adhemar. Sua principal realização no campo do urbanismo foi a contrata-

(22) MORENO, J. Histórias da História da cidade de São Paulo... Jornal da Tarde 25/01/79 p.19.

ção do IBEC-International Basic Economy Corporation, em presa com sede em Nova York, dirigida por Nelson Rockfeller.

Rockfeller & Moses

O Plano de Melhoramentos contratado pelo prefeito Lineu Prestes não se caracterizou como um Plano Diretor mas apenas como um conjunto de observações e sugestões para orientar a atuação a curto prazo da administração municipal. O trabalho englobou os seguintes tópicos:

- Planejamento e Zoneamento
- Transporte Coletivo
- Rodovias Arteriais e Trânsito
- Retificação do Rio e Urbanização da Várzea
- Parques e Praças de Recreio
- Saneamento Básico.

Quais os motivos que levaram a contratar técnicos de fora e, portanto, pouco acostumados com os problemas específicos da cidade, para planejar a atuação da prefeitura? Segundo o prefeito Lineu Prestes o estudo permitiria "condicionar o emprego do dinheiro público ao estudo sistemático e racional das necessidades coletivas, que teriam de subordinar-se a um planejamento geral das questões administrativas, financeiras e técnicas

do município." (23) Ora, justamente uma intervenção planejada no processo de urbanização implicaria em estabelecer uma prática de planejamento com órgãos técnicos da prefeitura e não apenas comprar um volume impresso em Nova York, desvinculado da nossa realidade e que não teve continuidade administrativa.

O trabalho não teve boa repercussão entre os técnicos paulistanos. O Instituto de Arquitetos do Brasil - Seção de São Paulo repudiou o trabalho em assembleia geral especialmente convocada e o eng. Prestes Maia criticou a timidez com que foram tratados alguns problemas fundamentais como o metrô, a transferência das ferrovias e o congestionamento no "triângulo" central, além da ignorância do determinismo geográfico que deveria orientar as soluções viárias." (24)

Mas os pontos frágeis do trabalho não parecem estar nas questões técnicas, e sim nas condições em que o estudo se realizou. Interesses políticos e econômicos que supostamente estariam "por trás" das propostas foram o alvo da crítica violenta que a revista Fundamentos (25) fez ao estudo:

(23) PRESTES, Lineu. Melhoramentos de Inadiável realização para São Paulo. (entrevista) Diário de São Paulo. 15/12/1950.

(24) Conforme entrevista para o Diário de São Paulo 1/5/51.

(25) Publicação Cultural vinculada ao partido comunista.

"Com as 'observações' que puderam colher em uma semana que estiveram em São Paulo, correndo, engradados em um ônibus, de um lado para outro, com ares de turistas afobados, os homens da IBEC só conseguiram produzir um magro Memorial recheado de propostas de negociatas ilícitas encomendadas por Rockefeller⁽²⁶⁾, mal cobertas com um verniz de afirmações acacianas e enormes sandices em matéria de urbanística, demonstrando a mesma finura de espírito do chefe no elogio à arquitetura brasileira.

Pelo memorial, afinal batizado de "programa de melhoramentos", título inteiramente ao sabor das conversas ao pé do fogo do então governador Adhemar de Barros, pagou a prefeitura, três milhões e quinhentos mil cruzeiros.

... São Paulo cidade que cresce assustadoramente, é campo fértil para a aplicação de seus capitais em empréstimos escorchantes ou em melhoramentos urbanos de toda a sorte, como por exemplo a Companhia para urbanização das terras à margem dos rios Tietê e Pinheiros que se propõe a organizar, Rockefeller de parceria com a Light. As terras atualmente alagadiças à margem dos rios - sessenta milhões de metros quadrados - com a retifica

(26) O trabalho foi contratado quando de uma visita de Nelson Rockefeller à São Paulo.

ção e a construção de avenidas marginais pagos pelos cofres públicos, passariam a valer uma fortuna astronômica..."(27)

A proposta de comprar 500 ônibus modernos para melhorar o calamitoso transporte coletivo em São Paulo foi também criticada:

..."Como solução sugerem a compra imediata de 500 ônibus cujo catálogo e preço detalhada até o centavo, incluem como uma das setenta páginas do programa de melhoramentos. É a linguagem direta de Mr. Bingham um dos "técnicos" do plano, cavalheiro reconhecidamente ligado aos magnatas de motores diesel..."(28)

Evidentemente, essa crítica está imbuída de ideologia anti-americana que exagerou os aspectos negativos do trabalho feito pela equipe do Sr. Moses, porém, mesmo reconhecendo a qualidade técnica da equipe americana, o desconhecimento da dinâmica de crescimento da cidade de São Paulo levou o trabalho a propostas superficiais incapazes de resolver os problemas da cidade. A ignorância dos nossos problemas específicos pode ser notada quando o Sr. Robert Moses em entrevista à imprensa

(27) O Urbanista Rockefeller. Fundamentos ano III (18): 28, maio 1951. p.28.

(28) O Urbanista Rockefeller. Fundamentos. p.28

sa comentou a questão da habitação revelando desconhecer as precárias condições de moradia na periferia de São Paulo:

"Os principais problemas que existem aqui afirmou o Sr. Robert Moses - são os que existem em todas as grandes cidades: transporte, tráfego, rede de esgotos, parques, escolas, etc. Há, porém uma ressalva a fazer: em São Paulo não existe problema de favelas, que aflige Nova York, e que é mesmo fonte das maiores despesas para aquela cidade, sempre emprenhada na construção de conjuntos residenciais públicos." (29)

4.3. PLANEJAMENTO X URBANISMO

Durante a década de 50 dois assuntos estiveram na "ordem do dia" nas polêmicas entre os técnicos e até mesmo nas notícias de jornais e revistas da Capital. O primeiro foi o Plano Diretor e o segundo a construção do Metrô. Tanto um plano quanto outro não eram novos, porém, ganharam uma importância singular nesse período. O contexto político, de alternância de partidos e "linhas" administrativas no poder municipal, deu proeminência a novas concepções de urbanismo, colocando em discussão o caráter ideológico da intervenção do Estado no Urbano.

(29) MOSES, Robert. Apresentam grande progresso as obras públicas de urbanização de São Paulo (entrevista) Diário de São Paulo. 18/05/54.

Assim mais do dois planos, estava em jogo a concepção de cidade ideal, a ser obtida pela intervenção do município.

O metropolitano de Prestes Maia dava continuidade ao urbanismo praticado no período anterior, estimulando o crescimento centrífugo e centrípeto da cidade, com a expansão da periferia ocorrendo simultaneamente ao desenvolvimento do centro. Contrariando esta concepção de estrutura urbana ideal, foi elaborado em 1954 um sumário e esquema de Plano Diretor para a cidade, com uma idéia totalmente distinta dos princípios que, até então, dirigiram o urbanismo em São Paulo. O "Esquema Anhaia" como ficou conhecido é um marco importante de novas idéias para a cidade, idéias que já vinham sendo preconizadas desde a década de 20, por Anhaia Mello.

O eng. Anhaia Mello se destacou na vida acadêmica como professor da Escola Politécnica, onde iniciou sua carreira em 1919, e, posteriormente, na Faculdade de Arquitetura da USP onde influenciou várias gerações de profissionais. Dentro da FAU-USP organizou o Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos - C.P.E.U., órgão elaborador de diversos planos diretores para cidades do interior do estado. "Foi, por conseguinte, o prof. Anhaia Mello quem no Brasil mais extensamente tratou do planejamento urbano, em uma atividade eminentemente didática

tica e orientadora, transmitindo ao meio técnico e universitário o conteúdo das correntes de pensamento e de idealismo urbanístico que se desenvolveram nos últimos anos, suas campanhas para a ordenação espacial dos municípios, sua ação proeminente na fundação da Faculdade de Arquitetura e do Centro de Pesquisas, marcam uma constante presença nas efemérides e nas iniciativas do planejamento territorial no Brasil, de uma forma inagável." (30)

As idéias de Anhaia Mello sobre a necessidade de um Plano Diretor para São Paulo são divulgadas já em 1928, com um ciclo de Palestras promovido pelo Instituto de Engenharia, porém, suas atividades de caráter didático e teórico, o mantiveram afastado de uma atuação prática. (31) Após 1945 suas idéias tiveram maior repercussão política e o plano diretor passou a ser reivindicado por profissionais que atuavam na área, especialmente arquitetos, como podemos perceber pelo manifesto do IABsp por ocasião, da elaboração do Programa de Melhoramentos do IBEC:

"O Departamento de São Paulo do Instituto de Arquitetos do Brasil vem, há vários anos, chamando a a

(30) ANDRADE, Francisco de Paulo Dias de. A ordenação Urbana in: Subsídios para o estudo da influência da legislação na ordenação e na arquitetura das cidades brasileiras. São Paulo, Politécnica USP, 1966. p. 309

(31) Anhaia Mello foi prefeito da Capital por curto período, de 06/12/1930 a 25/07/1931.

tenção do povo e de nossos governos para a necessidade absoluta e inadiável de estudarem planos diretores para nossas cidades de modo a evitar os perigos decorrentes de seus crescimentos desordenados... É inadiável e imprescindível que se estudem planos diretores para nossas cidades. Estudados estes planos os melhoramentos serão executados de acordo com sua importância e com as possibilidades financeiras, mas, sempre obedecendo ao plano geral. Executar melhoramentos isolados, sem um estudo conjunto é continuar a cometer o erro de permitir o crescimento desordenado das cidades." (32)

O Plano Diretor de 1954

Em 1947, durante a gestão do arq. Cristiano das Neves como-prefeito-em-São Paulo foi instituída a Comissão Orientadora do Plano da Cidade. Essa comissão ficou seis anos inativa somente assumindo suas atividades no início da administração Jânio Quadros, em 1953, em função de uma solicitação da Câmara. (33) A Comissão iniciou seus trabalhos com a discussão do esquema elaborado pelo eng. Anhaia Mello denominado "Elementos Básicos para o Planejamento Regional de São Paulo", conhecido também como "Esquema Anhaia."

(32) ASSEMBLÉIA GERAL. INSTITUTO DOS ARQUITETOS DO BRASIL. DEPARTAMENTO SÃO PAULO. São Paulo, 16 jan. 1951 Ata.... São Paulo, 1951.

(33) O Vereador Joaquim Thomé Filho pronunciou um discurso na época exigindo imediato funcionamento da Comissão. Ver a respeito ANDRADE FILHO, R.C. O Crescimento de São Paulo e sua administração. p. 44.

O trabalho foi distribuído para os membros da comissão que elaboraram relatórios sobre o mesmo. Dos relatórios apresentados o mais significativo foi do eng. Prestes Maia⁽³⁴⁾, criticando minuciosamente e incisivamente as propostas de Anhaia Mello.

Sobora consistindo em propostas e análises genéricas, o "Esquema Anhaia" é um marco significativo no Planejamento Urbano em São Paulo, pois coloca a análise dos problemas e as soluções propostas dentro de novos parâmetros inexistentes nos trabalhos anteriores. As críticas de Prestes Maia mostram claramente um antagonismo no ideário dos técnicos que atuavam em planejamento. De um lado um grupo onde se destaca Prestes Maia utilizando fundamentalmente a obra pública como "solução" aos "problemas urbanos", de outro o grupo Anhaia procurando um controle sobre a iniciativa privada e o crescimento "espontâneo" da cidade.

Infelizmente os dois grupos não conseguiram se por de acordo e durante toda a década, dentro dos órgãos municipais, membros de uma corrente recusaram as idéias da outra, contribuindo para a inoperância do planejamento urbano no período. As críticas de Prestes Maia

(34) Além de Prestes Maia organizaram relatórios os conselheiros Dr. Rogério Cesar de Andrade Filho, Diretor do Departamento de Urbanismo, Dr. Júlio Cesar Lareta e Eng. Henrique Neves Lefèvre.

não foram bem recebidas por Anhaia Mello como descreve o Eng. Rogério Cesar de Andrade, diretor do Departamento de Urbanismo na época e membro da Comissão:

"O prof. Anhaia, infelizmente, fez do assunto 'caso pessoal', no que foi acompanhado por diversos representantes de entidades. Prestes Maia, não chegou a concluir seu relatório, tendo sido excluído da colegia do por ter faltado a duas reuniões seguidas." (35)

Os "Elementos Básicos para o Planejamento Regional de São Paulo" (ver anexo 2) defendiam as seguintes idéias:

1. Criar um sistema de planejamento urbano envolvendo os três níveis de poder: Federal, Estadual e Municipal.

2. A nível Federal - criar um organismo capaz de estabelecer um Plano Nacional e realizar uma reforma tributária de modo a aumentar as receitas municipais.

3. A nível Estadual - elaborar o plano Estadual que fixe:

- a distribuição equilibrada na população
- o uso do solo
- as vias de comunicação
- a distribuição de energia
- o controle dos planos municipais

(35) ANDRADE FILHO, R.C. O crescimento de São Paulo e sua Administração.

4. A nível Intermunicipal - criar um organismo capaz de elaborar o Plano da Região Metropolitana de São Paulo (semelhante ao GEGRAN criado em 1967). Uma das metas desse órgão seria a descentralização industrial.

5. A nível Municipal - organizar a cidade em unidades de vizinhança controlar os loteamentos e limitar o direito de construir e o adensamento das áreas centrais.

A grande novidade apresentada por Anhaia consistia em limitar o crescimento de São Paulo, provocando a descentralização industrial e proibindo a expansão horizontal e vertical da área urbanizada. Tanto os novos edifícios de apartamentos quanto os loteamentos sem infraestrutura urbana eram, na visão de Anhaia, os responsáveis pelos problemas urbanos:

"... Nada de avenidas para arranha-céus de 100m de altura e condomínios absurdos, anti-sociais e anti-familiares,...

... Fixar os limites da área edificada, dentro dos diversos padrões, impedindo 'ribbon-development' e estabelecendo um limite definido (urban fence) estabelecendo um tipo de loteamento rural, tipo 'Sied-lurgen', de áreas crescentes, mínima de 20.000 m²" (36)

(36) MELLO, Luís Ignácio Romeiro de Anhaia. O Plano Regional de São Paulo - São Paulo - 1954. Apostila FAU/USP.

O Esquema Anhaia pretendia criar obstáculos ao livre desenvolvimento urbano dentro de uma crítica "antimetropolitana". Os assentamentos residenciais e das atividades econômicas deveriam se estabelecer de uma maneira mais uniforme pelo estado e pelo país. Dentro da Capital dever-se-ia evitar o superadensamento das áreas centrais com a decorrente falta de espaço livre e áreas de lazer.

No relatório apresentado à Comissão Prestes Maia inicialmente faz uma crítica genérica aos "planejadores" colocando na distinção entre planejamento e urbanismo justamente os pontos básicos de divergência entre ele e o "grupo Anhaia".

Maia defende um urbanismo técnico e prático capaz de aplicar soluções imediatas aos problemas urbanos sem a necessidade dos extensos estudos prévios (diagnósticos). "Não que sejam desinteressantes, mas por entravarem, demasiado o início dos trabalhos, sem poderem entretanto, o mais das vezes, mostrar, com as soluções procuradas, tão estreitas relações de causa e efeito, tão precisas deduções numéricas, como seriam de esperar para a justificação dos vultosos e demorados preliminares." (37)

(37) MAIA, Francisco Prestes. Notas sobre o "Esquema Anhaia" in COMISSÃO Orientadora do Plano Diretor do Município. Elementos Básicos para o Planejamento Regional de São Paulo. São Paulo, 1954 (xerox - COGEP - dossiê 001) p.4.

Para Maia as minuciosas pesquisas embora interessantes eram um desperdício de tempo e dinheiro que deveriam ser gastos com projetos. O urbanismo deveria se limitar aos problemas físicos evitando abordar questões mais gerais de caráter sociológico: "...cabe aos urbanistas visar a vida da comunidade e de seus elementos, apontar as soluções e os instrumentos legais ou institucionais que deverão permiti-las mediante adaptações ou inovações razoáveis, mas não assumir o papel de "reformadores sociais",..."(38)

Delimita, portanto, o campo de atuação dos urbanistas ao que é de competência do engenheiro, sem perceber que a manipulação de novos instrumentos de controle da urbanização e a crescente complexidade dos problemas urbanos, conferem ao planejamento urbano o caráter pluridisciplinar, com difícil delimitação de sua competência.

Especificamente ao Esquema Anhaia Prestes Maia colocou as seguintes críticas: Seria mais razoável elaborar os planos municipais sem depender excessivamente de um plano nacional, ou seja, não se deveria esperar por definições gerais para organizar o município, pois as relações entre o plano nacional, o estadual e o municipal não são precisas e inevitáveis, mas relativas e laxas,

(38) MAIA, F.P. Notas sobre o "Esquema Anhaia". p. 4.

não tendo propósito uma relação hierárquica onde o estudo urbanístico local só poderia ser elaborado após realizado o plano geral. Embora aceitando a necessidade de um Plano Estadual, Maia critica a quantidade excessiva de órgãos públicos a que estaria dependente o urbanismo em São Paulo e sugere a supressão do conselho intermunicipal.

O ponto básico do conflito era o controle do crescimento da cidade. Anhaia Mello sugeria a proibição de novas indústrias na Capital e fixava um limite para a área edificada. Prestes Maia discordava radicalmente dessas idéias:

"Reconhecemos os inconvenientes correntes nas grandes cidades, não aceitamos entretanto a solução, hoje um tanto na moda,..., da 'fixação' ou 'congelamento' das grandes cidades. Isso por muitas razões, como abaixo enumeramos, e mais por esta, que a 'fixação' (salvo casos extremos ou de cidades jardins novas, predeterminadas) não é a única solução, antes será uma solução simplista, derrotista e malthusianista, havendo entretanto outra muito mais natural, da adaptação, organização, correção e recuperação de atrasos, contra a qual os argumentos que temos encontrado não são convenientes e, muitas vezes, são mais interjectivos do que técnicos."

...

Contrários assim à proibição imediata e absoluta de novas indústrias na Capital, mas admitindo, o que é óbvio, a necessidade de planejamento e de regulamentos (zoneamentos, prescrições particulares), severos principalmente no caso de estabelecimentos novos, nada temos a objetar entretanto contra o item 2: "incentivar o estabelecimento de indústrias nos outros municípios". Com a condição todavia de que esses municípios estejam devidamente preparados e convêmham às indústrias." (39)

Maia acreditava que a descentralização deveria ser promovida gradualmente com estímulos e regulamentos moderados sem contudo utilizar instrumentos drásticos e proibitivos. A solução dos problemas urbanos gerados pelo crescimento seriam fruto da execução de obras públicas na medida em que as mesmas são capazes de transformar a estrutura urbana e adaptá-la às novas necessidades:

"A Capital enfrenta um crescimento localizado, e que aqui se localiza (a julgar pela lógica) porque para isso tem motivos. Congelar pura e simplesmente esse crescimento, produzirá impactos e traumatismos análogos aos da parada brusca dos corpos ou da paralização do crescimento dum ser vivo... Costuma-se enumerar os

(39) MAIA, F.P. Notas sobre o Esquema "Anhaia". p. 12 e 14.

males das megalópoles. Ninguém os desconhece, porém muitos não lhe são peculiares, e a maioria não deriva da sua grandeza, mas da sua falta de adaptação e da deficiência e atraso de serviços públicos que não são decorrências forçosas do tamanho."

