**TESE APRESENTADA PARA
CONCURSO DE TÍTULOS E PROVAS
PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE LIVRE-DOCENTE
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
ESCOLA DE ENGENHARIA DE SÃO CARLOS
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

Área de Conhecimento: Projeto de Arquitetura e de Urbanismo

PROFA. DRA. SARAH FELDMAN

**DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
ESCOLA DE ENGENHARIA DE SÃO CARLOS
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**APRESENTADA EM AGOSTO 2007
DEFENDIDA EM FEVEREIRO 2008**

**INSTITUIÇÕES DE URBANISMO NO BRASIL NA DÉCADA
DE 1930:**

OLHAR TÉCNICO E DIMENSÃO URBANO-INDUSTRIAL

RESUMO

Neste trabalho abordamos a década de 1930 como o início de um ciclo de institucionalização do urbanismo e do planejamento urbano, no Brasil, que se completa nos anos de 1970.

A partir de múltiplas fontes documentais, investigamos como e em que medida mudam as idéias sobre a cidade, e que mecanismos institucionais são desenvolvidos no momento em que os urbanistas se confrontam com mudanças estruturais da realidade urbana, no contexto de crescimento industrial acelerado. Configura-se, nesse sentido, uma década de construção de novas instituições. As Comissões de Planos e os Departamentos das Municipalidades são concebidos para se adequar ao novo estágio da realidade urbano- industrial, e definem novas vertentes de atuação profissional.

ABSTRACT

In this study we analyse the 1930 's as the beginning of a cycle of mutations in urban planning institutional frame, in Brazil, that is completed in the 1970 's.

Utilizing multiple documental fonts, we investigate how do the comprehension of the city change, and the institutional mechanisms that are developed when planners are confronted with structural changes of the urban reality, in the context of accelerated industrial growth. The decade is a decade of construction of new institutions. The Planning Commissions and the Departments of the Municipalities are conceived to adapt to the new urban - industrial stage, and define new possibilities of professional performance.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO 1

DÉCADA DE 1930: UMA SINCRONIA POSSÍVEL? 1

1. CONTEXTO 8

A INDUSTRIALIZAÇÃO NA DÉCADA DE 1930: "IMEDIATAMENTE URBANA E EXCEPCIONALMENTE URBANA" 8

CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA, NOVAS ELITES URBANAS E A INSERÇÃO DOS URBANISTAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 19

2. SINCRONIAS 32

O URBANISMO AMERICANO DA DÉCADA DE 1920 32

CONTROLAR A CONCENTRAÇÃO E A DISPERSÃO DA OCUPAÇÃO URBANA: UMA QUESTÃO EM ESCALA NACIONAL 41

3. INSTITUIÇÕES 50

A ASSISTÊNCIA TÉCNICA AOS MUNICÍPIOS: "INDUSTRIALIZAR" O SERVIÇO PÚBLICO 50

AS COMISSÕES DE PLANOS : NOVAS INSTITUIÇÕES DE URBANISMO E UMA NOVA CONCEPÇÃO DE PLANO 66

4. PARA ALÉM DO OLHAR TÉCNICO 79

OS CONGRESSOS: A CONVERGÊNCIA ENTRE HABITAÇÃO E URBANISMO 79

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PESQUISA NAS CIÊNCIAS HUMANAS 90

CONSIDERAÇÕES FINAIS 96

BIBLIOGRAFIA 100

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1. PESSOAL OCUPADO NA INDÚSTRIA - BRASIL 1920-1970	9
FIGURA 2. ESTABELECIMENTOS INDUSTRIAIS - BRASIL 1920-1970	9
FIGURA 3. CONCENTRAÇÃO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL - 1920-1970	11
FIGURA 4. POPULAÇÃO URBANA E RURAL NO BRASIL - 1940-1970	14
FIGURA 5. DIFUSÃO DAS CIDADES COM MAIS DE 500 MIL HABITANTES - 1940	14
FIGURA 6. CIDADES COM MAIS DE 100 MIL HABITANTES	15
FIGURA 7. MAIORES CIDADES BRASILEIRAS, SEGUNDO O CENSO DE 1920	16
FIGURA 8. MAIS POPULOSAS CIDADES BRASILEIRAS EM 1940	16
FIGURA 9. DECRETO Nº 19.398, DE 11 DE NOVEMBRO DE 1930	22
FIGURA 10. DECRETO N. 20.348, DE 29 DE AGOSTO DE 1931	24
FIGURA 11. GETULIO VARGAS DECRETANDO O ESTADO NOVO	25
FIGURA 12. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 16 DE JULHO DE 1934)	26
FIGURA 13. DECRETO-LEI N. 1.202 - DE 8 DE ABRIL DE 1939	27
FIGURA 14. DECRETO-LEI N. 579 - DE 30 DE JULHO DE 1939	28
FIGURA 15. SÍMBOLO DO NEW YORK REGIONAL PLAN AND ITS ENVIRONS	33
FIGURA 16. CAPA DO VOLUME DA MODEL CITY CHARTER 1933	34
FIGURA 17. CAPA DO LIVRO NOÇÕES ELEMENTARES DE URBANISMO DE FRANCISCO BAPTISTA DE OLIVEIRA (1935)	41
FIGURA 18. BOLETIM DO DEPARTAMENTO GERAL DAS MUNICIPALIDADES	56
FIGURA 19. CAPA DA MENSAGEM APRESENTADA PELO GOVERNADOR À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE SÃO PAULO - 1936	57
FIGURA 20. ARMANDO SALLES DE OLIVEIRA	58
FIGURA 21. CAPA DO RELATÓRIO APRESENTADO AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA PELO INTERVENTOR FEDERAL EM SÃO PAULO - 1940	59
FIGURA 22. ADHEMAR DE BARROS	61
FIGURA 23. O DIRETOR DO DEPARTAMENTO DAS MUNICIPALIDADES DE SÃO PAULO COM ALFRED AGACHE E OUTROS URBANISTAS	62