..."O urbanismo moderno, procurando congelar as cidades para só assim resolvê-las, estaria agindo como o pater-famílias desejoso de ananizar os filhos, metê-los em formas e impedi-los de crescer, só para não perder os ternos de roupa, os sapatos e os chapéus ... Seria o mesmo que os comerciantes e industriais limitarem o desenvolvimento dos próprios negócios, para economizar a renovação e aumento das suas instalações...

A questão tal como a propoz verbalmente o professor Anhaia, na sua palestra e ainda na conferência escrita com que nos brindou, a nosso ver, dificilmente pode ser aceita S.S. parte da premissa: que só é possível um plano diretor, plano mestre ou como se lhe chame, mediante a fixação preliminar da população...

A questão a nosso ver é outra: o plano diretor não precisa ser estático, mas deve ser dinâmico, não sendo um projeto cristalizado, mas uma norma de ação, não para uma cidade congelada, mas para uma cidade viva, no momento com tantos mil habitantes, mas cujo cres

cimento está obedecendo a tais e tais coeficientes. O congelamento só cabe uma vez comprovado grandes males inerentes ao desenvolvimento e incorrigíveis, ou quando os elementos urbanos (água disponível ou captável, distância de transporte, etc...) estivessem esgotados ou no extremo limite. Ora a maior parte das dificuldades urbanas, reais que sejam são corrigíveis ou atenuáveis. É verdade que muitas vezes há necessidade de reformas, cirurgias, remodelação de serviços, etc. Estes são processos normais de crescimento, habituais na natureza e no desenvolvimento de todas as coisas, inclusive bichos e plantas, não havendo razão para declará-los absurdos nas cidades. A própria natureza das coisas obriga-as a refações periódicas. As casas, por exemplo, têm duração limitada, quer por obsolescência material, quer por obsolescência funcional, resultantes do uso ou do progresso." (40)

Com relação à limitação na altura das construções, Prestes Maia critica o índice de 30m excessivamente baixo utilizando argumentos semelhantes aos da limitação à área urbana.

As divergências entre as idéias de Anhaia de Mello e Prestes Maia, que dividiram os urbanistas nesse período, não se resumem a aspectos isolados e a de

(40) MAIA, F.P. Notas sobre o Esquema "Anhaia". p. 17 e 19.

talhes técnicos, mas consistem em divergentes paradigmas de cidade ideal. De um lado o modelo culturalista claramente adotado por Anhaia e de outro o progressista ⁽⁴¹⁾ das concepções de Prestes Maia.

O Metropolitano

O "esquema Anhaia" foi desenvolvido na administração de Jânio Quadros que se voltou para a periferia dando prioridade aos bairros populares, o que era coerente com esse plano. Em 1954 Jânio ganha de Adhemar a eleição para Governador, deixando vaga a Prefeitura. Em 1955 são realizadas eleições municipais, tendo sido eleito o candidato do PSP apoiado, também, pelo PTB: Juvenal Lino de Matos. A nova direção política do Município teve um reflexo direto no urbanismo: Lino de Matos organizou uma Comissão presidida por Francisco P. Maia destinada a elaborar o projeto do metropolitano. A comissão entregou os trabalhos em 6/07/1956 (sete meses após ser constituída) com um relatório contendo todos os pormenores e justificativas do sistema proposto.

Paradoxalmente, a Comissão colocou como necessário, antes do metrô, a execução de algumas avenidas projetadas em 1930 e ainda não executadas, ficando o me

(41) Ver a respeito CHOAY, Françoise. O Urbanismo Utopias e Realidades.

trô com sua faixa prevista mas apenas executado quando não fossem mais possíveis outras soluções para o tráfego:

"São necessárias artérias novas, cortes cirúrgicos, pontes e túneis, cruzamentos em desnível, etc., que deveriam fazer parte dum plano de urbanismo. Incluir-se-iam naturalmente as vias expressas razoáveis. Só depois de um tal programa realizado ou pelo menos concreto, e que, em boa regra, cabe recorrer aos metropolitanos." (42)

Já em 1929, no Plano de Avenidas, P. Maia defendeu os mesmos princípios: primeiro às avenidas e posteriormente o metrô. Novamente, em 1956, o metrô de veria ser projetado para a reserva de áreas necessárias, onde se exerceria o controle sobre as novas construções, ficando para depois de uma série de obras viárias de elevado custo. Entre outras deveriam, ter prioridade as seguintes obras:

- Viaduto Rio Branco
- Alargamento da Av. Rio Branco
- Alargamento da Av. do Estado
- Alargamento da Av. D. Pedro I
- Ligação av. Itororó - av. Jabaquara
- Ligação av. 9 de Julho - av. Ipiranga

(42) SÃO PAULO (cidade) Prefeitura do Município. Comissão do Metropolitano. Ante Projeto de um sistema de Transporte Rápido. São Paulo, 1956. p.57.

- Av. Nova Ibirapuera (Rubem Berta)
- Av. Marginal do Rio Pinheiros
- Av. radial Cantareira-Cruzeiro do Sul
- Viadutos sobre a E.F.S.J.
- Viadutos sobre a Central do Brasil
- Segunda Perimetral

A execução do metrô seria feita em etapas com execução das radiais: sul, norte e leste nesta ordem de prioridade e, posteriormente, das outras três, as linhas Oeste, SE e SO (ver fig. 21). A maior parte das linhas seria em superfície ou aérea, sendo mínimo o percurso em subterrâneo, que é o mais caro, exatamente o oposto do metrô executado a partir de 1967, embora os traçados sejam muito semelhantes.

O projeto do metropolitano foi totalmente abandonado durante a administração Adhemar de Barros (57/61). O eng. Gomes Cardin Sangirardi, funcionário do Dep. de Urbanismo nessa administração, criticou o projeto do Metropolitano por causar centralização e adensamento de atividades na área central. Para Sangirardi, como para os urbanistas do grupo Anhaia, era necessário adotar uma legislação de controle do uso do solo antes de novos investimentos em obras. Segundo ele, o congestionamento que o metrô iria provocar anularia suas vantagens, além de comprometer excessivamente as finanças municipais.

BIBLIOTECA KARL A. BOEDECKER

O ponto fundamental da divergência era a necessidade de vincular o projeto do metrô ao Plano Diretor da cidade, posição característica do Grupo Anhaia:

"A maior parte dos trabalhos de metropolitano para São Paulo, foi elaborada por técnicos, respeitáveis, que estudaram e deram a contribuição que julgaram indicada para a melhoria dos transportes da cidade, no entanto, conheciam transportes, não problemas gerais da cidade, viam a questão no detalhe, não uma visão de conjunto, afinal projetaram quando o necessário era planejar. Daí soluções onerosas e problemáticas com finalidade de atender às futuras dificuldades de transporte da cidade, ao invés de impedir essas situações por meio de providências adequadas"

...

"Convictos dos graves males causados pela excessiva centralização, realizam-se estudos para a organização da cidade em moldes descentralizantes. Terão esse sentido a divisão distrital, o plano geral viário e o zoneamento. Os elementos básicos do Plano Diretor são portanto, concordantes e objetivando uma distribuição equilibrada das atividades urbanas, uma harmonia entre as partes do complexo aglomerado urbano. E aqui não se diga que se trata de 'estudo' ou 'utopia', pois um primeiro esquema da divisão distrital, acha-se concluído."⁽⁴³⁾

(43) SANGIRARDI, Luis Gomes Cardén. Precisamos de metro politano? Engenharia Municipal nº 6 p.6.

Pequenas rivalidades, orgulho pessoal e interesses casuísticos ampliaram o rol de divergências entre a Comissão do Metropolitano, o Departamento de Urbanismo e a Comissão do Plano Diretor. Estes dois órgãos não foram consultados durante a elaboração do Ante-Projeto do Metrô o que acentuou o clima de rivalidade e competição, com cada grupo querendo impor suas idéias aos demais sem procurar um acordo explícito sobre os pontos divergentes. Como decorrência o planejamento só poderia tornar-se inviável.

A equipe SAGMACS contratada pelo prefeito seguinte: Toledo Piza chegou a conclusões semelhantes às de Sangirardi:

"O projeto da Comissão do 'Metropolitano', por mais cuidadosamente estudado que tenha sido, não deixará de agravar a monopolização, e tornar o trânsito a pé quase impossível no centro, a não ser que se amplie essa zona central, atualmente muito pequena, interdita à circulação de automóveis, o que suporia estacionamentos de grande capacidade, para os quais não há espaços reservados." (44)

Apesar desse parecer contrário a SAGMACS considerou que a linha N-S do projeto de P. Maia deveria ser implantada, além de retomar a idéia de uma linha L-O de

(44) SAGMACS. Estrutura Urbana da Aglomeração Paulista. p. 7-10.

metrô pelo vale do Tietê, idéia antiga que constava do Plano de Avenidas (1930). A estas duas a SAGMACS acrescentou uma linha Perimetral. Eram as seguintes as três linhas de metrô propostas no estudo SAGMACS:

"a) Ligação pelos vales do Tietê e Pinheiros entre Penha e Santo Amaro, passando por várias zonas industriais e pelos centros: Tatuapé, Santana, Lapa, Osasco, Pinheiros e Ibirapuera. Com a retificação do Tietê à montante da Penha a ligação deverá se estender até São Miguel.

b) Ligação Norte-Sul, seguindo o anteprojeto da Comissão do Metropolitano entre Santo Amaro e Santana, passando pelo Ibirapuera, o centro principal e com extensão até Tucuruvi.

c) Ligação circular unindo o novo centro Ibirapuera, Saúde, Ipiranga, V. Prudente, Água Raza, Tatuapé e Penha." (45)

Apoiado nos estudos da SAGMACS foi elaborado pelo eng. Carlos Lodi, em 1957, um plano diretor. Apesar de pretender atingir os mesmos objetivos descentralizantes, esse plano diretor trouxe uma nova concepção para o metrô suprimindo justamente a linha N-S, a de mais fácil execução. Foram mantidas as outras duas linhas propostas por Maia: a L-O e a SE-SO, porém, com

(45) SAGMACS, Estrutura Urbana da Aglomeração Paulista. p. V-56.

grandes alterações. A linha L-O teve novo percurso, utilizando a estreita av. Celso Garcia, em linha subterrânea, ao invés de acompanhar a av. Radial Leste em elevado, de execução mais fácil e barata (ver fig. 22).

E difícil explicar porque um projeto de metrô bem feito e de fácil execução foi substituído por outro apenas um ano depois, sendo este último de péssima qualidade, com diversos erros elementares e praticamente inexecutável. É sintomático notar que o metrô atual, projetado em 1967, é muito semelhante ao de Prestes Maia tanto na linha N-S quanto na L-O. Aliás o projeto de P. Maia apresenta inclusive algumas vantagens, como o aproveitamento do canteiro central da av. 23 de Maio, com o metrô em superfície. Estes aspectos mostram a viabilidade técnica do ante-projeto de P. Maia; o seu abandono foi devido a motivos circunstanciais relacionados com interesses políticos e ideológicos de grupos que se alternavam dentro da estrutura do poder público municipal.

Em 1961 Prestes Maia foi eleito prefeito com apoio de diversos partidos políticos e procurou retomar o seu ante-projeto do metropolitano colocando em execução a linha Sul, com um total de 15 km de extensão, porém, devido às dificuldades financeiras da prefeitura não conseguiu concretizá-lo. Com relação ao metrô, as intenções do prefeito ficaram registradas em entrevista ao Estado de S. Paulo em 24/06/62:

"15.000 metros - dos 100790 da projetada rede do metropolitano de São Paulo - pretende o prefeito Prestes Maia executar até o final de seu período governamental em 1965 com recursos próprios da prefeitura, sem qualquer empréstimo...

Durante a administração do ex-prefeito A. de Barros, foram dadas autorizações para particulares construírem nos traçados das linhas do metropolitano, o que encarecerá em mais de 200 milhões de cruzeiros o empreendimento, levando-se em conta os valores imobiliários atuais...

"É uma grave culpa - diz o prefeito - das administrações anteriores e de diversas repartições

Ao desrespeito ao projeto do metropolitano, ocorrido na administração anterior, contrapõem-se agora normas rígidas em relação não só a novas construções que venham a interferir com as linhas do metrô, mas também a reservas de faixas privativas para esse sistema de transporte coletivo."

"O prefeito Prestes Maia considera que essa linha, na realidade, "custará quase nada", ou melhor, ficará um pouco mais do que a Prefeitura terá de dispendir para construir a avenida 23 de Maio (ex-Itororó)". (46)

(46) MAIA, Francisco Prestes. Quinze Quilômetros de metrô na administração P. Maia. (entrevista) O Estado de São Paulo. 24/06/1962.

Apesar de não conseguir executar essa linha do metrô, P. Maia realizou diversas obras viárias, como pontes e viadutos e as av. marginais do Tietê e Pinheiros, sem contudo se caracterizar como grande realizador de empreendimentos. Essa imagem que P. Maia havia conquistado na sua primeira administração como prefeito, acabaria ficando com Faria Lima (1965-1969), beneficiado com a reforma tributária de 1967.

A Pesquisa SAGMACS

Lino de Matos ficou pouco tempo no cargo (9 meses), devido aos conflitos com o governador Jânio. Quando ele renunciou à Prefeitura em abril de 1956 quando assumiu o cargo o vice Wladimir de Toledo Piza, do PTB.

Em 1956 o prefeito Toledo Piza contratou a SAGMACS para realizar um estudo da estrutura urbana de São Paulo. Foi o mais minucioso estudo até então formulado, com o objetivo de fornecer subsídios para a elaboração do Plano Diretor:

"Recusamos ao pref. Wladimir Piza o encargo da planificação de um São Paulo reestruturado e de um plano de reforma administrativa geral. Parecia-nos, com efeito, que nossa tarefa deveria restringir-se apenas a analisar as estruturas urbanas existentes, a fim de

fornecer a outros especialistas elementos coordenados, com vistas à reestruturação urbanística e à reforma administrativa." (47)

Ou seja, os objetivos do trabalho eram, fundamentalmente, de pesquisa, de entendimento da complexa estrutura sócio-econômica da Capital, sem contudo realizar projetos ou propostas para implementação. Apesar disso, a SAGMACS, atendendo à solicitação da Comissão do Plano Diretor e do Secretário de Obras, se propôs a formular "algumas sugestões destinadas a servir de orientação para os estudos posteriores." Deve-se considerar, também, que havia um certo nível de proposta implícito no trabalho de pesquisa. Por exemplo: a divisão territorial em seis escalões diferentes "não foi, de fato, um resultado da pesquisa, do diagnóstico feito por Lebrete. Ela foi uma proposição que já alimentou a própria metodologia do levantamento. O padre Lebrete já trouxe como proposta de organização territorial a organização da cidade em unidades escalonadas." (48)

O trabalho entregue em 1958 ao pref. Adhemar de Barros deveria conter cinco partes:

1. Perspectivas históricas, demográficas e econômicas da aglomeração paulistana.

(47) SAGMACS. Estrutura Urbana da Aglomeração Paulista p. I-15.

(48) Há 20 anos, Este Padre Planejou uma São Paulo Melhor. (entrevista) Jornal da Tarde 28/12/1977.

2. Estrutura Urbana de São Paulo
3. Aspectos Sociológicos da aglomeração paulistana
4. Análise urbanística
5. Conclusões e sugestões.

O item 3 não pode ser terminado e não foi entregue à Prefeitura, o que levou o prefeito a indefinir o último pagamento a ser feito para a SAGMACS. (49)

O estudo SAGMACS, como outros trabalhos contratados por um prefeito e terminados na gestão do seu sucessor, não foi bem recebido pela Prefeitura. O eng. Carlos Lodi, diretor do Dep. de Urbanismo fez diversas críticas ao trabalho:

"... pois sérios reparos poderiam ser levantados quanto à levandade e incompetência das considerações urbanísticas do relatório, aliás, não solicitadas, e à superficialidade dos estudos demográficos, de capital importância para o desenvolvimento do plano diretor." (50)

O trabalho nunca foi publicado (51) e, posteriormente, ao terminar a administração P. Maia correu risco de ser perdido pela Prefeitura. Estes fatos mos-

(49) Jornal o Estado de S. Paulo 07/09/1960.

(50) Carlos Lodi - O Estado de S. Paulo 07/09/60.

(51) Com exceção de alguns mapas que foram anexados ao relatório "Planejamento" elaborado no final da administração de Adhemar de Barros.

tram o pequeno interesse que o trabalho despertou na estrutura municipal da época, para isso contribuiu a postura administrativa tanto de Adhemar quanto de Prestes Maia, pouco preocupada com o planejamento de longo prazo preconizado nas sugestões finais do estudo.

Outro aspecto que contribuiu para o esquecimento do trabalho da SAGMACS foi o próprio conteúdo de suas propostas, que visavam um controle sobre a especulação imobiliária e ao crescimento desordenado da área urbana, enquanto que na época dominava certo ufanismo, como se percebe pelo "slogan" "São Paulo não pode Pararar" adotado por Adhemar de Barros.

Embora não tivesse resultados práticos, o trabalho do padre Lebret acabou tendo grande influência no planejamento paulista, pois parte dos técnicos que trabalharam na SAGMACS elaboraram, dentro dos mesmos principípios, o Plano de Ação do Governo Carvalho Pinto, que conseguiu grande sucesso, e até hoje trabalha no planejamento de nossa cidade. O padre Lebret teve, por tanto, um papel semelhante ao do engenheiro Anhaia Mello: o de formar um grupo de técnicos com objetivos, concepções e idéias urbanísticas homogêneas.

O levantamento de dados pela pesquisa foi feito através de questionário de entrevista e as informações foram agrupadas por unidades em que foi dividida

a área urbana. A delimitação dessas unidades territoriais teve por finalidade obter conjuntos de população relativamente homogêneos quanto aos problemas de transporte, comércio, serviços e equipamentos sociais.

Foram analisados os seguintes aspectos:

- Distribuição da população e seu crescimento
- Análise de atração
- Níveis coletivos de vida
- Equipamentos e serviços básicos
- Distribuição das unidades segundo as camadas sociais
- Tipo dominante de habitação
- Equipamento público, comercial e de serviços
- Deslocamento para o trabalho
- Necessidades elementares da população.

As condições de moradia e a carência de equipamentos na extensa periferia da cidade ganharam, com o relatório SAGMACS o "status" de problema urbano prioritário. O levantamento dos equipamentos e serviços básicos consta tou um quadro desolador (fig. 25):

"A zona de penúria extrema (A e B) é bastante extensa, envolvendo toda a periferia e abrangendo 1.231.381 hab., ou 38% do total." (52)

(52) SAGMACS. Estrutura Urbana da Aglomeração Paulista. p. II-70.

Justamente nessas áreas periféricas o adensamento estava se realizando com mais velocidade, agravando a cada ano a situação. A especulação imobiliária, as formas de propriedade o comércio do solo urbano são também criticados e se identificam diversos problemas:

1. Excessivo respeito à liberdade e ao direito de propriedade
2. Subaproveitamento de terrenos
3. Exagerada expansão horizontal sem a existência de centros secundários
4. Falta de plano urbanístico
5. Falta de uma visão de conjunto
6. Falta de radiais de circulação e metrô
7. Falta de um urbanismo metropolitano
8. Falta de descentralização administrativa.

As conclusões e sugestões da Pesquisa SAGMACS são muito próximas das idéias contidas no Plano Diretor de 1954. Os dois trabalhos pretenderam "pensar" a cidade em termos globais para realizar um plano completo de urbanização da Capital e subordinar a iniciativa privada ao planejamento geral, ao contrário do planejamento realizado até então, que se limitava a projetar e executar obras públicas, visando acompanhar o crescimento espontâneo.

O ponto mais importante de divergência com o "Esquema Anhaia" consistiu em evitar uma brusca interrupção no processo de crescimento da cidade. Assim, enquanto, o eng. Anhaia defendia a imediata paralisação do crescimento, a SAGMACS adotou uma posição mais realista de propor uma gradual descentralização e uma estabilização da população em torno de 12 milhões, de modo a evitar problemas de deseconomias de aglomeração.

"Segundo nossas hipóteses, a aglomeração tenderia, até o fim do século, a atingir essa cifra de população.

O problema não está, a nosso ver, em pretender impedir esse crescimento, impulsionado por fatores locais, regionais e mesmo nacionais. Procuramos anteriormente mostrar as razões psicológicas, econômicas e técnicas dessa expansão. Pensamos que ela será um fato incoercível ainda durante longos anos, antes de atingir a saturação.

Parece-nos que aceitar para a aglomeração paulistana uma população superior a 10 ou 12 milhões de habitantes conduzirá a uma situação absolutamente inviável, a um custo por habitante impraticável." (53)

(53) SAGMACS. Estrutura Urbana da Aglomeração Paulista.
p. V-4 e V-6.

Há, portanto, certa semelhança com as idéias de Anhaia Mello, pois ambos estabeleceram limites ao crescimento da cidade; Embora a SAGMACS tenha adotado métodos mais científicos para quantificar esse limite, em função de projeções da população e da análise da economia urbana (setor comercial e industrial).

A proposta fundamental para reestruturação urbana é semelhante à concepção das unidades de vizinhança e da descentralização constantes do "esquema Anhaia". São três as principais críticas feitas à estrutura radial de Prestes Maia:

- O centro da cidade já atingiu o máximo econômico e físico de saturação

- A estrutura monopolar produz excessivo afluxo ao centro e excessiva verticalização no centro

- Os esforços previstos e necessários para desobstruir o centro arriscam-se a congestioná-lo ainda mais e acentuar o caráter monopolizador da aglomeração. Tanto as grandes artérias quanto o metropolitano agravarão a monopolização.

Como solução a SAGMACS propõe a transformação de São Paulo em cidade multipolar: A pesquisa constatou 19 centros secundários: Brás, Móoca, Penha, S. Miguel, Ipiranga, V. Prudente, São Caetano do Sul, Santo André, S.B. do Campo, Saúde, Ibirapuera, Santo Amaro, Pinheiros,

Osasco, Lapa, Santana, Tucuruvi, Vila Maria, Guarulhos.⁽⁵⁴⁾ (figura 23). Esses 19 subcentros deveriam ser analisados e escolhidos os que apresentassem melhores condições para se transformar em centros secundários da nova estruturação urbana. Para absorver as atividades e funções regionais e supra-regionais foi proposto um centro administrativo e político em S. Mateus, na zona leste.

Conjuntamente com o desenvolvimento dos subcentros a SAGMACS propôs uma estrutura orgânica onde as quatro funções urbanas preconizadas na Carta de Atenas - habitar, trabalhar, recrear e circular - seriam hierarquizadas em seis escalões:

1. Loteamento
2. Unidade elementar - conj. loteamentos
3. Unidade terciária ou complexa - conj. unidades elementares
4. Unidade secundária ou completa - conj. unidades terciárias
5. Unidade Municipal
6. Aglomeração Multimunicipal.

Esses escalões seriam organizados por um zoneamento orgânico, pensado em função da vida coletiva, evitando as simplificações do zoneamento funcional.

(54) SAGMACS. Estrutura Urbana da Aglomeração Paulista.
p. V-11

Através da reorganização do uso do solo, os problemas de circulação e transportes seriam resolvidos a partir de uma adequada combinação das zonas industriais e dos subcentros que aproximariam os locais de trabalho das áreas residenciais reduzindo o afluxo à área central.

Além disso, a expansão horizontal da área urbanizada deveria ser detida até atingir a densidade de 200 hab/ha, bem superior à densidade de 70 hab/ha que a cidade possuía na época. O adensamento proposto permitiria resolver também o dramático problema da falta de infraestrutura urbana:

"Se a cidade estivesse implantada com características de concentração média de população da ordem de grandeza da índice preconizado de 200 habitantes por hectare, a população atual ocuparia apenas 150 km² e as extensões existentes de equipamentos atenderiam às seguintes proporções da área urbanizada:

. Drenagem e Pavimentação: 47% em lugar dos
16% atuais

. Água e Esgotos: 73% em lugar dos 25% atuais

. Iluminação Pública: 100% em lugar dos 42%
atuais (55)

(55) SAGMACS. Estrutura Urbana da Aglomeração Paulista.
p. IV-59.

O Plano e a Lei do Adhemar

Em 1957 o PSP conquistou novamente a Prefeitura, porém não ocorreu a continuidade do Plano de Metrô elaborado durante a gestão de Lino de Matos, também do PSP. Ao disputar a prefeitura com Adhemar, Prestes Maia se transformou em seu inimigo político o que favoreceu o "Grupo Anhaia" que organizou o Plano Diretor e implantou a lei 5261/57, nessa gestão.

Elaborado em 1957 pelo eng. Carlos Lodi, o Plano Diretor seguiu as idéias de descentralização propostas por Anhaia Mello e pela SAGMACS.

"A diretriz de operação estabelecida pelos técnicos, pelos assessores do planejamento e pela administração e fundada na mais atualizada doutrina urbanística, é a da desconcentração das funções urbanas e sua reorganização e reaparelhamento em uma nova escala, condizente com as dimensões da cidade e com sua projeção futura. Todos os planos devem se enquadrar nesse princípio consagrado, tendo sido revisado ou rejeitado todo o planejamento que feria esse princípio e teria fatalmente agravados as notórias condições de congestionamento, desordem e desserviço existentes e provocadas pelo vertiginoso crescimento da cidade." (56)

(56) SÃO PAULO (cidade) Prefeitura do Município. Departamento de Urbanismo. Planejamento: Prefeito Adhemar de Barros: 1957-1961. São Paulo, 1961. p.11.

à essa concepção de cidade polinucleada se pretendia adaptar o sistema viário existente, transformando o sistema radial - perimetral de Prestes Maia, em uma estrutura diagonal-perimetral com 4 vias principais (figura 27):

- O anel rodoviário semelhante à 3ª perimetral do Plano de Avenidas de 1930

- A diagonal Norte-Sudeste composta pela Av. Prestes Maia e 9 de Julho, já existentes

- A diagonal Norte-Sudeste - utilizando a av. dos Estados e a av. Cruzeiro do Sul (a ser construída)

- A diagonal - Sul-Leste - unindo a av. radial Leste com a av. 23 de maio (a serem construídas).

Tanto a av. Radial Leste, quanto a av. 23 de Maio (av. Itororó) estavam projetadas como radiais (1930). O tunel de ligação entre estas avenidas foi a maior inovação proposta⁽⁵⁷⁾, embora de utilidade duvidosa visto que a 2ª Perimetral, projetada em 1956, já permitia essa ligação além de descongestionar o anel de irradiação.

A eficácia dessa nova estrutura viária para a descentralização pretendida não seria significativa, pois a mesma pouco difere da estrutura radial de

(57) Prestes Maia elegeu esse projeto de tunel como sendo o mais "dispendioso, inútil e contraproducente dos planos oficiais". Quo Vadis S.Paulo in Diário de São Paulo 30/04/1959 p.46.

caráter centralizador que a cidade possuía na época. As avenidas perimetrais, de função descentralizadora, inexplicavelmente, não foram desenvolvidas no plano, a não ser o anel rodoviário.

Juntamente com o sistema viário seria feita a estruturação urbana com instrumentos normativos, ou seja, uma lei de uso e ocupação do solo que, também, nunca foi efetivamente executada.

A estruturação seria obedida com a divisão da área urbana em 14 distritos na fase inicial e 27 na fase final de implementação. O zoneamento teria, também, a função de estimular o desenvolvimento dos núcleos secundários, que seriam transformados em sedes distritais, contendo comércio, serviços e equipamentos públicos de maior necessidade (correios, escolas, parques, administração regional do município, etc.) Estes núcleos teriam os os melhoramentos públicos indispensáveis como pavimentação, iluminação, etc. Além destes benefícios, poderiam ter maior aproveitamento dos lotes e redução de imposto de modo a estimular seu adensamento. (58)

"O zoneamento afinal atuará no sentido de evitar a compactação contínua da cidade, favorecendo ou ressaltando separações entre as várias unidades que a compõe; promoverá a formação de novos núcleos de comér

(58) Ver a respeito "O desenvolvimento dos trabalhos do plano diretor". Eng. Mun. nº 12, p. 12.

cio e artesanato, favorecendo o desenvolvimento dos que existem, e definirá as áreas em que vai se desenvolver a indústria, consolidando e regularizando as legítimas e definidas localizações atuais. Elemento poderoso de descentralização e reconcentração periférica, o zoneamento vai atuar como elemento regulador da densidade demográfica, permitindo o exato dimensionamento e previsão dos equipamentos e serviços para os diferentes setores da cidade." (59)

Além dos subcentros, a área central seria substancialmente alterada com sua expansão para o norte, nos terrenos planos localizados entre a ferrovia e o rio Tietê. Para este fim foi destinada extensa área (ver a planta anexa). O estudo não comenta os instrumentos que seriam utilizados para transferir a expansão da área central em direção ao norte, provavelmente seriam investimentos municipais em infraestrutura e a lei de zoneamento.

Difícilmente a lei de zoneamento seria capaz de provocar uma alteração tão significativa na direção da expansão da área central, principalmente porque a tendência espontânea já era a expansão para Sudoeste com a construção, no final da década de 50, de vários e

(59) SÃO PAULO (cidade) Prefeitura do Município. Planejamento ... p. 18.

edifícios de escritório e comércio na região da av. Paulista. (60)

Os subcentros também seriam insuficientes para promover significativa redução nos deslocamentos residência-trabalho, pois a área central já possuía uma importância muito grande na organização destes deslocamentos, sendo o ponto de destino das linhas de transporte coletivo urbano, como se pode verificar no diagrama de fluxos de transporte coletivo. (figura 14).

Além dos subcentros seriam organizadas as unidades de vizinhança para orientar a localização dos equipamentos de caráter local e permitir uma maior harmonia da vida urbana.

Prestes Maia era um crítico incisivo dessa postura de planejamento urbano que ele denominava de urbanismo social:

"A idéia de formar comunidades dentro do raio duma caminhada a pé, ou do âmbito das escolas primárias, supostas bem localizadas, não deixa de ser um pouco ingênua. Com os transportes modernos, com o automóvel, com o telefone, etc., a circunscrição de "unidade de vizinhança" perde muito de sua razão. A sociedade contemporânea, estruturada muito mais de acordo com as condições so-

(60) Como por exemplo, o conjunto Nacional (1955), o edifício 5ª avenida (1959), ambos na av. Paulista e o edifício Plavini Eldor (1961) na Al. Santos, 2101.

ciais, profissões e culturas, do que segundo a vizinhança e proximidade material, só forçadamente se harmonizaria com esses agrupamentos fictícios, que os urbanistas teoricamente tem procurado incutir, e tem um campo de aplicação relativamente limitado." (61)

A postura urbanística de Prestes Maia, contraria ao Plano Diretor, seria retomada pelo eng. Luis Carlos Berrini Jr. na diretoria do dep. de urbanismo, após 1961:

"Ouve-se falar, com certa freqüência, no plano diretor da cidade, dando a impressão de que bastará sua elaboração, para resolver grande parte dos problemas que nos afligem.

Realmente, é esse um ponto básico, e a fixação da rede viária fundamental da cidade, nada mais é do que seu ponto de partida; depois, será paulatinamente completada com outras medidas já mencionadas.

Mas, nosso problema não é o da falta de planejamento, mas sim de incrível atraso na execução de o-bras".

"Os problemas da cidade, pois, são bem conhecidos, e sua solução acha-se em grande parte planejada, as estatísticas, por seu turno, indicam as populações e os veículos prováveis a serem atendidos.

(61) São Paulo, Prefeitura. Ante Projeto de um sistema de Transporte Rápido. p. 99 e 101.

Assim, não existem mistérios, fórmulas mágicas, ou dificuldades técnicas para resolvê-los; de outra parte, não podem ser esperados resultados espetaculares nêsse sentido, em breve tempo." (62)

Além do plano diretor, a administração do pref. Adhemar de Barros teve duas intervenções importantes a nível de legislação urbanística: a regulamentação da lei 4.805/1955 sobre ruídos urbanos e a lei 5.261 de 04/07/1957 sobre o adensamento urbano.

Lei 4.805/55

A lei 4.805 divide-se em duas partes, a primeira estabelece níveis máximos para os ruídos urbanos em geral, de modo a não causar "incomodo ao bem estar e sossego público". A segunda trata da localização dos estabelecimentos industriais na área urbana. A área do município foi dividida em cinco tipos de zonas:

1. Zona estritamente residencial: onde não é permitido o uso industrial
2. Zona predominantemente residencial: onde é admitida a localização de pequenos estabelecimentos (menos de 10 funcionários e potência máxima instalada de 10 HP)

(62) BERRINI JUNIOR, Luis Carlos. Problemas Urbanísticos de São Paulo. Eng. Municipal nº 22 julho/set.1961.

3. Zona mixta: onde é admitida a localização de estabelecimentos não incômodos

4. Zona industrial: destinada aos estabelecimentos fabris de qualquer porte, inclusive incômodos.

5. Zona rural onde é permitida a instalação de indústrias nocivas e perigosas, mediante a adoção de precauções convenientes.

As zonas industriais se distribuem em três faixas que partindo da área central dividem a cidade em três grandes setores: um deles o sudoeste inclui a área central e os bairros de renda alta, classificados como estritamente residenciais (figura 28), os outros dois se caracterizam como bairros-dormitório.

Essa divisão em zonas evidencia uma estrutura urbana claramente constituída, com as indústrias ocupando os eixos ferroviários e rodoviários e as várzeas planas e subocupadas. Não existiu o objetivo de alterar essa estrutura com exceção das áreas situadas a norte e nordeste da área central, classificadas como zona mixta, apesar de sua vocação industrial, com o objetivo de possibilitar a expansão para essa região das atividades centrais de comércio e serviço.

Lei 5.261/57

A lei 5.261 causou grande polêmica por ser a primeira vez que a prefeitura estabeleceu um limite para o aproveitamento dos terrenos, dentro das idéias de limitar o crescimento e o adensamento da cidade de São Paulo.

Os coeficientes adotados foram de seis para os edifícios comerciais e quatro para edifícios residenciais, valores muito mais elevados do que os atuais índices que variam de 1,0 até 3,5 no máximo (lei de zoneamento de 1972). As condições políticas não eram propícias a medidas que prejudicavam um elevado número de proprietários de imóveis, principalmente os da área central. Até então as únicas restrições diziam respeito à altura total do edifício (no máximo 2,5 vezes a largura da via) o que permitia construções com área de 10 a 30 vezes a área do terreno, como pode constatar o eng. Anhaia Mello, em levantamento realizado para esse fim na área central. (63)

A medida legal provocou fortes reações tanto nos meios técnicos quanto na sociedade civil em geral. Uma reportagem na Gazeta de 25/07/57 afirmava que a lei era um fator de desemprego:

(63) SAGMACS. Estrutura Urbana da Aglomeração Paulista. p. IV-51.

"As primeiras conseqüências sociais da lei municipal 5.261 já se estão fazendo sentir nos meios operários paulistanos. Segundo apurou a reportagem, diversas grandes firmas de construção civil, começaram a expedir comunicados de aviso-prévio a boa parte de seus trabalhadores....

Tudo indica, pois, que muito mais depressa do que se poderia julgar, a absurda disposição legal terá criado, entre outras gravíssimas conseqüências, o problema do desemprego para um grande setor do Operariado da Capital." (64)

A lei encontrou apoio entre os arquitetos que em assembléia de 19/7/58 formularam um manifesto de apoio à lei:

"1. O I.A.B. é favorável a todas as medidas propostas no sentido de orientar e disciplinar o crescimento das cidades

2. Fiel a este propósito, tem-se empenhado constantemente em dotar particularmente a cidade de São Paulo de um plano diretor que ponha cobro ao crescimento desordenado que hoje presenciamos

3. A lei 5261 mostra a intenção inegável de se por um paradeiro no aproveitamento imoderado do solo urbano.

(64) Dispensa de Trabalhadores das firmas construtoras.
A Gazeta 25/7/57.

4. Na oportunidade de se manifestar sobre medidas como esta, o departamento de São Paulo do I.A.B. aproveita para chamar a atenção do público e dos dirigentes para a necessidade cada vez mais urgente de dotar a cidade de São Paulo de um plano diretor à altura de seu desenvolvimento atual."

O eng. Prestes Maia, contrário ao urbanismo da linha Anhaia, criticou de maneira feroz a lei municipal e a Comissão Orientadora do Plano Diretor:

"Segundo a opinião dos senhores prefeito e diretor de Obras, soprados nos ouvidos pela "Comissão Desorientadora do Plano da Cidade", o problema do transporte em São Paulo não precisa ser resolvido, porque vai desaparecer a nova lei de construção e zoneamento vai ter essa propriedade maravilhosa, de eliminar a necessidade de transportes.

Não acusamos aqui, a "Comissão Desorientadora"; pensamos que ela está sinceramente crente de que, com a sua leizinha, ninguém mais precisará de bondes, ônibus e lotações. Mas resta saber se o povo se convencerá, se entenderá o artifício mágico pelo qual aquilo acontecerá. Os mais bem informados souberam, de oitiva, que isso vai decorrer da organização das "unidades de vizinhança" e dos "núcleos comerciais". Mas como, bem ou mal feitos, estes já existem, até certo ponto (pois todos os bairros já possuem, espontaneamente formados, os seus

"centros secundários"), e como nunca perceberam que estes centros tenha-lhes reduzido sensivelmente a necessidade de transporte, os suburbanistas com razão acham-se perplexos e hesitantes.

...

Pura ilusão acreditar que, por mais numerosos que sejam as leis e as teorias, São Paulo "possa parar", como quer a "Comissão Desorientadora" da cidade, e por ironia, justamente ao revés do que sempre fora o lema eleitoral do senhor Adhemar de Barros, de que "São Paulo não pode parar". Paradoxalmente e por uma ironia das coisas, o homem realizador que iria juscelinicamente adiantar São Paulo de 40 anos, justamente ele é que irá parar São Paulo e pior que isso, sob certos aspectos, atrasá-lo de 40 anos..."(65)

Apesar das opiniões contrárias, a lei 5261 foi um instrumento importante de controle sobre o excessivo adensamento da área central. Nos demais bairros sua influência foi nula, visto que o aproveitamento normal dos terrenos era muito inferior ao máximo estabelecido. As forças políticas, favoráveis à lei foram suficientemente fortes para manter o dispositivo legal mesmo durante a administração de Prestes Maia, feroz crítico da

(65) MAIA, F.P. "É um absurdo de bradar aos céus". (entrevista) Gazeta 18/7/57.

mesma, tendo havido apenas uma alteração, aumentando o índice de quatro para seis nos casos de edifícios habitacionais.