FIGURA 24. TIPOS E EXEMPLOS DE INSTALAÇÃO SANITÁRIA, RESERVATÓRIO E SERVIÇO DE LIGAÇÃO DE ÁGUA FORNECIDOS PELA REPARTIÇÃO DE ÁGUA E ESGOTO DA CAPITAL 63

FIGURA 25. TIPOS E EXEMPLOS DE INSTALAÇÃO SANITÁRIA, RESERVATÓRIO E SERVIÇO DE LIGAÇÃO DE ÁGUA FORNECIDOS PELA REPARTIÇÃO DE ÁGUA E ESGOTO DA CAPITAL 63

FIGURA 26. TIPOS DE SECÇÕES TRANSVERSAIS DE RUAS E AVENIDAS 64

FIGURA 27. REUNIÃO DO CONSELHO DO PLANO DIRETOR DE PORTO ALEGRE 67

FIGURA 28. GLADOSH APRESENTANDO O PLANO NO CONSELHO 68

FIGURA 29. CONVITE PARA AS SEMANAS DE URBANISMO E DOS CLUBS AGRÍCOLAS 70

FIGURA 30. ORGANIZAÇÃO DA COMISSÃO DO PLANO DA CIDADE DE SALVADOR 72

FIGURA 31. SEMANA DO URBANISMO 75

FIGURA 32. ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL 76

FIGURA 33. CARTAZ DO I CONGRESSO DE HABITAÇÃO 1931 81

FIGURA 34. CARTAZES CLASSIFICADOS NO CONCURSO PARA O I CONGRESSO BRASILEIRO DE URBANISMO 82

FIGURA 35. CARTAZ DO I CONGRESSO DE URBANISMO 83

FIGURA 36. CAPA DA REVISTA URBANISMO E VIAÇÃO 83

FIGURA 37. CARTAZ DA JORNADA DE HABITAÇÃO ECONÔMICA 1941 84

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1. TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO - BRASIL 1920-1945 8

QUADRO 2. CONCENTRAÇÃO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL 10

QUADRO 3. ESTRUTURA SETORIAL E DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO NÚMERO DE OPERÁRIOS DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, POR GRUPOS E RAMOS DE INDÚSTRIAS – 1937 13

QUADRO 4. CRESCIMENTO POPULACIONAL RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO - 1872-1970 17

QUADRO 5. VELOCIDADE RELATIVA DE CRESCIMENTO INDUSTRIAL 18

QUADRO 6. POPULAÇÃO EMPREGADA EM ATIVIDADES SECUNDÁRIAS E TERCIÁRIAS 18

INTRODUÇÃO

DÉCADA DE 1930: UMA SINCRONIA POSSÍVEL?

No campo da história do urbanismo e do planejamento urbano no Brasil, a década de 1930 vem sendo abordada a partir de múltiplas perspectivas analíticas. Destacam-se, em primeiro lugar, quatro trabalhos que propõem uma periodização para o urbanismo e o planejamento urbano no Brasil. Os trabalhos de Ribeiro, L.C. e Cardoso, A. (1996), Villaça, F. (1999); Leme, M.C. (1999) e Pereira (2003), através de diferentes enfoques, situam a década de 1930 como marco de uma nova etapa.

Ribeiro e Cardoso definem uma periodização a partir de “padrões de planejamento” historicamente formulados no Brasil. Por padrão entendem “o conjunto dos princípios que orientam o diagnóstico da realidade urbana”, bem como a definição da forma, objeto e objetivos da intervenção propostos. Cada padrão expressa, segundo os autores, o conjunto das representações e as técnicas de ação. Segundo os autores, no período Vargas, o “padrão higiênico-funcional” reproduz o discurso higienista e urbanístico produzido nos países centrais desde o final do século XIX e até 1950, ao contrário da questão regional, o urbano não é tematizado como questão e há persistência do pensamento anti-urbano (Ribeiro e Cardoso, op.cit.:53-65).

Analisando a concepção dos planos elaborados no Brasil, do final do século XIX até o final do século XX e focando a discussão em torno de sua efetividade, Villaça (1999) aponta a década de 1930 como o momento em que se encerra o período dos planos de melhoramentos e de embelezamento. Estes, segundo o autor, desde 1875 chegaram a ser realizados em função da hegemonia da classe dominante brasileira, que lhe dava condições de ter uma proposta urbana, apresentá-la e debatê-la abertamente. O autor discrimina dois sub-períodos: um de ascensão (1895 a 1906) e um de declínio (1906 a 1930) desta modalidade de plano. Deste último sub-período são representativos os planos de São Paulo - “Estudo para um Plano de Avenidas, elaborado por Ulhoa Cintra e Prestes Maia” para São Paulo e o “Plano de Remodelação, Embelezamento e Expansão” para o Rio de Janeiro desenvolvido pelo francês Alfred Agache que marcam, segundo o autor, uma nova etapa na história do planejamento no Brasil: um novo tipo de plano - o plano diretor - e um novo discurso - o urbanismo multidisciplinar. O novo período é marcado pelo “plano intelectual, que pretende impor-se e ser executado porque contém “boas idéias”, base científica e correção técnica. Desvinculado da operacionalização e da exequibilidade, configura-se neste momento o que Villaça denomina “plano-discurso” - o plano que se satisfaz com sua própria verdade. (Villaça, op.cit. : 204).

Partindo da lógica interna da organização e da trajetória do urbanismo e do planejamento urbano como disciplina e como profissão, Leme (1999)

caracteriza os anos de 1930 como um momento de “consolidação (do urbanismo) enquanto área de conhecimento e prática profissional”. Fundamenta sua análise nas temáticas centrais dos planos e das intervenções urbanas e na formação, inserção social e vínculos dos urbanistas com instituições de classe, com universidades e com o serviço público, e aponta a década de 1930 como uma nova fase de afirmação do urbanismo no âmbito da universidade e de expansão da atuação dos urbanistas para um universo mais amplo de cidades.(Leme, op.cit.:26)

A história da vida e morte das cidades e de suas crises “se constrói em um campo de forças de natureza política, econômica e cultural, que envolvem processos específicos e “movimentos mais globais”, segundo Pereira (2003). Ao analisar o percurso de construções e crises do campo disciplinar do urbanismo no Brasil, aponta a Revolução de 1930 como momento em que o urbanismo se consolida como campo de conhecimento agregando técnicos e reformadores sociais. O urbanismo ganha densidade “como forma de discurso crítico sobre a cidade” e vai buscar respostas para os processos de urbanização e de concentração demográfica e para uma nova lógica social que, segundo a autora, coloca a questão da liberdade e da igualdade de modo mais nítido (Pereira, op.cit.:61,77-79)

Um conjunto significativo de trabalhos destaca o papel dos planos elaborados nos anos de 1930, evidenciando que, ainda que parcialmente executados, têm relevância na transformação das cidades. Na década qualificada como de realizações importantes no campo do urbanismo, notadamente nos grandes centros urbanos, os planos são elaborados com a colaboração de eminentes profissionais nacionais e estrangeiros - Prestes Maia e Ulhoa Cintra em São Paulo; Nestor Figueiredo e Attílio Correa Lima no Recife; Alfred Agache no Rio de Janeiro; Arnaldo Gladosch em Porto Alegre, dentre outros. Estes planos são destacados por apreenderem o conjunto da área urbana e preparar as cidades para a nova fase da industrialização a partir da década de 1950, como indutores de uma modernização(Leme,1990; Simões,1990). No processo de análise destes planos, os estudos destacam, de modo geral, a atuação das Comissões de Planos como fóruns que reúnem profissionais e setores da sociedade nas capitais, como Rio de Janeiro (Rezende, 1999. e SILVA, 1995); Porto Alegre (Machado, 1998;Ferraz,1999; Almeida, 2004), Recife (Outtes, 1997;Diniz,1999; Pontual, 2001); Belo Horizonte (Filgueiras Gomes e Lima, 1999); Salvador (Fernandes e Filgueiras Gomes,1999), e também em cidades de menor porte como Campinas (Badaró,1996) e Santos (Nunes, 2005). As obras decorrentes destes planos, realizadas em várias capitais na década de 1930 são interpretadas como responsáveis pela construção de uma imagem metropolitana (Mello, 1992).

A década de 1930 vem sendo estudada também como momento em que se desencadeia um processo de reflexão e produção coletiva sobre a questão da habitação social . A moradia emergiu como aspecto crucial das condições de vida do operariado” no contexto da Era Vargas, obras de conjuntos

habitaçãois começam a ser produzidas, e esse processo se dá com envolvimento de profissionais dos campos da engenharia, da arquitetura e do urbanismo, assim como da sociologia, economia, direito, além de empresários e políticos. Nestas obras, como mostra Bonduki (1998:134), parte significativa dos arquitetos é influenciada pelo debate internacional e pelas realizações da social-democracia europeia do período entre guerras, cujos pressupostos são explicitados nos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAMs).