4.4. PLANEJAR & POLITICAR

No período de 1945 a 1961 o planejamento urbano em São Paulo apresentou significativa evolução em seu ideário, metodologia e alcance social. Somando-se aos urbanistas de projetos viários, surgiu uma nova "linha" que procurou resolver novos problemas e utilizar novos instrumentos de intervenção. O eng. Anhaia Mello e o sociólogo Le Bret foram dois técnicos importantes nessa ampliação da esfera de atuação do urbanismo. Embora apresentando pequenas diferenças, englobamos todos os técnicos que se aproximavam dessa nova postura como pertencentes ao "Grupo Anhaia" apesar deles nunca terem formado, efetivamente, um grupo identificável a não ser pela semelhança de pensamento.

Paralelamente ao "Grupo Anhaia", continuavam atuando urbanistas como Prestes Maia, cujas idéias haviam predominado até então. O antagonismo entre estes dois grupos foi um dos motivos que contribuíram para a inoperância do planejamento no período. A descontinuidade administrativa foi agravada pela falta de consenso dos técnicos planejadores a respeito do modelo ideal

de cidade a ser adotado; com a substituição dos prefeitos ocorreu a substituição dos técnicos e dos planos urbanísticos. Vejamos um resumo desse processo.

Após 1953, com a autonomia política do município, os prefeitos passam a ser eleitos por voto direto, e nas disputas eleitorais três nomes ganham destaque: Jânio Quadros, Adhemar de Barros e Francisco Prestes Maia. A Prefeitura foi apenas um degrau na carreira política destes líderes. Prestes Maia apoiado no prestígio obtido como prefeito se torna candidato, pela UDN, ao governo do Estado. Jânio Quadros que foi eleito em 1953, para Prefeito, abandona o cargo em 1955 para assumir o governo do Estado e posteriormente assume a Presidência do País. Adhemar de Barros, quando prefeito, tentou também o cargo de governador e presidente, e só ficou no cargo até o final por ter perdido as duas eleições.

Nas eleições para governador, em 1954, Jânio ganhou de Adhemar de Barros (PSP) por pequena margem de votos, em eleição que teve, também, Prestes Maia como candidato, apoiado pela UDN, PSP, PDC, PR e PRP.

Em 1955, estando vaga a Prefeitura, com a saída de Jânio Quadros e Porfírio da Paz (vice-prefeito), foram realizadas eleições municipais, tendo sido eleito o candidato do PSP apoiado, também, pelo PTB: Juvenal Lino de Matos. Ao invés de dar continuidade ao Plano Diretor

esquematizado na gestão de Jânio Quadros, Lino de Mattos promoveu o estudo do Metrô, feito por Prestes Maia. Os conflitos políticos entre Jânio e Adhemar levaram a to da sorte de perseguições do governador contra elementos ligados ao PSP, dentro da linha janista de moralização administrativa e de combate a corrupção, o que acabou gerando conflitos entre o governo estadual e o município:

"Com a eleição de Lino de Matos, estabelece-se uma verdadeira guerra fria entre a administração estadual e a Prefeitura, com o Governador abrindo uma série de processos contra o prefeito. Jânio pressiona de todas as formas, chegando, inclusive, a articular no Senado a suspensão da licença que fora concedida a Lino de Matos para assumir a Prefeitura. Temendo esta possibilidade - que implicaria a perda da imunidade parlamentar, tornando-o mais vulnerável às pressões janistas - Lino renuncia à Prefeitura em abril de 1956, assumindo, então o vice-prefeito Wladimir de Toledo Piza, do PTB. Desta forma, o PSP perdia também a máquina municipal." (66)

Após Toledo Piza, em 1957, Adhemar de Barros ocupou a Prefeitura obtendo 51% dos votos e vencendo Prestes Maia, candidato apoiado pelo Governo do Estado, PSD e UDN, que obteve 47%. É sintomático que, justamente nessa administração de Adhemar, o "grupo Anhaia" conse-

(66) SAMPAIO, Regina. Adhemar de Barros e o PSP. p.88.

guisse respaldo para implementar algumas propostas urbanísticas como a lei 5.261 e o Plano Diretor de 1957, em que pese o fato da linha administrativa de Adhemar ("São Paulo não pode parar") indicar uma postura baseada nas realizações e obras públicas, sendo, portanto, mais próxima do urbanismo de Prestes Maia do que de Anhaia Mello. Em 1961, Prestes Maia assume a Prefeitura abandonando completamente a pesquisa SAGMACS e os trabalhos do Plano Diretor que se desenvolveram durante a gestão de Adhemar. Fica claro que esse regime administrativo teve como regra o abandono dos planos realizados na gestão do prefeito anterior, normalmente opositor e inimigo político do prefeito recém empossado.

Outro ponto fundamental foi o conflito de ideários fruto de um conjunto mais diversificado de técnicos que se dedicavam ao assunto. Enquanto o urbanismo era monopólio dos eng. arquitetos formados pela Politécnica havia certa homogeneidade e consenso quanto às idéias e propostas facilitando a continuidade e complementariedade dos planos. Na década de 50, começam a atuar como planejadores outros profissionais, como sociólogos e economistas e surgem polêmicas, contestação e rivalidade entre duas grandes "linhas" de ideários opostos. Com a apresentação em 1954 do "esquema Anhaia" essas duas posições se tornam explícitas e vão dominar toda a discussão urbanística posterior.

Grosso modo, as principais características do urbanismo de Prestes Maia foram:

- Estimular o adensamento e a estruturação contínua e monopolar da cidade
- Intervir no processo de urbanização através de obras públicas, principalmente, viárias
- Não impor empecilhos ao livre crescimento urbano
- Não impor empecilhos à livre ação do mercado imobiliário e da iniciativa privada.
- Identificar como causa dos problemas urbanos o atraso na execução de obras públicas
- Identificar a falta de verbas como causa do atraso da atuação do município no urbano
- Não estabelecer um plano geral e definitivo para a cidade.

O "Grupo Anhaia" se caracterizou pelos seguintes aspectos:

- Promover a descentralização e a estrutura polinucleada.
- Organizar a vida urbana em unidade de vizinhança
- Impedir o crescimento e o adensamento da cidade.
- Intervir no processo de urbanização através de legislação sobre parcelamento, uso e ocupação do solo

- Estabelecer controle sobre o mercado imobiliário e sobre a iniciativa privada.

- Identificar como causa dos problemas urbanos a ação livre dos agentes imobiliários

- Estabelecer um plano geral de ordenação com um limite para o tamanho da cidade.

A "linha Anhaia" seguiu um ideário urbanístico mais moderno e teve continuidade no planejamento urbano contemporâneo. Os profissionais que participaram da pesquisa SAGMACS organizaram o Plano de Ação do Governo Carvalho Pinto e, posteriormente, participaram do PUB e do PMDI, (67) seguindo um enfoque globalista semelhante àquele apregoadado no esquema Anhaia de 1954.

O enfoque globalista dos planejadores urbanos sofreu influência da Carta de Atenas, documento básico do urbanismo moderno. Fruto de um Congresso realizado em 1933, a Carta de Atenas incluiu, como sendo de competência do urbanismo, as condições gerais de habitação, trabalho, recreação e circulação de toda a população urbana. Assim houve uma ampliação no campo de atuação do urbanismo, o eng. Anhaia Mello descreve do seguinte modo essa evolução:

(67) PUB - Plano Urbanístico Básico e PMDI - Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado.

"A era da 'city-beautiful' já passou; passou também a era da 'city-on-wheels', da cidade circulatória, da cidade econômica dos alargamento de ruas e "super-highways-non descript'."

Hoje, o objetivo é social - o maior bem do maior número - a garantia para todos, e não apenas para pequeno número de privilegiados, de um standard de vida elevado e seguro.

É preciso mover às necessidades do homem, considerando-o sob o ponto de vista biológico e social atendendo as suas necessidades universais biogênicas e sociogênicas, e as suas necessidades culturais, isto é, peculiares a uma dada nação, ou mesmo a grupos menores dentro da nação." (68)

A crítica do grupo Anhaia aos urbanistas como Prestes Maia foi fundamentalmente política, ou seja, teve como preocupação a democratização dos benefícios da cidade:

"Abrir avenidas, irradiando de praças estreladas ou convergindo em "pattes-d'ore" a praças ornamentais, e não cuidar da habitação das classes mais desfavorecidas da fortuna; abandonar os bairros periféricos, permitindo favelas enquistada nos morros ou afogadas nas várzeas e alagadiços, não é plano.

(68) MELLO, L.I.R.A. O Plano Regional de São Paulo. p.25.

Não proporcionar transporte seguro (safety first), rápido, cômodo e barato, aos que trabalham; não lhes dar parques e áreas de recreio, escolas e hospitais - continua a não ser plano.

Todos os elementos da cidade democrática devem ser harmonizados, relacionados, não valendo soluções parciais." (69)

O "grupo Anhaia" procurou também uma ordenação da estrutura urbana global, ou seja do conjunto dos elementos físicos da cidade, relacionando sistema viário, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, procurando, antes da solução dos problemas isolados conceber a solução geral que fornecesse diretrizes para os projetos setoriais. Como consequência, a estrutura formada espontaneamente pelo crescimento urbano passou a ser identificada como caótica, onde se aplica a metáfora do câncer e do tecido doentio.

Os problemas urbanos são vistos como decorrência do crescimento desordenado da cidade. Sua solução é, portanto, de ordenação. Esse passa a ser o objetivo fundamental: ordenar a cidade. O plano diretor era justamente esse instrumento de ordenação, sua necessidade é propagada durante todo o período:

(69) MELLO, L.I.R.A. O Plano Regional de São Paulo. p. 24

"Na essência, o planejamento, e, portanto, seu resultado, o plano, devem visar, em primeiro lugar, a ordem. Plano é problema de coordenação, que nada mais é do que ainda ordem.

A ordem é o problema capital de nossa cidade. Ela não é nem pior nem melhor do que muitas outras em muitos de seus aspectos. Mas é essencialmente desordenada, e nisso talvez leve a primazia. Ordenando-a teremos resolvido a metade de seus problemas, em número e em volume." (70)

Esta ordem não se limitava à cidade mas incluía também a região. Em 1954 Anhaia Mello elaborou o esquema do Plano Regional de São Paulo, e, em 1956, a SAGMACS pesquisou a região da Grande São Paulo, antecipando a atuação de órgãos que viriam depois, como o GEGRAM.

"O conceito de região, mesmo limitada, ficou esquecido ou inoperante nos primórdios da urbanização moderna de São Paulo, em que tudo se resumiu em melhoramentos no centro e legislação uniforme para o crescimento periférico, além de esparsas e destacadas iniciativas para atender a este ou àquele problema particular, sem haver entre as partes e entre elas e o todo o entozamento orgânico e consciente necessário." (71)

(70) LODI, Carlos. conferência de 8/9/57. O Plano Diretor de S. Paulo. Engenharia Municipal (8):17-22.

(71) SÃO PAULO, Prefeitura. Problemas Urbanos da Capital. p.25.

O urbanismo ampliou sua esfera de atuação para todos os cidadãos e para a estrutura geral da cidade e da região, mas não encontrou meios de realizar na prática suas idéias. Surgiu, portanto, um grave problema: as idéias ficam desvinculadas da prática e o planejamento urbano ganhou o atributo de atividade sem concretização, limitado aos estudos e propostas abandonadas.

A falta de recursos municipais impediu a realização de projetos de maior fôlego, de um modo geral a prefeitura preferiu realizar obras isoladas, capazes de resultados imediatos e que oferecessem retorno político certo. Como exemplo, temos o abandono do projeto de transferência das ferrovias para as margens do Tietê, ao lado das avenidas marginais. Idéia antiga e que poderia ter sido facilmente implementada em conjunto com as obras de retificação do rio. Em substituição foram construídos diversos viadutos sobre a ferrovia, com a vantagem de possibilitar um número muito maior de solenidades de inauguração, de caráter claramente políticos. (72)

A inexistência de obras municipais de maior vulto foi decorrência da falta de recursos da Prefeitura, gerada por diversos fatores. A Constituição de

(72) Adhemar de Barros, ao inaugurar um deles chegou a utilizar recursos cênicos, destruindo simbolicamente as portei^{ras} que bloqueavam o tráfego.

1946⁽⁷³⁾ eliminou a participação da Capital na arrecadação estadual. Além disso, as finanças municipais foram a gravadas pela incapacidade de reajustar o valor dos tributos de acordo com a inflação. Entre 1951 e 1960 a população do município aumentou 56%, enquanto que as receitas municipais tiveram uma redução no seu valor real. Tivemos portanto uma anemia progressiva e acumulada para a finança municipal. Para valores de 1951 a receita tributária per capita caiu de \$ 507,90 para \$ 297,90.⁽⁷⁴⁾ Como resultado o município teve reduzida a sua capacidade de realizar obras e serviços públicos, ficando seus recursos quase que exclusivamente para o custeio e a manutenção da máquina administrativa.

A perda de capacidade tributária foi, também, de corrente da conjuntura populista do período, visto que aumentar os impostos era, evidentemente, uma iniciativa impopular:

"... Nessas condições, não lhes convém enfrentar movimentos ou ondas de impopularidade decorrentes ou provocadas pela manifestação favorável a reformas tributárias, que, embora legítimas e imperativas, constituem motivos para exploração de toda a sorte dirigida contra aqueles que embora convictos da necessidade das medidas, se disponham a aprová-las para fornecer ao município os

(74) IMPROTA, Milton. Drama Econômico - Financeiro do Município de São Paulo in Engenharia Municipal nº 21 abr./jun. 1961 p.16.

(73) Art. 20.

recursos indispensáveis ao atendimento dos serviços públicos, em benefício da própria coletividade. Diante desta situação, isto é, da possibilidade de ficarem "marcados" pela opinião pública muitos vereadores se retraem e não se aventuraram a exporem teses reformistas, que lhes podem trazer prejuízos de ordem política." (75)

O município ficou, por um lado, incapaz de realizar obras de longa envergadura e por outro, teve necessidade de respaldo político frente à uma população carente de serviços públicos. Essa dualidade levou a uma atuação imediatista de obras isoladas, incapazes de resolver os problemas mais graves:

"O tempo se encarregou de montar a pedra de toque da filosofia administrativa daí resultante: a Prefeitura, se puder e quando puder, fará um pouco do muito necessário, resolvendo os problemas originados pela forma de expansão urbana suscitada pelo setor privado..." (76)

O Plano Diretor era o elemento que permitiria uma intervenção do município capaz de resolver os problemas estruturais da cidade. O Plano Diretor foi também um exemplo bastante significativo das dificuldades

(75) IMPROTA, M. Drama Econômico - Financeiro... p.16.

(76) CARDOSO, Fernando Henrique. et alii. Cultura e Participação na cidade de São Paulo. São Paulo, Brasileira, 1975. p.11.

do período para implementar o processo de planejamento: a Comissão do Plano Diretor foi montada em 1947 e apenas em 1954 conseguiu apresentar um esquema sumário do Plano⁽⁷⁷⁾. Apesar de pressões por parte de entidades como o Instituto dos Arquitetos de São Paulo nunca foi realizado ~~o~~ projeto definitivo do Plano Diretor. Até 1961, o máximo que foi realizado se reduziu a um sumário esquema feito por Carlos Lodi, que desde 1951 na diretoria de urbi e arbi procurava elaborar esse plano.

A inexistência de um órgão dotado de pessoal especializado e voltado para a prática do planejamento urbano, nos moldes da atual COGEP, foi um dos obstáculos ao plano diretor. É sintomático que a pesquisa para a elaboração do esquema feito em 1957 tenha sido realizada por uma empresa privada: a SAGMACS. A Comissão orientadora do Plano da Cidade era apenas um órgão consultivo ficando com a atribuição de apreciar o plano diretor apenas quando solicitada pela Câmara ou pelo Executivo.

(77) Consta que até 1953 esta Comissão não havia sequer se reunido.