Neste trabalho abordamos a década de 1930 como início de um ciclo de institucionalização do urbanismo e do planejamento no Brasil que se completa nos anos de 1970. Os anos de 1930 e 1979 constituem marcos importantes: o primeiro por demarcar o momento em que se criam as condições institucionais de ampliação do urbanismo circunscrito às problemáticas dos grandes centros urbanos que prevalecia desde o final do século XIX, no âmbito da modernização do serviço público no Brasil; o segundo, por fixar a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU (1974), a primeira instituição federal com a função exclusiva de propor uma política nacional de desenvolvimento urbano.

É possível qualificar e matizar este ciclo. Embora o período se caracterize por movimentos de naturezas diversas - do ponto de vista do quadro jurídico-institucional é marcado por dois períodos autoritários intercalados por um período democrático- e ao longo destas quase quatro décadas instituições sejam criadas e extintas em intervalos de tempo por vezes muito pequenos, estas mudanças e interrupções configuram uma não linearidade do processo, mas não representam uma ruptura em relação ao projeto de reforma administrativa que se inicia na Era Vargas. Há permanências evidentes que permitem definir um ciclo no qual o denominador comum nas instituições de urbanismo criadas, nos conceitos e projetos colocados pelos urbanistas envolvidos, nos documentos produzidos pelas instituições e por urbanistas, é a concepção de planejamento como função de governo, o planejamento como técnica de administração. (Feldman, 2005a)

Neste ciclo de institucionalização identificamos três movimentos intrínsecos à urbanização e crescimento industrial acelerados pelos quais passa o país no período em tela: um primeiro, em que o território urbano em sua totalidade passa a ser reconhecido como objeto de atuação de urbanistas; um segundo, que coloca o urbanismo e planejamento como um processo que envolve a abordagem abrangente a todos os problemas urbanos; e um terceiro, que vincula o planejamento ao "setor de desenvolvimento urbano", responsável pelas grandes obras de infraestrutura em escala nacional, durante o chamado "milagre brasileiro". Estes três movimentos engendram diferentes instituições - internas ou externas à administração pública, com arranjos que se alteram, em grande medida, em função do quadro jurídico-institucional de cada momento.

Na década de 1930 se inicia a chamada "Era Vargas": Getúlio Vargas assume o poder como chefe do governo provisório de 1930 a 1934; como presidente eleito pelo voto indireto de 1934 a 1937 e como ditador, a partir de 1937, quando se inicia o Estado Novo que perdura até 1945. A partir dos anos 1930, momento de constituição de uma consciência urbano-industrial se inicia a inserção dos urbanistas no processo de formação de uma elite burocrática desvinculada da política, que persegue os critérios de eficiência, economia e racionalidade colocados pelo projeto de modernização da administração pública iniciado por Vargas.

Ao longo da década gestam-se idéias e práticas que se tornarão hegemônicas ao longo das quatro décadas subseqüentes, no interior das administrações municipais, pela atuação de um amplo leque de instituições e categorias profissionais, assim como no âmbito das universidades, onde o ensino de urbanismo se difunde. O urbanismo como disciplina é desde 1926 introduzido no curso de engenharia da Escola Politécnica de São Paulo. Em 1933, a Escola Nacional de Belas Artes –ENBA, no Rio de Janeiro, implanta a cadeira de urbanismo- arquitetura paisagística no curso de Arquitetura, e em 1936, seguindo o programa da ENBA, começa a ser lecionado na Escola de Belas Artes do Recife. Em 1930, nos moldes da seção de Arquitetura da ENBA cria-se, em Belo Horizonte, a Escola de Arquitetura, destinada a formar engenheiros –arquitetos. A partir do final dos anos 1940 surgem cursos de pós- graduação e de especialização em urbanismo - em Porto Alegre e Belo Horizonte respectivamente.¹

As idéias e práticas desenvolvidas ao longo da década de 1930 são como fagulhas que partem de um conjunto de profissionais atuantes em órgãos municipais e estaduais, em órgãos vinculados às administrações municipais que envolvem representantes de setores da sociedade, nas universidades, assim como em congressos e revistas especializadas. A importância da década de 1930 está na mobilização que se observa no próprio campo do urbanismo, e também em outros campos disciplinares que atuam na formação de conhecimento sobre a realidade urbano-industrial, como a sociologia e a geografia, e que preparam as condições para a multidisciplinaridade que se realiza no campo profissional nas décadas seguintes.

Se a cidade, como afirma Lepetit(1993:145)², "nunca é absolutamente sincrônica", se "o tecido urbano, o comportamento dos cidadãos, as políticas de planificação urbanística, econômica ou social desenvolvem-se segundo cronologias diferentes", como e em que medida mudam as idéias sobre a cidade e que mecanismos institucionais são desenvolvidos no momento em que os urbanistas se confrontam com mudanças estruturais da realidade

¹ Sobre o ensino de urbanismo nas diferentes instituições, consultar o conjunto de estudos que compõem a coletânea Urbanismo no Brasil, organizado por Leme,1999; Outes,1997; Fisher,

² Lepetit (1993)É possível uma hermenêutica urbana? In Salgueiro, Heliana A. (2001) Por uma Nova História Urbana. São Paulo.EDUSP.pp.137-154

urbana. Além dos estudos em história do urbanismo, o debate em outros campos disciplinares sobre as possibilidades de sincronia entre movimentos econômicos, políticos, sociais, administrativos que se detectam na década de 1930, nos oferecem elementos para analisar em que medida, seja ao nível das idéias, seja ao nível das práticas, o campo do urbanismo dialoga com estas mudanças.

O enfoque que privilegiamos é o de não colocar idéias e realizações em oposição. Partimos das afirmações de Bender (1975: viii)³ de que idéias culturais produzem um vocabulário de símbolos ou metáforas que permitem interpretar e estabelecer relações com a experiência social e, assim como estes símbolos podem gerar motivos para a ação social, as mudanças sociais podem forçar a reconstrução destes símbolos. Esta é a linha de pesquisa que vimos perseguindo e que visa, por um lado, entender as construções de ideários e práticas mobilizados pelas instituições de urbanismo e como estes determinam o campo profissional dos urbanistas. Por outro lado, interessa-nos analisar as formas pelas quais estes ideários e práticas se acomodam ou se transformam em diferentes contextos políticos.

Como nos centramos no processo de construção de idéias e práticas, a pesquisa busca ultrapassar a dualidade entre efetividade ou não efetividade que marca fortemente a discussão em torno da atuação de órgãos, da aplicação de instrumentos urbanísticos e de planos, e do urbanismo e do planejamento urbano, em geral. As instituições de urbanismo adquirem papel central nesse processo de construção. Entendemos as instituições como espaços de intermediação entre idéias e práticas, como parte ativa de um processo no qual se acomodam modelos administrativos e ideários urbanísticos nacionais e internacionais a diferentes condições das relações políticas, econômicas e sociais entre Estado e sociedade que, em cada momento histórico, engendram práticas específicas. Podemos afirmar que as instituições não vêm recebendo a devida atenção na recente historiografia do urbanismo no Brasil, e uma relativa simplificação ronda a forma como vêm sendo abordadas - como subsidiárias, como espaços que contêm idéias e práticas urbanísticas - e não como parte constitutiva da construção de concepções e de lógicas que definem as estratégias de intervenção na cidade.

É a partir da perspectiva de que no complexo processo de mudanças históricas idéias e eventos sociais estão mutuamente emaranhados (Bender, op. cit), que procuramos mostrar que ao longo da década de 1930 as mudanças profundas no âmbito da economia, da política, da organização social, da administração pública, do desenvolvimento urbano, terão um correspondente no campo do urbanismo. Procuramos mostrar que as mudanças que ocorrem no Brasil. forçam a "reconstrução" de saberes e práticas instalados no campo do urbanismo. Configura-se, nesse sentido, uma década de mutação na trajetória do ideário urbanístico no Brasil, uma década

³ Bender, Thomas (1975) *Toward an Urban Vision. Ideas and Institutions in Nineteenth Century*. London. The John Hopkins University Press

de construção do universo de atuação profissional que procura se adequar ao novo estágio da realidade urbano-industrial brasileira.

Este trabalho tem como eixo o estudo de como a consciência urbano-industrial que se constrói a partir da década de 1930, no Brasil, repercute nos trabalhos das instituições e dos profissionais. Procuramos detectar quais as pautas colocadas em discussão por urbanistas, qual o papel das instituições, quais as abordagens na formulação de instrumentos de intervenção, quais os instrumentos e referências privilegiados. Para abordar estas questões, elegemos quatro conjuntos de aspectos complementares que permitem compor o início da trama que define várias vertentes de atuação profissional que se consolidam nas quatro décadas subseqüentes.

Um primeiro conjunto, que visa precisar o contexto no qual se constroem as instituições de urbanismo criadas no período e suas relações com as mudanças no quadro urbano brasileiro. Nesse sentido, as instituições assim como as idéias e práticas que difundem e realizam são entendidas como parte dos acelerados processos de industrialização e urbanização, das condições jurídico-institucionais e de emergência de novas elites urbanas no contexto de centralização política e autoritarismo que marcam o início da chamada Era Vargas.

A pesquisa bibliográfica foi o ponto de partida para mapear o contexto urbano brasileiro em suas relações com a política, com a economia, com a administração pública no período em tela. Orientou-se, em primeiro lugar, pelo rastreamento de livros, dissertações e teses sobre os três eixos temáticos fundantes para a pesquisa do contexto: o processo de urbanização, o processo de industrialização e a centralização política no período. Sem a intenção de estabelecer uma hierarquia na bibliografia que deu suporte a este segmento do trabalho, não podemos deixar de destacar que os escritos de Paul Singer – Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana, de 1968, e de Francisco de Oliveira – O Estado e o Urbano, de 1982, se mostraram fundamentais. Para o contexto político e administrativo foram utilizados também os textos constitucionais do período – de 1934 e 1937, além de um conjunto de decretos referentes à reforma administrativa emitidos pelo presidente Vargas.