FIGURA 20

Plano de Melhoramento de 1950

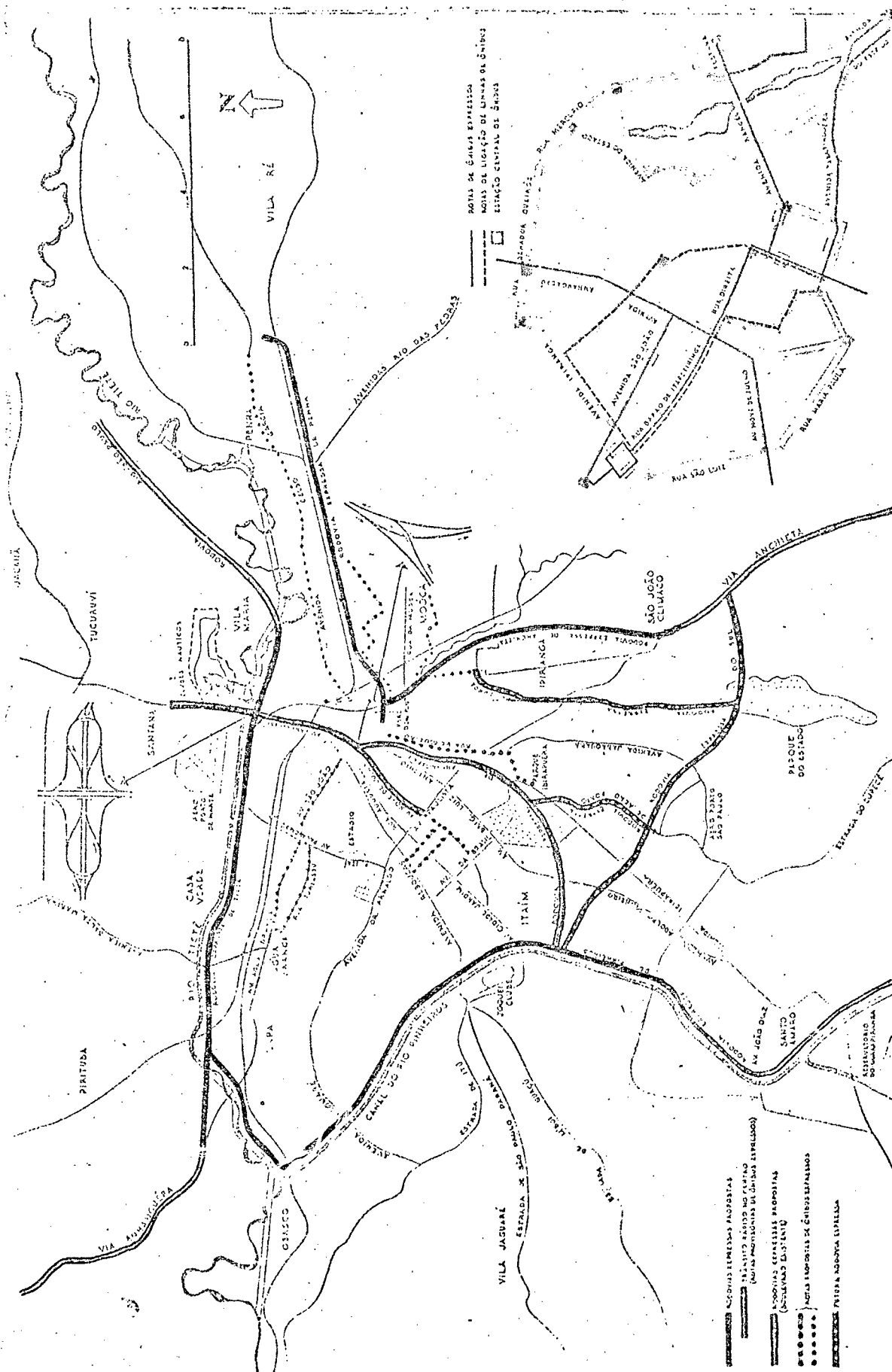
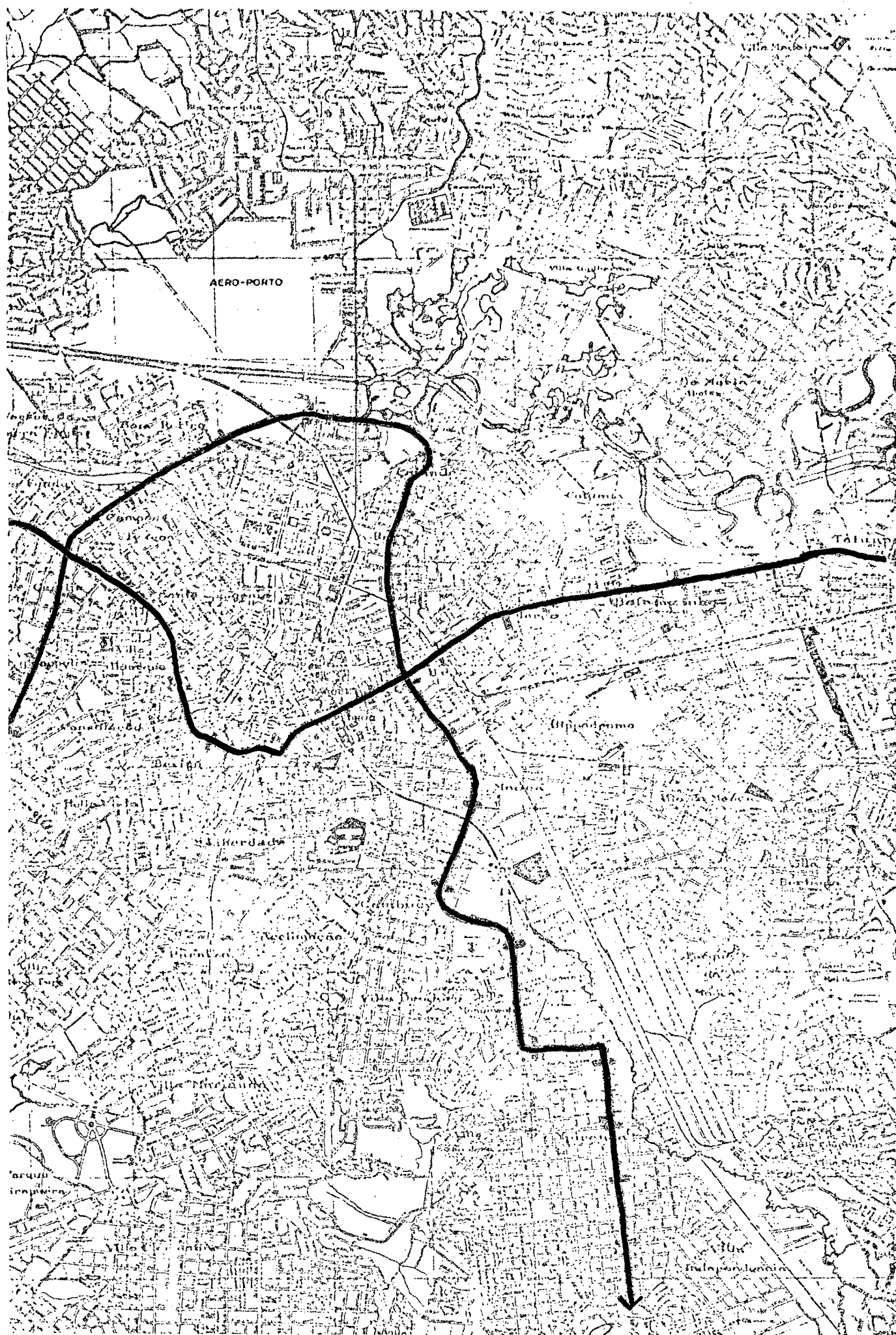
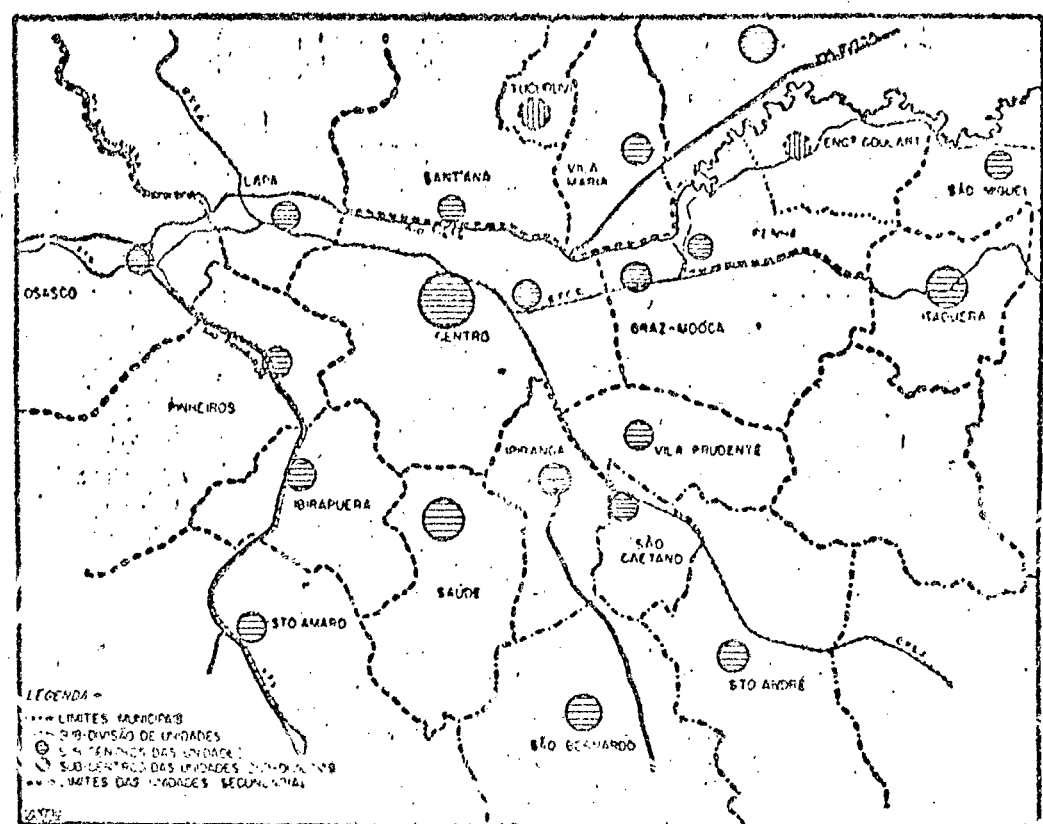


FIGURA 22 - O metrô do Plano Diretor 1957



Linha L-C — / Linha SE - SO —

FIGURA 23 - Localização dos Sucentros Pesquisa SAGMACS



Fonte: O ESP 31/10/56

FIGURA 24 - Esquema de Subcentros adotado no Plano Diretor de 1957

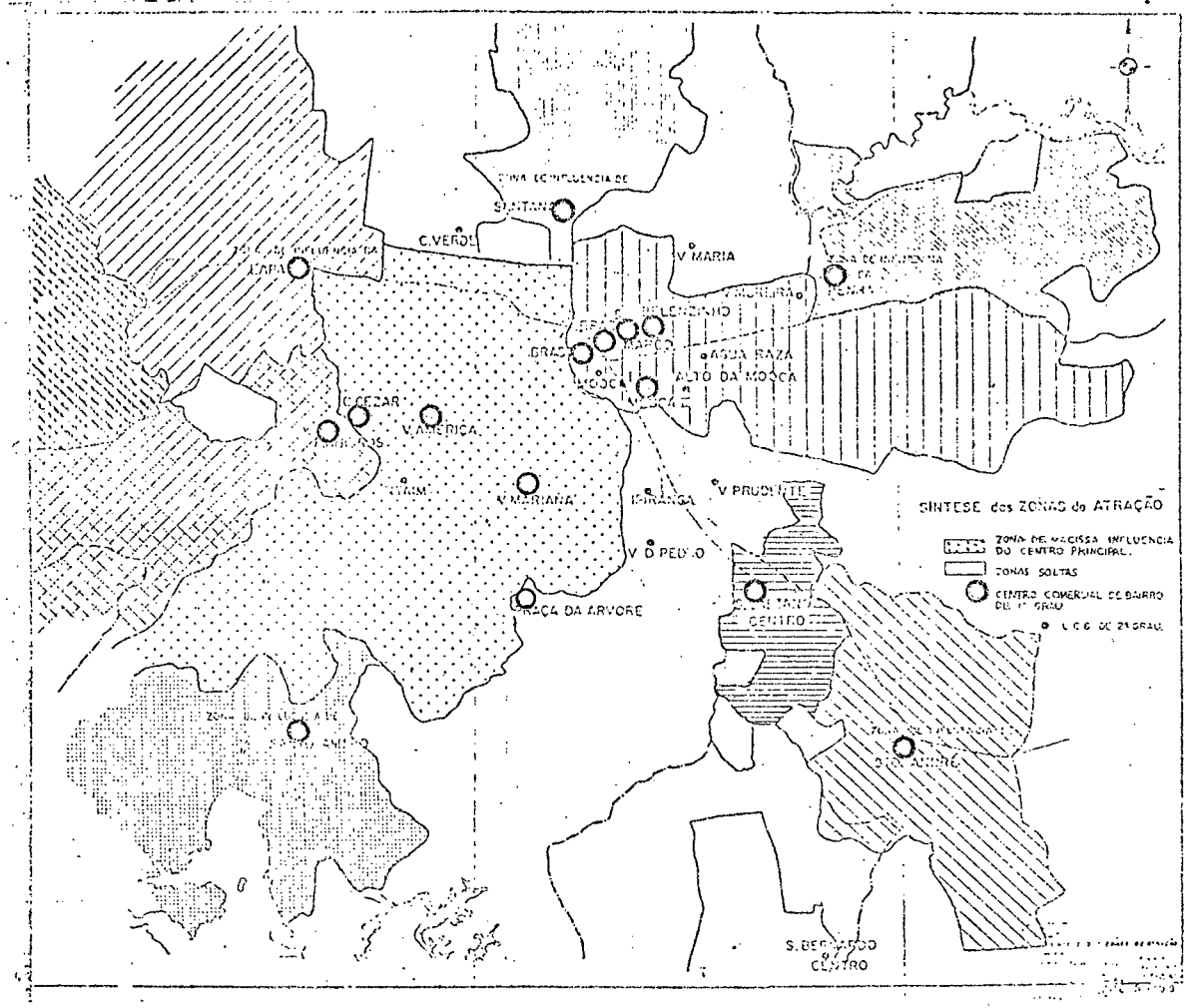
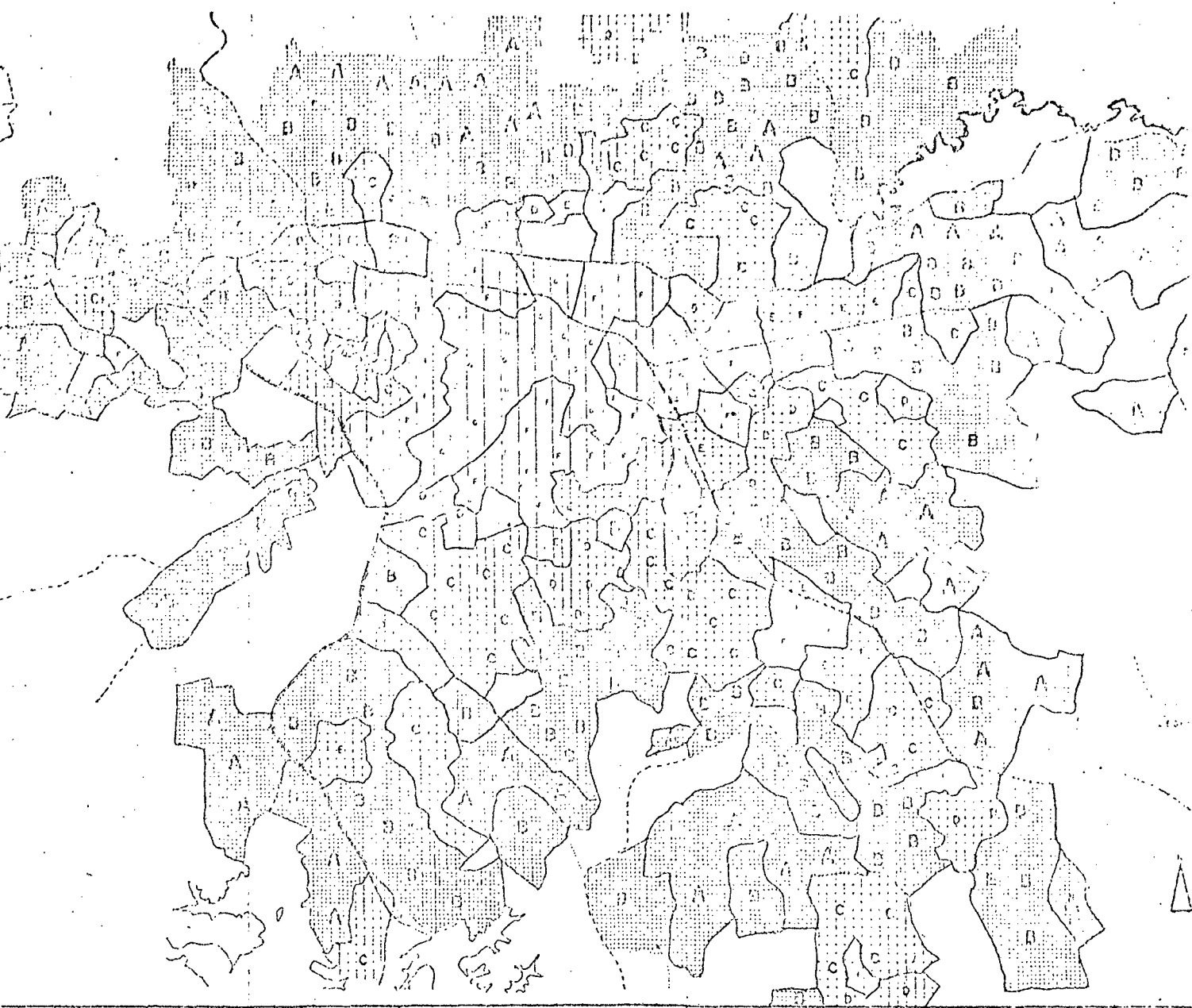


FIGURA 25

Planta E-3 Distribuição dos equipamentos e serviços básicos:

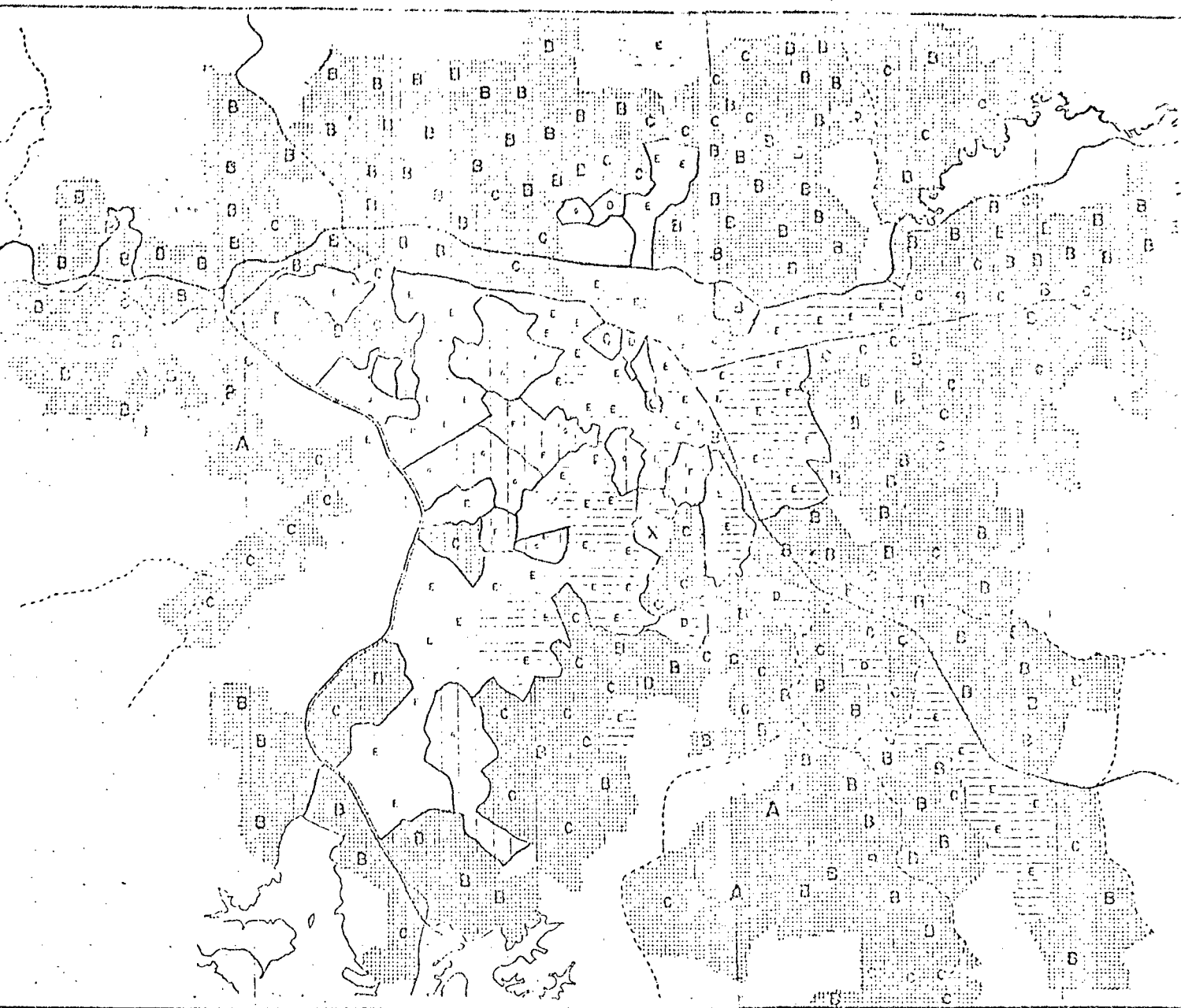


- G - excelentes
- F - bons
- E - pouco satisfatórios
- D - desenvolvidos regularmente
- C - pouco desenvolvidos
- B - apenas iniciados
- A - inexistentes.

Fonte: SAGMACS relatório planejamento.