Um segundo conjunto se refere às referências e as questões privilegiadas pelos urbanistas na formulação de instrumentos voltados para a dinâmica urbana em curso. Mostramos o forte vínculo que se estabelece com o referencial do urbanismo americano da década de 1920, cujas perspectivas voltadas para a realização da metrópole industrial permitem demonstrar diferenciações com o conteúdo e a extensão de vínculos anteriores com os Estados Unidos. Nesse sentido, o pressuposto é que as referências em urbanismo não são exclusivas, mas múltiplas – sempre. No entanto, pode-se em determinados momentos detectar a prevalência de determinado referencial sobre os demais, na medida em que se configure uma cadeia em que idéias, práticas e instituições estabelecem uma coerência. Em relação às questões privilegiadas, apontamos o controle do crescimento urbano – em

todas as suas dimensões- colocado como questão de abrangência nacional na década de 1930. O empenho dos urbanistas em formular instrumentos e mecanismos de controle, assim como a definição da responsabilidade do poder público, dialogam com as novas dinâmicas urbanas e também com as mudanças no mundo rural.

Um terceiro conjunto se refere às novas instituições de urbanismo criadas, sua inserção nas estruturas administrativas introduzidas na Era Vargas, seus espaços de atuação, a aderência à dimensão técnica incutida pela reforma administrativa do serviço público e as novas questões que colocam. Os Departamentos das Municipalidades e as Comissões de Planos são analisados enquanto espaços onde os princípios técnicos e administrativos do urbanismo são adequados à realidade urbano-industrial, e enquanto espaços de propaganda e legitimação do urbanismo, com articulação entre técnicos e diferentes setores da sociedade. São os embriões de instituições que se estruturam nas décadas seguintes e delineiam vertentes diferenciadas de atuação profissional no campo do urbanismo.

Para estes dois conjuntos recorremos a um amplo leque de fontes documentais: anais de congressos, textos de urbanistas atuantes no período publicados em periódicos especializados, conferências proferidas, documentos das instituições criadas na década de 1930, leis e propostas de estruturas administrativas. Destacam-se como fontes importantes na década de 1930, um elenco significativo de livros publicados por urbanistas.

Finalmente, o quarto conjunto se refere a questões que se desenvolvem fora do campo estrito do urbanismo, mas que são ou serão por ele absorvidos. Ao longo da década de 1930, a questão da habitação social se desenvolve paralelamente ao debate urbanístico, e os congressos aparecem como o espaço em que se viabiliza a convergência entre habitação e urbanismo. Os pesquisadores estrangeiros e brasileiros de diversos campos disciplinares vinculados à criação da Escola de Sociologia e Política, da Universidade de São Paulo e da Universidade do Rio de Janeiro, desenvolvem estudos sobre as mudanças que ocorrem no espaço urbano no momento em que a industrialização brasileira atinge um novo patamar. As abordagens destes trabalhos colocam a perspectiva social, econômica, geográfica, e iniciam um diálogo com a disciplina urbanismo. Constituem, portanto, os primeiros movimentos que informam outras vertentes de idéias e práticas urbanísticas que se desenvolverão a partir do chamado período democrático, que extrapolam o olhar técnico que prevalece na Era Vargas e preparam a prática do urbanismo como campo de atuação profissional multidisciplinar.

1. CONTEXTO

*A INDUSTRIALIZAÇÃO NA DÉCADA DE 1930: "IMEDIATAMENTE URBANA E EXCEPCIONALMENTE URBANA"*⁴

A expressão mais contundente das relações entre industrialização e urbanização se encontra no clássico texto de Francisco Oliveira, de 1982 - O Estado e o Urbano. Segundo o autor, a partir dos anos 1930, com a divisão social do trabalho e a expansão capitalista sendo comandada pela indústria, a industrialização, no Brasil, "vai ter que se fazer imediatamente urbana e excepcionalmente urbana. A industrialização vai impor " um padrão de urbanização que, aparentemente é, em muitos graus, em muitos pontos, superior ao ritmo da industrialização. Até os anos 1920, no contexto da economia monocultora e fundada no trabalho compulsório, escravo –a cidade é negada como mercado de força de trabalho, pelo caráter autárquico das produções agrícolas e como espaço da divisão social do trabalho". (Oliveira, 1982:41, 42).

De fato, ao longo da década de 1930, cerca de 30% da população brasileira já é urbana e são criados cerca de 70% do total de estabelecimentos industriais existentes no país em 1940. Entre 1933 e 1939, a indústria cresce 11,2% ao ano, taxa muito superior aos 2,8% da década anterior, enquanto a agricultura cresce 1,7% e 4,1%, respectivamente. E o crescimento da indústria se mantém superior ao da agricultura mesmo durante o período de guerra.(D'Araujo: 41-43)

**QUADRO 1. TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO
BRASIL 1920-1945**

	AGRICULTURA	INDÚSTRIA	TOTAL
1920-1929	4,1%	2,8%	3,9%
1933-1939	1,7%	11,2%	4,9%
1939-1945	1,7%	5,4%	3,2%

FONTE: A. Vilela e Werner Baer. Crescimento Industrial e Industrialização. Dados.n.9,1972.apud D'Araujo, M.C. (2000: 42)

O número de estabelecimentos industriais em 1939 é mais de três vezes maior que em 1920, e o pessoal ocupado na indústria cresce na mesma proporção. E as duas curvas de crescimento persistem nas décadas seguintes, como se pode observar nos gráficos a seguir.