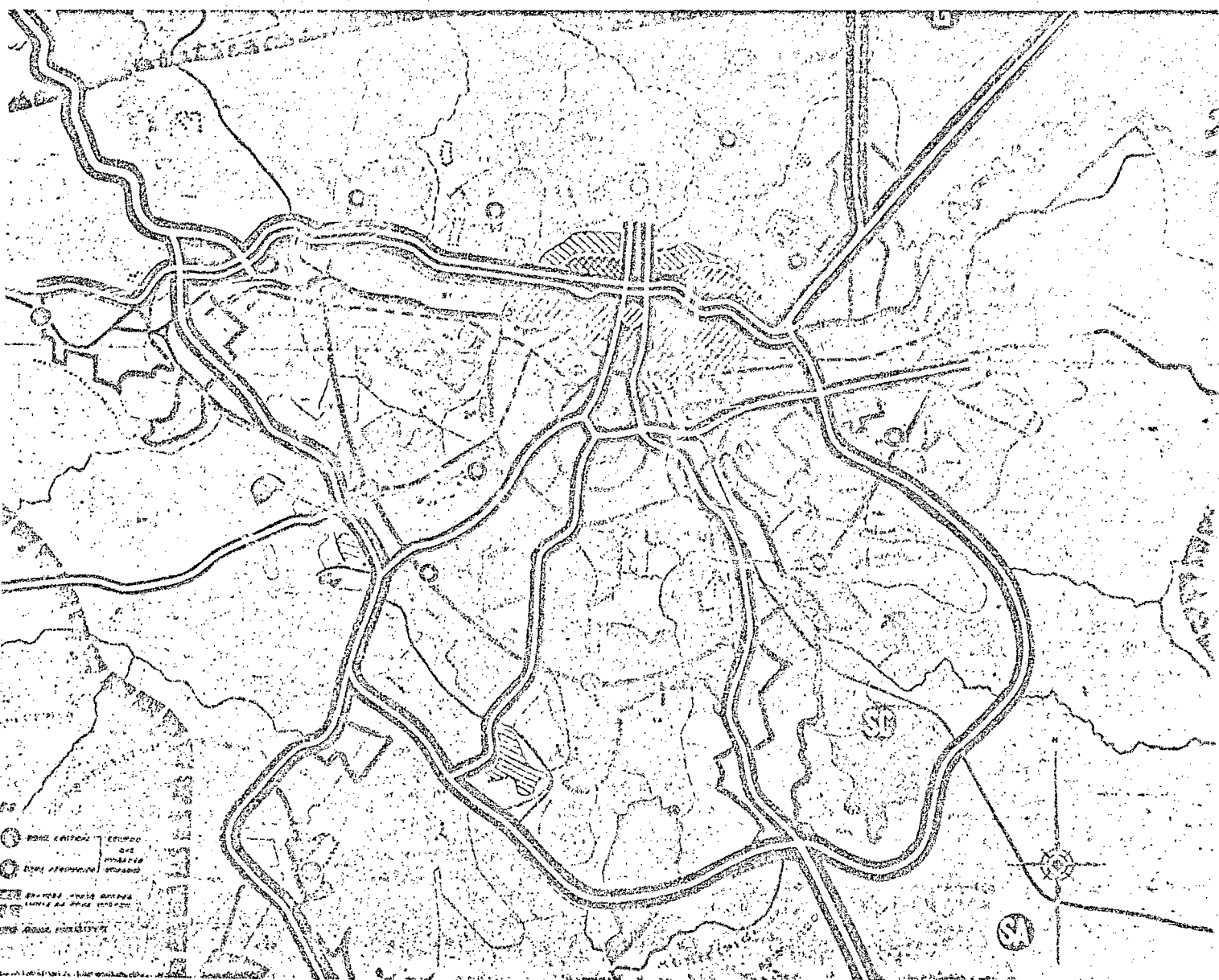
FIGURA 26

Planta E - 5 Distribuição das camadas sociais











- G - predominância de classes médias superiores.
- F - camadas médias inferiores e superiores com predominância da primeira categoria.
- E - classes médias inferiores, classes populares urbanas e classes médias superiores, com predominância da primeira categoria.
- D - classes médias inferiores e classes populares urbanas com predominância da 1ª categoria
- C - classes populares urbanas e classes médias inferiores com predominância da primeira categoria.
- B - quase exclusivamente classes populares urbanas.
- A - predominância de classes populares rurais.

FIGURA 27



Plano Diretor - 1957

Legenda

-  - vias expressas
-  - metrô
-  - ferrovias
-  - vias perimetrais
-  - zona das feiras industriais
-  - área de expansão do centro principal
-  - centro secundário
-  - áreas verdes

Fonte: Relatório de Planejamento - 1961.

CAPÍTULO 5

CONCLUSÃO

Procuramos demonstrar nos três períodos analisados as diferentes intenções, ideários e objetivos que nortearam o planejamento urbano e, em consequência, a atuação do município na ordenação da cidade. É importante observar que a evolução do urbanismo para o planejamento urbano não foi gradual mas consistiu em mudanças radicais de metodologia e instrumental de intervenção. Essas mudanças alteraram os conceitos de cidade ideal e de problema urbano que predominaram em cada período. O perfil do técnico planejador também sofreu mudanças significativas e esteve intimamente ligado ao desenvolvimento metodológico. A evolução do urbanismo não teria sido possível sem a criação de escolas e sem a formação de técnicos, inicialmente pela Politécnica e depois pela Faculdade de Arquitetura da USP.

O eng. Mário Laranjeira de Mendonça ao comentar o "fracasso" do estudo SAGMACS apontou três causas básicas, uma referente à formação técnica e as outras duas de caráter político:

"... primeiro uma formação de pessoal. E aqui cabe a observação de que é o aprendizado com experiência que é fundamental, não a absorção de "know-how". Em segundo lugar, há o aperfeiçoamento do processo de decisão

interna. Isto realmente é muito difícil, porque é um problema de educação política, dependente das pessoas que são os líderes políticos. Quando esse político tem uma visão do planejamento, ele utiliza o sistema de planejamento. Quando ele não tem, ele abandona. É preciso ter uma ligação do planejamento com o sistema de decisão. O terceiro ponto é o problema da comunicação entre a população e o sistema de planejamento. Não se pode dar validade ao sistema de planejamento se não se consolidar os meios desta comunicação, quer os politicamente formais, tipo Câmara, quer os meios mais informais de comunicação de massa.⁽¹⁾

Estas são efetivamente as questões fundamentais, por um lado a formação técnica e por outro um sistema democrático de tomada de decisão. Procuramos demonstrar que a implementação efetiva dos planos dependeu do contexto político e administrativo do município. Nos dois primeiros períodos (de 1899 a 1945) foi possível uma intervenção urbanística eficaz graças à identidade ideológica e política entre os prefeitos e os técnicos. A continuidade administrativa daí resultante gerou um conjunto de intervenções complementares e harmônicas, o que permitiu atingir os objetivos propostos: em 1930,

(1) Há 20 anos, este Padre planejou uma São Paulo melhor. Jornal da Tarde 28/12"1977.

a cidade aristocrática em nada lembrava a antiga vila de taipa, e em 1945, a cidade estava organizada com uma estrutura viária radial que se mantém até hoje. Procuramos mostrar que essa estrutura urbana não foi uma fatalidade determinada por forças incontroláveis e sobrehumanas, mas, ao contrário, foi o resultado de decisões técnicas discutidas e adotadas pelo poder público. Inclusive a definição do setor residencial de elite, que ficou no âmbito da iniciativa privada, foi um empreendimento planejado.

O terceiro período (1945 - 1961) foi o mais profícuo em propostas e soluções.⁽²⁾ Paradoxalmente, foi o período onde menos se realizou, onde o urbanismo foi mais tímido e inoperante nas suas realizações concretas. Para este período é válida a concepção generalizada de que São Paulo é uma cidade caótica e sem planejamento, onde o Poder Público segue "atrás" da urbanização espontânea, ou melhor, da iniciativa privada. Novo paradoxo: foi justamente nesse período que surgiu o planejamento urbano visando o controle da iniciativa privada. Com o Plano Diretor os técnicos planejadores pretendiam um controle total do processo de construção e reconstrução da cidade através de instrumentos normativos, principalmente de uma legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano. Tivemos, portanto, dois desenvolvimentos opostos: de

(2) Foram elaborados, em 15 anos, cerca de seis planos de grande importância.

um lado as propostas e de outro as realizações efetivas. Procuramos mostrar que os esse comportamento doentio te ve, entre outras, duas importantes causas: por uma lado a polêmica entre os "planejadores" e os "urbanistas" a respeito da "linha" a ser seguida e por outro a descon tinuidade administrativa fruto das rivalidades entre os partidos políticos e entre os prefeitos.

Os aspectos políticos foram, portanto, um fator de fundamental importância para a eficácia do planejamento e ganham hoje uma importância ampliada, fruto do nos so atual contexto de redemocratização política.

Este trabalho visou basicamente o estudo da evo lução do planejamento urbano em São Paulo e não procu rou realizar propostas ou encaminhar "soluções". Apesar disto, à guisa de conclusão, faremos algumas conjeturas sobre a viabilidade de um planejamento eficaz em uma so ciedade democrática, ou melhor, em uma sociedade onde o poder é periodicamente disputado por grupos antagônicos.

Planejamento e Democracia

Um dos primeiros pensadores a perceber as difi culdades do planejamento em uma sociedade democrática foi Karl Mannheim:

"Sendo esta a tendência atual (dos planos de longo prazo), não se pode negar que existe certa afinida

de entre a idéia da planificação e o sistema de partido único. Uma vez que a elaboração e a execução de um plano consistente requerem uma vontade política unificada, os sistemas totalitários - apesar da sua crueza - contêm um elemento relacionado com a situação histórica de hoje. É isto que torna tão sério o desafio à democra-cia. E os sistemas democráticos contemporâneos só poderão enfrentar êsse desafio se encontrarem novos métodos para criar uma vontade política unificada mediante um acôrdo voluntário entre os grupos sociais antagônicos.. Ou a democracia, no mais breve prazo possível, inventa essas novas técnicas, ou triunfa alguma forma de totalitarismo."⁽³⁾

Um planejamento urbano conseqüente, que se propusesse a alterar significativamente a estrutura urbana da metrópole, teria que abranger um horizonte relativamente distante (10 a 20 anos) o que o torna extremamente vulnerável às mudanças de orientação política próprias de um regime democrático. Como foi mostrado no capítulo IV, a ineficácia do planejamento nesse período corrobora essa hipótese. Apesar disto, seria grosseiro e simplista advogar uma estrutura autoritária como solução⁽⁴⁾ ou as vantagens do desenvolvimento "espontâneo"

(3) MANNHEIM, Karl. Liberdade, Poder e Planificação De mocrática. São Paulo, Mestre Jou, 1972. p.55.

(4) Nossa experiência recente mostra que apesar do autoritarismo não se obteve um planejamento consequen-te. Ver a respeito Edgar G. Dente - Perfeitos: Inda gações sobre a participação recente do Município no Urbano. São Paulo, FAU/USP, 1981.

fruto das forças cegas do mercado e da especulação imobiliária.

Os problemas gerados pelo desenvolvimento espontâneo são sobejamente conhecidos sendo desnecessário colocar argumentos em defesa do planejamento urbano, portanto, não se trata mais de discutir sua necessidade, mas sim a forma como ele deve ser implantado. A garantia contra o autoritarismo do plano pode ser obtida através da participação da comunidade e de um certo nível de consenso sobre as medidas e objetivos a serem atingidos.

Um planejamento eficiente pode ser conseguido com a complementação adequada entre o poder executivo e o legislativo. O plano diretor deve ter um caráter genérico e de longo prazo, definindo apenas as diretrizes básicas sobre as quais é necessário um mínimo de consenso entre as forças políticas interessadas, evitando que essas diretrizes sejam alteradas pelas administrações posteriores. Isso não significa que o plano geral seja imutável, ao contrário, ele deve evoluir gradualmente e sofrer as mudanças necessárias, impostas pelo tempo e pela crítica construtiva, porém devem ser evitadas as alterações casuais, fruto de interesses minoritários e circunstâncias e que em nada contribuirão para o processo de planejamento.

Essa concepção de planejamento de longo prazo depende de uma Câmara Municipal representativa e atuante. A Câmara é o local onde as diversas alternativas propostas pelos técnicos poderiam ser discutidas de modo a obter um consenso sobre o desenvolvimento urbano desejável. Para a prática de um planejamento democrático é necessário estreitar os vínculos dos órgãos técnicos com o sistema político e com a sociedade civil de um modo geral. Um ponto importante é o papel dos partidos:

"Estos constituyen en efecto el lugar en que dentro de un sistema representativo deben elaborarse y tomar cuerpo las distintas propuestas de opción ante las alternativas ofrecidas en el proceso planificador." (5)

Ou seja, é nos partidos políticos que se enfrentam as diversas opções do planejamento, além disso eles permitem a continuidade da ação política sem a qual é impossível o planejamento a longo prazo. Os regimes democráticos necessitam criar uma vontade política unificada mediante um acordo voluntário por parte dos grupos sociais antagônicos. O plano, em um sistema democrático, ganha uma nova função: é um instrumento de consenso político quan

(5) ECHAVARRIA, José Medina - La Planecición en las Formas de la Racionalidad. Santiago, ILPES, 1971. (Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social) p.39.

to ao futuro, em uma sociedade em mudança. Mesmo alguns críticos do planejamento, que negam o seu potencial de transformação, reconhecem, no plano, essa potencialidade:

"..., o papel político do planejamento urbano diz respeito essencialmente, à sua capacidade de assegurar o papel de instrumento de mediação e de negociação entre as diferentes facções da classe dominante, e entre as diversas exigências necessárias à realização de seus interesses gerais, assim como frente a pressões e reivindicações das classes dominadas." (6)

A participação da comunidade e as suas ligações com os técnicos planejadores coloca em evidência a questão da cidadania. A prática da democracia implica em um conjunto de direitos e deveres civis, políticos e sociais de modo a assegurar a todos, as liberdades básicas, o acesso ao poder e aos benefícios sociais como a educação e a informação. Entre nós, um entrave básico à participação popular no planejamento urbano tem sido a falta de cidadãos.

Formada por fluxos intensos de migrantes, São Paulo possuiu a massa de sua população com um baixo nível de solicitação determinado pela situação de carên

(6) CASTELLS, Manuel & GODARD, François. O advento de Monopoville. in FORTI, Reginaldo. Marxismo e Urbanismo Capitalista. São Paulo, Ciências Humanas, 1979. p. 105.

cia em que vive. A cidade, para ela, é um bem de consumo imediato e não um centro de vida pública e política. Os moradores da Metrópole apresentam pequena participação em organizações de classe, organizações locais (de bairro) ou em partidos políticos, o que tem levado a conceber as massas metropolitanas como alienadas e pouco ativas. Dois fatores contribuem para essa situação: a condição de metrópole ainda em formação e a falta de tradição democrática.

Fernando Henrique Cardoso entre outros, (7) ao analisar os aspectos políticos do planejamento percebeu um estilo de participação que está surgindo graças aos novos meios de comunicação; desse modo a prática da cidadania não precisa e nem deve se limitar às normas clássicas da representatividade liberal.

Em uma sociedade de massa o ponto crucial da participação popular é a difusão da informação. O planejamento ou qualquer ação social requer, em uma sociedade moderna, uma sofisticação cultural e técnica que precisa ser posta à disposição da população, caso contrário o conhecimento limitado levará o planejamento a atender interesses minoritários capazes de manipular o conhecimento técnico. Os órgãos de planejamento são

(7) CARDOSO, Fernando Henrique. et alli. Cultura e Participação na cidade de São Paulo. São Paulo Brasileira, 1975 (Cadernos Cebrap - 14).

peças fundamentais para informar a massa da população das principais alternativas e cenários possíveis para o desenvolvimento urbano. Para isso precisariam manter certa independência e autonomia em relação ao Poder Executivo, sendo que a ligação dos mesmos aos partidos forneceria, por outro lado, maior consistência programática aos pleitos eleitorais do município.

Um estudo a esse respeito feito pelo CEBRAP chega a uma conclusão interessante e, embora longa, merece ser transcrita:

"Não se pode esperar que as formas clássicas de organização e participação ressurgam e "salvem" um estilo democrático de participação. Este supõe, nas novas condições, que as informações que podem permitir escolhas cheguem até ao habitante no trabalho e no domicílio. A ação livre na cidade moderna depende de um controle muito mais complexo das informações sobre o ambiente social e cultural e de uma sofisticação técnica que se não é posta à disposição da massa por meios modernos de comunicação, fatalmente redundará em saber de poucos que o transformarão em favor do poder. Quiçá, aventurando-nos um pouco em seara alheia, devêssemos cogitar sobre se os órgãos de coordenação e planejamento, por estarem relativamente à margem do eixo de poder constituído pelos executivos locais e suas câmaras, não poderiam tornar-se peças

importantes desse processo de comunicação necessária, a tivando a sociedade por meio da informação. Centros de pesquisa urbana e de informação pública, campanhas e debates tecnicamente organizados que fossem distintos da mera manipulação à medida que discutissem tecnicamente as alternativas possíveis para os distintos problemas metropolitanos, evidenciando, implicitamente, os interesses e as forças que os propugnam, poderiam ter um sentido educativo e de participação democrática mais consentânea com a situação de uma sociedade de massas que a simples lamentação da falta de "participação" e o baixo nível de cultura urbana da massa, como se o-
correr."(8)

Dessa forma, aperfeiçoando estes três níveis:

1. A formação de técnicos; 2. O processo de decisão institucional e 3. O sistema de comunicação com a comunidade será possível viabilizar um planejamento democrático eficaz.

Nesse sistema o papel do técnico é de, por um lado, descobrir possibilidades novas para a ordenação urbana, definindo alternativas e cenários possíveis e, por outro, conceber os instrumentos práticos e os projetos concretos que darão forma a estes cenários. A de

(8) CARDOSO, Fernando Henrique et alli. Cultura e Participação na cidade de São Paulo. p.23.

finição do Plano Diretor não é suficiente para um planejamento efetivo, são necessários projetos específicos de obras e legislação de acordo com as diretrizes gerais. Esses projetos de caráter mais técnico e artístico são do âmbito do Poder Executivo e através deles as sucessivas administrações poderão se diferenciar, sem a necessidade de alterar o Plano Diretor. Evidentemente, sendo o Plano Diretor um conjunto de objetivos de longo prazo, ele não poderá se identificar com uma ou outra administração, porém, deverá permitir a elaboração de programas de curto prazo executáveis durante um mesmo mandato.

Ao contrário do que ocorreu durante a década de 50, o planejamento urbano não se contrapõe ao urbanismo. A importância de um urbanismo atuante é ampliada com a prática do planejamento, suas funções e responsabilidades aumentam. Deve-se procurar não apenas um sistema de planejamento eficiente, mas também um urbanismo atuante. A ordenação plástica e artística do período urbanístico (de 1898 a 1945 cap. II e III) longe de ser anacrônica é ainda mais atual em uma sociedade moderna. A preocupação com a paisagem urbana ganha evidência com o desenvolvimento sócio-econômico. A identificação afetiva e a utilização da metrópole como um lugar de vivência é um aspecto importante da qualidade de vida e tão prioritária quanto as demais necessidades de bens e serviços urbanos.

A prática de um urbanismo democrático se relaciona intimamente com a prática da cidadania. Enquanto o plano diretor é um projeto mais "abstrato" e de difícil compreensão pelo cidadão comum, o mesmo não acontece com os projetos de urbanismo que podem ser mais facilmente compreendidos pelos moradores da área onde ele se implanta. A criação de uma praça, a reutilização de um edifício antigo, a necessidade de uma creche, são projetos que a população local pode compreender, opinar e reivindicar. Justamente nos projetos urbanísticos seria possível estreitar os laços entre a administração municipal e a comunidade, aumentando a eficiência das intervenções urbanísticas.

Não apenas as obras públicas mas também a legislação urbanística deveriam considerar a necessidade de "redesenhar" a cidade seguindo projetos específicos de espaço urbano, coerentes com as necessidades da população, visando a convivência e a qualidade ambiental e transformando a metrópole de um local de sobrevivência para um local de vivência.

ABSTRACT

IN THE STUDIES OF THE MAIN PLANS ACHIEVED FOR SÃO PAULO FROM 1899 TO 1961, THEIR CONTENTS AND IMPLEMENTATION CONDITIONS WERE ANALYSED, SYSTEMATIZING THE PREVIOUS CITY PLANNING. THE AUTHOR APPROACHES THE MAYORS' STAFF INTERVENTIONS ON THE SPONTANEOUS URBANIZATION PROCESS, POINTING OUT THE MAJOR OBSTACLES WHICH HAVE HINDERED A BETTER EFFICACY ON THE URBAN STRUCTURE ORDERLINESS.

THE STUDY INDICATES THE INSTITUTIONAL CONDITIONS REQUIRED FOR A INNOVATING AND EFFICIENT URBAN PLANNING, CONSIDERING OUR POLITICAL-ECONOMICAL REALITY.

ANEXO I

O RELATÓRIO DO SR. BOUVARD

"Exmo. Sr. Prefeito - Dignou-se V.Ex. confiar-me, de accordo com a Camara Municipal, a missão de tomar parte nos estudos de melhoramentos e extensão da capital do Estado; tenho a honra de apresentar, juntos, os resultados do meu estudo.

Compõe-se elle de:

1º Planta geral da cidade, com indicações propostas no presente e para o futuro;

2º Planta de conjunto das modificações previstas no centro da cidade;

3º Projecto do prolongamento da rua D. José de Barros, de maneira a formar uma arteria de grande circulação e uma entrada condigna ao centro, partindo da situação actual das estações ferro-viárias;

4º Planta das alterações a realizar na parte da cidade, comprehendida entre as ruas Libero Badaró e Formosa;

5º Variante da mesma, considerando a possibilidade da construção de dois corpos de edificação symetricos e de estylo adequado, na orla do parque;

6º Projecto de um parque, a ser creado na Varzea do Carmo;

7º Variante do mesmo, tendo em vista a alienação de uma parte dos terrenos.

- Não se trata, no caso vertente, senão de questões de principio, especie de programma de acção, que deverá ser desenvolvido pelos serviços municipaes; o director das obras da Prefeitura, sr. V. da Silva Freire, possui, aliás, toda a competencia desejavel para levar a effeito a importante obra que V.Ex. teve a feliz idéa de emprehen-
der.

O plano de conjunto especial é susceptível de certas variações nos detalhes, que o exame minucioso dos logares poderá fazer surgir. As outras disposições propostas deverão igualmente receber, durante a execução, um estudo complementar, para o qual continuo a ficar as ordens da administração municipal.

Na elaboração do estudo que tenho a honra de submeter a V. Ex. não me deixei guiar pelas impressões do primeiro momento, pela suggestão de um exame fugidio dos locais; estudei o terreno, examinei o movimento commercial e a intensidade de circulação dos diferentes bairros, tomei nota dos aspectos mais interessantes, dos monumentos, etc., e foi partindo do estado de coisas presente que cheguei á deducção do processo de crescimento normal da cidade.

de, de futuro. Teria certamente sido facil delinear uma cidade ideal, concebida de ponta a ponta, não fazendo caso do que existe, abstraindo dos esforços do passado; mas teria sido desconhecer os resultados alcançados, calcar os pés as coisas mais respeitáveis, dar mostras da mais negra ingratidão para com os antepassados, teria sido aniquilar parcialmente a historia de uma grande cidade. Não era seguramente esse o objetivo a ter-se em vista.

E, de facto, quanto mais estudei a topographia da capital, tanto mais examinei o que ella foi no seu principio e no que ella se transformou, mais profunda foi a convicção firmada no meu espirito, de que, sem comprometter coisa alguma, era possível tirar partido, e excellente partido, do que já existe, com o fim de garantir o futuro.

Succede que, como consequencia da configuração do solo, naturalmente por assim dizer, a cidade alastra-se exageradamente, com grande prejuizo das finanças municipaes, pelos espigões das collinas faceis de alcançar, sem que as construcções se estendam pelos valles mais difficilmente accessiveis. É necessario, de agora para o futuro, preencher os claros, o que será fácil, se se tomar a firme decisão de adoptar certo numero de medidas tendo como consequencia um effeito bem especial, tão interessante, como pittoresco.

É preciso, para esse fim, abandonar o systema archaico do xadrez absoluto, o principio por demais uniforme da linha reta, vias secundarias que nascem sempre perpendicularmente da arteria principal. É necessario, numa palavra e no estado actual das coisas, enveredar pelas linhas convergentes ou envolventes, conforme os casos. Uma vez posto em pratica semelhante processo, as ruas de parcellamento podem, sem inconveniente, tomar qualquer direcção que lhes seja indicada pelo interesse dos proprietarios.

Temos, por consequencia: para o centro, para o triangulo, para a urbs, respeito do passado, inutilidade de rasgos e de alargamentos exagerados - inutilidade de fazer trabalhar, sem conta nem peso, o alvião, com o unico resultado de fazer desaparecer o character historico, archeologico, interessante. Considero effectivamente possível descongestionar o centro commercial, de lhe melhorar certos aspectos, d'ali regularizar o movimento e a circulação, por meio de algumas poucas medidas parciaes e por meio de processos de derivação das correntes para as vias envolventes de facil comunicação.

Para a periphéria adopta-se a circulação por meio de novas distribuições em amphitheatro, apropriadas á disposição pittoresca dos logares. Estabelecida esta preliminar, a solução do problema acha-se subordinada aos dados seguintes:

Obter desafogo do centro da cidade, pelo retoque de algumas partes internas e pelo estabelecimento de comunicações, largas, faceis e directas, segundo o seu contorno.

Pôr em evidencia e observar com carinho os aspectos e os pontos de vista mais notaveis, interiores e exteriores.

Crear aos edificios publicos, construidos ou projectados, a moldura condigna, uma vizinhança que os faça pôr em relevo e corresponda ao custo da sua construcção.

Assegurar o desenvolvimento da cidade em condições normaes e racionais.

Quanto ao primeiro ponto, uma visita minuciosa do interior da cidade, das construcções mais ou menos inportantes que alli existem, das correntes de circulação, conduziram-nos a disposições marcadas nas plantas anteriormente iniciadas e a respeito das quaes me parece inutil tornar a me occupar.

Quanto ao segundo ponto, essas mesmas visitas, ou melhor as numerosas visitas successivamente feitas, den - tro como fóra da agglomeração, suggeriram-nos as indicações igualmente constantes das mesmas plantas.

Com relação aos monumentos ou edificios publi - cos, nunca será demais insistir na escolha das disposições por nós projectadas. Está decidida a construcção da cathedral, do congresso, do palácio do governo, do paço municipal, palacio da justiça. Serão por ventura distribuidos ao acaso? Evidentemente não: é de necessidade absoluta collocar-os methodicamente, de fórmula a que concorram para um conjunto que pôde ser do maior effeito. É mister que a despesa que vão occasionar não fique esteril. Há nisso ensejo para uma obra notavel, que marcará época na historia de S. Paulo, que será a gloria dos poderes publi - cos que lhe tiverem preparado a realização e que não me cansarei de recommendar. Ha sacrificios, ha despesas ne - cessarias, as relativas á criação do centro civico que proponho, estão em primeiro lugar, porque darão lugar no centro da capital paulista a um todo esthetico tão grandioso como imponente.

Finalmente no que respeita ao augmento da cida - de, ao desenvolvimento inevitavel, certo e rapido, já indiquei o systema que considero o melhor, direi quasi o u - nico aceitavel no estado actual de coisas.

Em todas essas disposições cumpre não esquecer a conservação e criação de espaços livres, de centros de vegetação, de reservatorios de ar. Mais a população augmentará, maior será a densidade de agglomeração, mais crescerá o número de construcções, mais alto subirão os edificios, maior se imporá a urgencia de espaços livres, depraças publicas, de squares, de jardins, de parques, se impõe.

Foi para tal fim que independentemente dos passeios interiores, de que apresento a collocação nos estudos, tendo em vista o encanto e attracção da cidade, a conselho tres grandes parques, logares de passeio para os habitantes, focos de hygiene e de bem estar, necessarios á saude publica, tanto moral como physica.

Não quero entrar mais detalhadamente no exame dos diversos projetos para que chamo a attenção da municipalidade e do governo: julgo, porém, essencial dizer u na palavra da disposição proposta para o parque comprehendido entre a rua Libero Badaró e o novo theatro, bem como da arteria que proponho em prolongamento da rua D. José de Barros.

Se essas duas operações que podem ser emprehen~~das~~ e levadas desde logo a cabo, uma criando um logradouro delicioso que ligará da forma mais feliz dois pontos importantes da cidade, a outra dando lugar a um desafogo efficaz e a uma melhor entrada para o centro.

Está chegado o momento, é minha convicção, para que a cidade de S. Paulo entre com resolução no caminho que lhe é traçado pelo seu rapido movimento de progreso. Esta capital, deve, hoje, sem tocar no passado, sem negligenciar o presente, cuidar do futuro, traçar o programa do seu crescimento normal, do seu desenvolvimento esthetico; deve, em uma palavra, prever, adoptar e executar judiciosamente todas as medidas que reclamam e cada vez mais serão reclamadas pela sua grandeza e importancia.

Para terminar, é de meu dever repetir que se ha pontos do programma proposto cuja resolução se impõe em breve prazo, que se ha medidas de previdencia, disposições economicas que não poderiam ser adiadas sem prejuizo para as finanças públicas, outras ha, e constituem o maior numero que não deverão ser levadas a effeito a não ser successivamente e segundo as circumstancias favoraveis, as necessidades verificadas, os recursos disponiveis.

O trabalho que tenho a honra de submeter a V. Ex., Sr. Prefeito Municipal, não constitue, pois, na realidade, senão a base de um programma de acção no presente e para o futuro. senão o escopo para onde devem encaminhar-se os esforços da administração; mas é de importancia que esse programma seja desde logo adoptado, se se não quizer ficar exposto a passos errados e a graves desillusões dentro de curto prazo.

É essa a norma de proceder que adoptaram e que adoptam, cada vez mais, todas as capitaes, todas as grandes cidades do antigo e do novo mundo. É essa uma linha de conducta que a capital de S. Paulo, menos que qual-quer outra, não poderia pôr de parte.

S. Paulo, 15 de maio de 1911 - J.A.Bouvard, director honorario dos serviços de architectura e dos passeios, de viação e plano de Pariz."

Fonte: Revista de Engenharia 10/07/1911 - nº 2.

ANEXO 2

São Paulo, 7 de janeiro de 1954

IV CENTENÁRIO DA FUNDAÇÃO DA CIDADE

ELEMENTOS BÁSICOS PARA O PLANEJAMENTO REGIONAL DE SÃO PAULO

A - NO PLANO FEDERAL

- 1 - Constituição de uma Autoridade Nacional (Ministério, Comissão, Junta ou "Conselho Nacional de Urbanismo" (C.M.U.) junto à Presidência da República, com 7 membros (1 de cada região geo-econômica mais 2) incumbida de:
 - a) orientar o Plano Nacional e a aplicação das verbas constitucionais, harmonizando e coordenando o que existe no sentido de Plano Nacional, como:
 - Plano Nacional de Viação,
 - Plano da Amazonia,
 - Plano do Nordeste,
 - Plano do Vale do Rio São Francisco,
 - Plano da Bacia Paraná-Uruguai (7 Estados)
 - Plano Salte, Comissão de Desenvolvimento Industrial
 - Conselho Nacional de Economia, IBGE, etc.
 - b) fixar as normas gerais a serem obedecidas, iniciar pesquisas e inqueritos nacionais, levantamentos aéreos; coordenar os planos regionais a serem organizados.
- 2 - Reforma Constitucional no sentido de um diferente discriminação de receitas, na qual o Município seja aquinhoado na proporção de suas responsabilidades.

B - NO PLANO ESTADUAL

- a) A elaboração do Plano Estadual de São Paulo, enquadrado na região geo-econômica sul e que fixe:
 - 1- a distribuição equilibrada das populações;
 - 2- os usos da terra (habitação, trabalho recreio);
 - 3- as vias de comunicação;
 - 4- o plano de energia ou regiões eletro-econômicas.
- b) A elaboração de uma lei que obrigue os municípios de uma determinada população (30 ou 40.000) a organizar seus planos, em prazos determinados, preferivelmente associados (lei organica - art. 21 e art. 74 da Constituição Estadual).
Preferência para concessão de auxílios estaduais.

- c) Creação de um "Conselho Estadual de Urbanismo" (C.E.U.) para coordenação dos planos, fixação de normas, etc.

C - NO PLANO INTERMUNICIPAL

- a) Constituição de uma "Comissão do Plano da Região Industrial de São Paulo" (COPRISP), com representantes dos municípios situados dentro do raio de 100 km. para consideração e harmonização dos problemas comuns: demografia, viação, energia, água, esgotos, poluição de rios, recreio regional (Santos, Guarujá, Caraguatatuba, Itanhaem, Lindoia, Serra Negra...) problemas rurais, isto é, reorganização técnica e espiritual do campo, distribuição das indústrias com medidas para:
- 1 - proibir novas indústrias no Município de São Paulo;
 - 2 - incentivar seu estabelecimento nos outros;
 - 3 - melhoria das condições das pequenas cidades;
 - 4 - fundação de novos núcleos tipo cidade; - jardins e "trading-estates" tipo "slough".

D - NO PLANO MUNICIPAL

(para São Paulo e outros municípios no que lhes couber, dentro da região)

- 1- Aparelhar devidamente o Departamento de Urbanismo, para que faça Planos e não apenas "operations de voirie" e outras que tais.
- 2- Aparelhar devidamente a "fiscalização geral", para que seja eficiente e idônea e não permita que se crie uma Cidade clandestina ao lado da legal.
As leis não são boas porque bem se mandam, senão porque bem se cumprem. P. Vieira.
- 3- Apressar o levantamento aéreo e iniciar desde já um "Inventário completo da desordem".
- 4- Iniciar imediatamente inqueritos e pesquisas de ordem geral e nada projetar sem inquerito preliminar, como norma.
- 5- Fixar os limites da área edificada, dentro dos diversos padrões, impedindo "ribbon-development" e estabelecendo um limite definido (urban fence) estabelecendo um tipo de loteamento rural, tipo "Sied-lungen", de áreas crescentes, mínima de 20.000 m².

- 6- Fixação de alturas máximas definitivas, sem exceções nem subterfúgios, nem preferenciais ou pontos focais:
- a) para os prédios comerciais 30 m e não mais de 1 1/2 vezes a largura das ruas;
 - b) para as residências coletivas um "floor-space index" (FSI) máximo de 3,0 e um mínimo de 40 m² de chão por habitação.

NB - Dados sobre os que atualmente estão sendo construídos. Alturas absurdas, além de outros malefícios, valorizam artificialmente os terrenos e impedem assim os "melhoramentos" que eles mesmo vão "exigir", pelo preço absurdo das desapropriações. O público paga para benefícios de alguns...

- 7- Adotar o princípio da "Unidade Vizinhança" (ou Pre-cintual Planing) para os loteamentos atuais e futuros, rearticulando os atuais bairros de pseudo "vilas" e "jardins" em torno de centros de comunidade, reinstaurando a vida social comunitária. Isto exige a organização de planos para cada bairro, de acordo com certa ordem de urgência. Aproveitar o Convenio Escolar, sindicatos e associações de proprietários, etc. Um crescimento biológico normal requer divisão de células e não entumescimento ilimitado e patológico do núcleo central.
- 8- Vias expressas para a circulação geral, destinadas exclusivamente a circulação de veículos, articuladas com as avenidas de fundo de Vale, necessárias à R. A.E. ou novo Departamento de Aguas e Exgotos. Harmonização de esforços. Nada de avenidas para arranha-céus de 100 metros de altura e condomínios absurdos, anti-sociais e anti-familiares, pelo preço de construção, sem despesa, ou outros que tais... A cidade não é terra de ninguém para exercício de competições comerciais, mas sem ambiente creador de beleza e remunerador de esforços de todos os que nela habitam.
- 9- Espaços livres na base de 40 m² por pessoa. Recreio organizado e gratuito.
- 10- Cobrança da taxa de melhoria sem exceções e para todo o "unearned increment" e que exerce a função social de diminuir a "pressão de melhoramentos" o que é muito agradável, mas à custa dos outros.

11- Expropriação marginal, reloteamento e redistribuição, como medida de ordem geral, com emissão de títulos urbanísticos preferenciais, nos casos de alargamento ou abertura de novas vias principais, o que é necessário para recuperação da valorização para a comunidade e realização perfeita dos volumes, sem aleijões mal conformados.

12- Valorização e melhoramento sistemático das zonas rurais dos municípios, com reorganização técnica e espiritual do campo, melhoramento de estradas, habitação (cortico rural pior que o urbano) eletrificação rural, educação, saneamento, indústrias rurais, amparo e financiamento e distribuição da produção.

Planejamento dos pequenos núcleos rurais, nos moldes da "ferme radieuse" e da "Village Cooperatif" com seus silos, escola rural, clubes, igreja, oficinas, máquinas de lavoura.

Área do Município 1.503 km²

Zonas Urbana e Suburbana 345 km²

1158 km² zona rural.

BIBLIOGRAFIA

1. AGACHE, Alfred. Cidade do Rio de Janeiro: extensão, remodelação, embelezamento. Paris, Foyer Brésilien, 1930.
2. ALBUM comemorativo da cidade de São Paulo: 1862-1887. São Paulo, Departamento do Patrimônio Histórico, 1981. 53 p.
3. ALBUQUERQUE, Alexandre. Melhoramentos de São Paulo. Revista de Engenharia, São Paulo, 1 (2), jul. 1911.
4. ANDRADE, Francisco de Paula Dias de. A ordenação urbana. In: _____. Subsídios para os estudos da influência da legislação na ordenação e na arquitetura das cidades brasileiras. São Paulo, Politécnica/USP, 1966. p.253-311.
5. ANDRADE FILHO, Rogério Cezar de. O Crescimento de São Paulo e sua administração. São Paulo, COGEP, 1981. (Dossiê 001).
6. _____. O zoneamento: uma questão atual: esboço histórico. Engenharia Municipal. São Paulo, (52), 1974.