⁴ Extraído do texto de Oliveira, Francisco (1982)

FIGURA 1. PESSOAL OCUPADO NA INDÚSTRIA BRASIL 1920-1970

FONTE: Estatísticas históricas do Brasil: série econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. . Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

FIGURA 2. ESTABELECIMENTOS INDUSTRIAIS BRASIL 1920-1970

FONTE: Estatísticas históricas do Brasil: série econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. . Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

As interpretações sobre os processos pelos quais o Brasil deixa de ser eminentemente agrícola e exclusivamente dependente do café geram intenso e profícuo debate, a partir dos anos 1960. De um lado, Furtado (1968), para quem o deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira da atividade agro- exportadora para o mercado interno, principalmente para a indústria, é resultado da crise econômica mundial de 1929 e da política econômica adotada pelo governo brasileiro diante da crise - a defesa do café . O crescimento rápido se dá, segundo o autor, a partir de 1933, com a instalação de uma indústria de bens de capital. Outra interpretação, de Pelaez(1968) situa o impulso à indústria na expansão da exportação, e não como decorrência da crise e da intervenção heterodoxa do governo. Numa terceira interpretação, o crescimento não se explica apenas pelas condições econômicas e naturais exigidas pela industrialização, uma vez que, em qualquer região, o processo de industrialização supõe a existência de certo grau de desenvolvimento

capitalista, a preexistência de uma economia mercantil e também um grau relativamente desenvolvido da divisão social do trabalho (Cardoso, 1960:33).⁵

É a perspectiva desta terceira vertente - de que a década de 1930 não se configura como um momento de ruptura na economia - que será reforçada pelos estudos desenvolvidos nas décadas seguintes e que prevalece até a atualidade. É, portanto, através de um processo gradual que ocorre a expansão e a transformação da indústria brasileira, que tem a década de 1920 como um momento crucial. Nesse momento, com a redução da dependência em relação ao setor exportador e surgimento de uma demanda interna de insumos e de um padrão mais complexo de desenvolvimento, inicia-se o processo de substituição de importações e acelera-se a diversificação da estrutura industrial. (Cano, 1973; Suzigan, 1986; Versiani, 1982; Martins, 1982) O peso da crise de 1929 não é ignorado, mas relativizado. As condições para imprimir velocidade ao processo de industrialização são dadas pela desorganização do capitalismo mundial, mas apenas para as nações que já tinham um movimento inicial e que já apresentavam condições para dar continuidade ao processo. Este é, segundo Martins (1982:669-690), o caso do Brasil.

QUADRO 2. CONCENTRAÇÃO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL

Regiões	Concentração % (a)		
	1907	1919 (b)	1939
São Paulo	15,9	31,5	45,4
Guanabara	30,2	20,8	17,0
Rio de Janeiro	7,6	7,4	5,0
Minas Gerais	4,4	5,6	6,5
Rio G. do Sul	13,5	11,1	9,8
Demais	28,4	23,6	16,3
Brasil	100,0	100,0	100,0

FONTE: Cano (1977: 253)

(a) Cálculos sobre o valor bruto da produção industrial

(b) ajustado com a inclusão da produção açucareira

Os trabalhos de Cano (1977) e de Saes (2004) são exemplares para mostrar as condições pré-existentes, que garantem que São Paulo assuma a posição hegemônica no cenário nacional na década de 1930. Ao longo da década anterior se inicia a preparação do terreno: instala-se um incipiente compartimento produtor de bens de produção e alguns setores já despontam com plantas de maior porte e operando em escala nacional, como a indústria do cimento, do aço, da metalurgia mais complexa e da indústria química. No final dos anos 1920, os altos níveis de concentração da indústria paulista passam a ser efetivos e permitem que na década seguinte a produtividade de

⁵ Uma análise minuciosa sobre este debate encontra-se em Saes, Flávio A. M. (1989) A Controvérsia sobre a Industrialização na Primeira República. In Estudos Avançados. Dez. vol.3.no. p.20-39.

São Paulo seja superior que a do resto do país, em especial que a do estado da Guanabara.

O Rio de Janeiro lidera a primeira fase da industrialização brasileira, quando a economia se caracteriza pela organização em conjuntos regionais - com bolsões industriais dominando mercados regionais. Como cidade portuária com condições de receber a matéria prima para o ramo da tecelagem - importada, num primeiro ciclo e, posteriormente, vinda do Nordeste, possui o mais amplo mercado de capitais do país e, até 1900, um mercado de consumo três vezes mais amplo que São Paulo. Até a primeira década do século XX o Rio de Janeiro - Capital Federal e a maior cidade brasileira - concentra cerca de 1/3 do valor da indústria nacional. (Singer, 1968:47)