7. ASSEMBLEIA GERAL. Instituto dos Arquitetos do Brasil.
Departamento São Paulo. São Paulo, 16 jan. 1951.
Ata... São Paulo, 1951.
8. BENEVOLO, Leonardo. História da arquitetura moderna.
São Paulo, Perspectiva, 1976. 812 p.
9. BERRINI, JUNIOR, Luis Carlos. Problemas urbanísticos de São Paulo. Engenharia Municipal, São Paulo, (22): 5-10, jul./set. 1961.
10. BOCCHI, João Ildebrando. Origem das decisões em Planejamento Urbano: O metrô de São Paulo. São Paulo, FGV, 1982. 222 p. (dissertação de mestrado).
11. BONDUKI, Nabil G. Notas e hipóteses preliminares sobre a evolução da habitação popular em São Paulo. São Paulo, FAPESP, 1980. (relatório de pesquisa).
12. _____. Origens do Problema da Habitação Popular em São Paulo: primeiros estudos. Espaço & Debates. 2 (5): 81-111 abr. 1982.
13. BRUAND, Yves. Arquitetura Contemporânea no Brasil.
São Paulo, Perspectiva, 1981. 397 p.

14. BRUNO, Ernani da Silva. Memória da cidade de São Paulo: depoimento de moradores e visitantes(1533 - 1958. São Paulo Departamento do Patrimônio Histórico, 1981. 218 p. (série registros 4).

15. CALDAS, Gilberto Junqueira. Pesquisa da legislação Municipal vigente. Engenharia Municipal, São Paulo, (10): 35-37. 1958.

16. CAMARGO JUNIOR, Geraldo A. & OSELLO, Marcos Antonio. O arquiteto, o desenvolvimento e a qualidade de vida, São Paulo, Instituto Roberto Simonsen, 1978. 47 p.

17. CARDOSO, Fernando Henrique et alii. Cultura e Participação na cidade de São Paulo. São Paulo. Brasiliense, 1975. 48 p. (Caderno Cebrap - 14).

18. CASTELLS, Manuel. La urbanización dependente en América Latina. in: _____. Imperialismo y Urbanización en América Latina. Barcelona, Gustavo Gili, 1973. p.7-26

19. CASTELLS, Manuel & GODARD, François. O advento de Monopolville. In. FORTI, Reginaldo. Marxismo e Urbanismo Capitalista. São Paulo, Ciências Humanas, 1979. p.93-117.

20. CHOAY, Françoise. O Urbanismo: utopias e realidades.
São Paulo, Perspectiva, 1979 350 p.
21. CINTRA, João Florence d'Ulhoa & MAIA, Francisco
Prestes. Um Problema atual: os grandes melhoramen-
tos de São Paulo. Boletim do Instituto de Enge-
ria. São Paulo, 6 (25-34) mar. 24/jun. 26.
22. COMISSÃO DO PARTIDO DEMOCRÁTICO. Parecer sobre o
contrato da Light. Diário Nacional, São Paulo,
28 abr. 1928. p.5.
23. COORDENADORIA GERAL DO PLANEJAMENTO - COGEP. Evolu-
ção da Legislação Urbanística da Cidade de São
Paulo. São Paulo, 1978.
24. _____. O Planejamento Urbano da Cidade de São
Paulo: Contribuições para a recuperação da sua
Memória. 1900/1971. São Paulo, 1981. (dossiê
001/81).
25. COORDENADORIA GERAL DO PLANEJAMENTO - COGEP &
FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO -
- FUNDAP. O Planejamento Urbano em São Paulo:
documentos. São Paulo, 1980. 77p. (série informa-
ções e apoio ao planejamento - 3).

26. CUNHA, Paulo V. & SMOLKA, Martin O. Notas críticas sobre a relação renda e uso do solo. São Paulo, FUNDAP, 1978. (não publicado).
27. DALRYMPLE, James. Relatório sobre São Paulo. Boletim do Instituto de Engenharia. 8 (34):39-48, out. 1927.
28. DECCA, Maria A. Guzzo. Vilas, Cortiços e Porões: Habitação Operária em São Paulo. São Paulo, 1979. 22 p. (não publicado).
29. DENTE, Edgar Gonçalves. Prefeitos... indagações acerca da participação recente do poder público na configuração do espaço urbano de São Paulo. São Paulo, FAU/USP, 1981. 139 p. (dissertação de mestrado).
30. DISPENSA de Trabalhadores das Firms Construtoras. A Gazeta, São Paulo, 25 jul. 1957.
31. ECHAVARRIA, José Medina. La Planeación en las Formas de la Racionalidad. Santiago, ILPES, 1971. (Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social).

32. FERREIRA, Francisco Whitaker. Planejamento sim e não: um modo de agir num mundo em permanente mudança. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979. 157 p.
33. FERREIRA, Tito Lívio. História de São Paulo. São Paulo, Biblus Editora, 1968. V.2.
34. TEIXEIRA, Wilson Maia. Em defesa da Lei 5261. Engenharia Municipal. São Paulo, (14): 32-34, jul./ago. 1959.
35. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Rodrigues Alves: apogeu e declínio do presidencialismo. Rio de Janeiro, José Olympio, 1973.
36. FREIRE, Victor da Silva. Melhoramentos de São Paulo. Revista Polytechnica, São Paulo, (33): 91-145, fev/mar. 1911.
37. _____. A reforma do contrato de Viação do Município de São Paulo. Boletim do Instituto de Engenharia. São Paulo, (34): 3-38, out. 1927.
38. GOMES, José Cláudio. Reflexões sobre o urbanismo e o ensino do urbanismo. São Paulo, FAU/USP, 1971. 11 p. (apostila).
39. GRAHAM, Richard. The urban style. In: _____ Britain & the Onset of modernization in Brasil 1850-1914. Cambridge, University Press, 1972. cap. 4, p. 112-125.

40. HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. 10 ed.
Rio de Janeiro, José Olympio, 1976. 154 p.
41. IMPROTA, Milton. Drama econômico-financeiro do município de São Paulo. Engenharia Municipal, São Paulo, (21): 15-18 abr./jun. 1961.
42. KESROUAM, Conde Rochaid de. A cidade de São Paulo vista por um parisiense: O Estadinho, São Paulo, 18 dez. 1919.
43. LAFER, Betty Mindlin. Planejamento no Brasil. 3 ed.
São Paulo, Perspectiva, 1975. 184 p.
44. LANGENBUCH, Juergen Richard. A estruturação da grande São Paulo: estudo de geografia urbana.
Rio de Janeiro, IBGE, 1971. 527 p.
45. LEÃO, Mario Lopes. O Metropolitano em São Paulo.
São Paulo, Prefeitura do Município, 1945. 284 p.
46. LEBRET, Precursor do Grande São Paulo. Folha de São Paulo, São Paulo, set./out. 1967 p. 354-369. (Suplemento Especial Caderno 9).
47. LEME, Maria Cristina Silva. Planejamento em São Paulo 1930-1969. São Paulo, FAU/USP, 1982
156 p. (Dissertação de Mestrado).

48. LEMOS, Carlos Alberto Cerqueira. Arquitetura brasileira. São Paulo, Melhoramentos/EDUSP, 1979. 158 p.
49. LODI, Carlos. Características próprias do urbanismo. Engenharia Municipal, São Paulo, (17); 2-8, jun. 1960.
50. _____. O Plano Diretor de São Paulo. Engenharia Municipal, São Paulo, (8):17-22, 1957.
51. _____. Plano Diretor de São Paulo, Engenharia Municipal, São Paulo, (11):3-6, 1958.
52. _____. Negado Pagamento à SAGMACS. O Estado de São Paulo, São Paulo, 7 nov. 1960.
53. LOPES, Juarez Rubens Brandão. Desenvolvimento e mudança social: formação da sociedade urbano industrial no Brasil. 3 ed. São Paulo, Nacional/INL 1976. 240 p.
54. MAIA, Francisco Prestes. Introdução ao estudo de um Plano de Avenidas para a cidade de São Paulo. São Paulo, Melhoramentos, 1930. 356 p.
55. _____. Os Melhoramentos de São Paulo. São Paulo, Prefeitura do Município, 1945. 38 p.

56. _____. O Plano Regional de Santos. São Paulo, 1950. 238 p.
57. _____. Quo Vadis São Paulo. Diário de São Paulo, São Paulo, 30 abr. 1959. p.46 (edição especial: Aspectos da Civilização Paulista).
58. _____. Notas sobre o "Esquema Anhaia" para o Plano Regional de São Paulo, Comissão Orientadora do Plano Diretor do Município. Elementos Básicos para o Planejamento Regional de São Paulo. São Paulo, COGEP, 1954. 42 p. (dossiê 001/81).
59. _____. O Zoneamento Urbano. São Paulo, Sociedade Amigos da Cidade, 1936. 7 p.
60. _____. Crítica o Engenheiro Prestes Maia o Plano de Melhoramentos da Cidade. Diário de São Paulo, São Paulo, 01 maio 1951.
61. _____. É um absurdo de bradar aos céus. A Gazeta, São Paulo, 18 jul. 1957.
62. _____. Prestes Maia analisa a lei 5261. A Gazeta, São Paulo, 25 jul. 1957.
63. _____. Quinze Quilômetros de metrô na administração P. Maia. O Estado de São Paulo, São Paulo, 24 jun. 1962.

64. MANNHEIM, Karl. Liberdade, Poder e Planificação Democrática. São Paulo, Mestre Jou, 1972. 413 p.
65. _____. Libertad y Planificación Social. México, Fondo de Cultura Económica, 1942. 476 p.
66. MELHORAMENTOS DE SÃO PAULO. Revista de Engenharia São Paulo, 1 (2): 37-45, jul. 1911.
67. MELHORAMENTOS DE São Paulo: Os blocos do Vale do Anhangabaú. Revista de Engenharia. São Paulo, 1 (4):97, set. 1911..
68. MELLO, Eduardo Kneese de. Arquitetura Brasileira: Palestras e Conferências. São Paulo, FAU/USP 134 p. (apostila).
69. MELLO, Luis Ignácio Romeiro de Anhaia. O Plano Regional de São Paulo: uma contribuição da Universidade para o estudo de um código de ocupação lícita do solo. São Paulo, FAU/USP, 1954. 58 p. (apostila).
70. _____. Cortiços de Luxo - os arranha-céus. Correio Paulistano, São Paulo, 30, jun. 1957.
71. _____. Considerações a respeito do planejamento regional de São Paulo. Engenharia Municipal (62): 6-10, jan/mar 1974.

72. MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Do Urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. Rio de Janeiro, COPPE, 1981. 42 p.
73. MORALES DE LOS RIOS, Adolfo. Evolução do ensino de engenharia e arquitetura no Brasil. São Paulo, Politécnica/USP, 1947.
74. MORENO, Julio. Historias da Historia da Cidade de São Paulo: seus 51 Prefeitos. Jornal da Tarde, São Paulo, 25 jan. 1979. p. 18-20.
75. MORSE, Richard M. Formação Histórica de São Paulo: de comunidade à metrópole. São Paulo, Difusão Européia, 1970. 447 p.
76. MOSES, Robert. Programa de Melhoramentos Públicos para a Cidade de São Paulo. New York, International Basic Economy Corporation, 1950. 71 p.
77. _____. Apresentam grande progresso as obras públicas de urbanização de São Paulo. Diário de São Paulo, São Paulo, 18 maio 1954.
78. NEVES, José Augusto Rolim. História de São Paulo e análise das propostas feitas. São Paulo, FAU/USP, 1972. 98 p.

79. OTTONI, Dacio Araújo Benedicto. São Paulo, Rio de Janeiro séc. XIX - XX: aspectos da formação de seus espaços centrais. São Paulo, FAU/USP, 1973. 2 v. (tese de doutoramento).
80. PAMPLONA, Rubens. A cidade de São Paulo: planos e realizações - 1929/1971. São Paulo, COGEP, 1980. (Dossiê - 001).
81. PINTO, Adolpho. Melhoramentos Materiais. A província de São Paulo. São Paulo, 22 mar. 1881/ 30 mar. 1881.
82. PRESTES, Lineu. Melhoramentos de Inadiável Realização para São Paulo. Diário de São Paulo, São Paulo, 15 dez. 1950.
83. PLANEJAMENTO urbano: do Populismo aos dias atuais. Espaço & Debates. São Paulo, 1 (4): 127-173, dez. 1981.
84. PLANO Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo, PMDI. São Paulo, Asplan, 1971 193 p.
85. REALE, Ebe. Brás, Pinheiros, Jardins: três bairros três mundos. São Paulo, Pioneira/EDUSP, 1982. 222 p.

86. REGULAMENTO da Escola Polytechnica de São Paulo.
São Paulo, Typographia do Diário Oficial, 1897.
(aprovado pelo decreto 485 de 30-09-1897).
87. REIS FILHO, Nestor Goulart. Metropolização em São Paulo. São Paulo, FAU/USP, 1972. (apostila).
88. RELATORIO da Comissão de Exame e Inspeção das Habitações Operárias e Cortiços no Distrito de Santa Efigenia (1893). In: RELATORIO do Intendente Municipal. São Paulo, Espindola, Siqueira e Cia. 1894. p. 43-54.
89. RIGHI, Roberto. Estudo do Desenvolvimento da Localização Industrial na Grande São Paulo. São Paulo, FAU/USP, 1975. 222 p.
90. RIO DE JANEIRO: uma bela e insalubre capital. Nosso Século 1900/10 nº 1. São Paulo, Abril Cultural, 1980.
91. ROLNIK, Raquel. De como São Paulo virou a capital do capital. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1981. (texto para o seminário de estudos urbanos - não publicado).
92. SAMPAIO, Regina. Adhemar de Barros e o PSP. São Paulo, Global, 1982, 183 p.

93. SANGIRARDI, Luis Gomes Cardim. Precisamos de metro politano? Engenharia Municipal, São Paulo, (6) -
- 7.
94. _____. O Desenvolvimento dos trabalhos do plano diretor. Engenharia Municipal, São Paulo, (12):11
- 14, maio 1959.
95. SANT'ANNA JUNIOR, Antonio Carlos. Jardim América:
subsídios para o estudo dos padrões urbanísticos
em São Paulo. São Paulo, FFLCH/USP, 1975 (não
publicado)
96. SÃO PAULO TRMWAY LIGHT AND POWER CO. LTD. Memorial
Explicativo. O Estado de São Paulo, São Paulo, 12
jun. 1927 p. 18.
97. SÃO PAULO (cidade) Prefeitura do Município. Comissão
do Metropolitano. Ante projeto de um sistema de
transporte rápido. São Paulo, 1956. 136 p.
98. _____. Departamento de Urbanismo. Planejamento:
Prefeito Adhemar de Barros: 1957 - 1961. São Paulo,
1961. 235 p.
99. _____. Mensagem à Câmara Municipal de São Paulo
pelo prefeito Fábio Prado. São Paulo, 1936..

100. SÃO PAULO (cidade) Prefeitura do Município. Departamento de Urbanismo.. Problemas Urbanos da Capital, Planejamento Geral, Legislação Urbanística. São Paulo, 1951, 50 p.
101. _____. IDART. Jardim América: subsídios para o estudo do bairro do Jardim América - das origens à atualidade 1750 a 1976. São Paulo, 1980 (relatório final).
102. SÃO PAULO (cidade) Leis, Decretos, etc... Código de Posturas do Município de São Paulo de 06/10/1886. São Paulo, Departamento de Cultura, 1940 42 p.
103. _____. Lei nº 1193 de 09/03/1908 In: LEIS e Actos do Município de S. Paulo do ano de 1909. São Paulo, Gráfica Paulista, 1935. p. 15-16.
104. _____. Lei nº 1666 de 26/03/1913 In: LEIS e Actos do Município de São Paulo do ano de 1913. São Paulo, Vanorden, 1914. p.33-34
105. _____. Lei nº 1874 de 12/05/1915 IN: LEIS e Actos do Município de São Paulo do ano de 1915. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 1934. p. 31 a 34.

106. _____. Ato nº 849 de 27/01/1916. IN: LEIS e
Actos do Município de São Paulo do ano de 1916
São Paulo, Vanorden, 1917.
107. _____. Lei nº 2611 de 20/06/1923. IN: LEIS e
Actos do Município de São Paulo do ano de 1923.
São Paulo, Vanorden, 1924 p. 52 a 68.
108. _____. Lei nº 3427 de 19/11/1929. Código de Obras
Arthur Saboya. São Paulo, Salesianas, 1930. 221 p.
109. _____. Ato nº 663 de 10/07/1934. IN: ATOS do
Município de São Paulo do ano de 1934. São Paulo,
Salesianas, 1935.
110. _____. Decreto-Lei nº 92 de 02/05/1941. IN: DE-
CRETOS-LEIS e Decretos do Município de São Paulo
do ano de 1941. São Paulo, Prefeitura, 1942
p. 32 a 36.
111. _____. Decreto-Lei nº 99 de 13/06/1941. IN: DE-
CRETOS E LEIS e Decretos do Município de São
Paulo do ano de 1941. São Paulo, Prefeitura,
1942 p. 43 a 46.

112. _____. Lei nº 4505 de 26/06/1954. IN: DECRETOS e Leis do Município de São Paulo do ano de 1954. São Paulo, Departamento de Cultura, 1957 o. 430 a 433.
113. _____. Lei nº 4805 de 29/09/1955. IN: DECRETOS e Leis do Município de São Paulo do ano de 1955. São Paulo, Departamento de Cultura, 1958.p. 571-577.
114. _____. Lei nº 4965 de 20/4/1956 e Lei nº 5015 de 21/06/1956. IN: DECRETOS e Leis do Município de São Paulo do ano de 1956. São Paulo, Departamento de Cultura, 1959. p. 200-201 e 256-257.
115. _____. Lei nº 5261 de 4/07/1957. IN: DECRETOS e Leis do Município de São Paulo do ano de 1957. São Paulo, Departamento de Cultura, 1959. p.516-517.
116. SICILIANO, Lauro de Barros. O metrô Paulistano. Engenharia Municipal, (32): 15-18, jul./set. 1967.
117. SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1981. 617 p.

118. SINGER, Paul I. Desenvolvimento econômico evolução urbana: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. São Paulo, Nacional, 1968. 377 p.
119. _____. O uso do solo na economia capitalista. São Paulo, FAU/USP, 1978 (apostila).
120. SOCIEDADE DE ANÁLISES GRÁFICAS E MECANOGRÁFICAS APLICADAS AOS COMPLEXOS SOCIAIS. Estrutura Urbana da Aglomeração paulista. São Paulo, 1957. (Relatório Final).
121. STIEL, Waldermar Corrêa. História dos transportes coletivos em São Paulo. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1978. 329 p.
122. SOUZA, Edgar de. Ofício da São Paulo Tramway, Light and Power Co. Ltd. Diário Nacional. São Paulo, 9 de maio de 1928 p. 9-10.
123. THOMSON, Michael. Great cities and their traffic. New York, Penguin Books, 1978. 324 p.
124. TOLEDO, Ana Helena Pompei & CAVALCANTI, Marly. Planejamento Urbano em debate. São Paulo, Cortez & Moraes, 1978.

125. TOLEDO, Benedito Lima de. São Paulo: três cidades em um século. São Paulo, Duas Cidades, 1981. 178 p.
126. VILLAÇA, Flavio. A estrutura territorial da metrópole sul brasileira. São Paulo, FFLCH/USP, 1978. (tese de doutoramento).
127. WILHEIM, Jorge. São Paulo, Metrópole 65: subsídios para seu plano diretor. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1965. 170 p.
128. O URBANISTA Rockfeller. Revista Fundamentos, 3 (18) 28 maio 1951.