Em São Paulo, em 1920, os setores tradicionais (têxtil, calçados, chapéus, cerveja, entre outros) estão consolidados. Ao longo da década, além da ampliação destes, muda o porte das fábricas e novos ramos voltados para insumos industriais e para os primeiros bens de consumo duráveis são estabelecidos (cimento, fundição, elevadores, máquinas agrícolas). Instala-se uma estrutura industrial mais complexa, com fábricas em ramos mais completos do ponto de vista das tecnologias e do volume de capital investido e criam-se associações patronais identificadas com diversos setores produtivos e financeiros⁶. Na década de 1930, este processo se acentua, com a substituição das importações que, até os anos 1960, constituirá mecanismo fundamental da industrialização brasileira. (Saes, op.cit.: 236 -255) De fato, a aceleração do processo de industrialização na década de 1930 acentua o processo de deslocamento territorial para a área onde o processo de substituição da

⁶ Em 1919 formou-se o Centro dos Industriais de Fiação e Tecelagem do estado de São Paulo; em 1924 a Associação dos Bancos do ESP; em 1928 o Centro das Indústrias de São Paulo; nos anos trinta, a Federação das Indústrias do ESP; e o IDORT, entidade não patronal, mas fruto da iniciativa da elite paulistana, voltada para estudos técnicos pautados na noção de administração científica (Saes, 2004: 244)

produção de subsistência por produção para exportação já havia ocorrido com mais intensidade. Como mercado regional mais forte, com condições geográficas mais favoráveis reforçadas pelo sistema ferroviário, São Paulo firma sua hegemonia, à medida em que vai dominando parcelas cada vez maiores do mercado, no processo de interligação de mercados que ocorre a partir de 1920 (Singer, op.cit.: 70-1)

Desde o começo do século XX, a indústria de São Paulo (Estado) cresce a uma taxa superior à do Rio, ou de qualquer outra cidade. (Singer, op.cit.: 49-50}. Com o surgimento e a expansão da cafeicultura paulista, ao mesmo tempo em que a Guanabara entra num processo de atrofia, o centro dinâmico da economia nacional vai gradativamente se deslocando para a região de São Paulo (Cano, op.cit. 245). Em 1929, o número de fábricas em São Paulo era quase o triplo das existentes no Rio de Janeiro, e o contingente de operários era mais de 50% superior e, nos dois casos, os setores têxteis e de alimentação dominavam a produção.⁷

É ao longo da década de 1930, que a indústria paulista cresce acima da média nacional, ampliando de 37,5% em 1928 para 41,1% em 1937 sua participação no valor da produção industrial do país. A maior concentração é na Capital, mas nesse período já se inicia um processo de desconcentração da indústria paulista: o crescimento triplica no entorno da capital, quase duplica no interior e cai na capital.⁸ A presença de indústrias no interior do Estado não é desprezível e nem espontânea. Na década de 1930, com o crescimento das estradas de rodagem federais e estaduais, em detrimento da expansão ferroviária, o Estado de São Paulo começa a pensar a construção e reconstrução de rodovias para atender o crescimento populacional e industrial.⁹ Em 1937, mais de 1/3 das indústrias paulistas estão no interior, e em alguns ramos como produtos alimentícios, material de transportes, produtos alimentícios concentram a maioria absoluta dos empregos, como pode se observar no Quadro 3. Mais de 40 mil empregos são criados no interior, e a região de Campinas passa a concentrar cerca de 1/3 dos empregos do Estado. (Negri, 1996: 79-85)

A aceleração do crescimento industrial é acompanhada pela aceleração do crescimento da população urbana em escala nacional. Se na economia o rompimento entre expansão do setor exportador e crescimento industrial se dá através de um processo em que, como vimos, foi sendo reduzida gradualmente, o mesmo não se pode afirmar em relação ao que podemos denominar - seguindo o raciocínio de Oliveira - "urbanização" da indústria.

⁷ No Distrito Federal, em 1937, as fábricas empregavam 93.525 operários e em São Paulo 6923 fábricas empregavam 148.376 operários com um capital de quase o dobro. (Fausto, 2006)

⁸ No entorno da capital a participação passa de 4,3% para 7,6; no interior, de 32,2% para 35,9%, e na capital, de 63,5% para 56,5%. (Negri, 1996: 79-86)

⁹ Dois planos rodoviários são elaborados em 1933 e 1936 (Negri, 1996: 79)

QUADRO 3

ESTRUTURA SETORIAL E DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO
NÚMERO DE OPERÁRIOS DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO
DO ESTADO DE SÃO PAULO, POR GRUPOS E RAMOS DE INDÚSTRIAS - 1937

GRUPOS E RAMOS DE INDÚSTRIAS	Estrutura Setorial		Total	Distribuição Espacial	
	Grande São Paulo	Interior		Grande São Paulo	Interior ■
GRUPO I	60,0	63,0	100,0	63,0	37,0 ■
1. Produtos Alimentícios	5,6	16,0	100,0	38,5	61,5
2. Têxtil	33,3	35,9	100,0	62,4	37,6
3. Vest., Calçados, Art.Tecidos	7,3	3,7	100,0	77,9	22,1
4. Prod. Farm. e Veterinário	1,5	0,1	100,0	96,4	3,6
5. Fumo	1,1	0,1	100,0	94,7	5,3
6. Perfumaria, Sabões e Velas	0,9	0,6	100,0	73,3	26,7
7. Editorial e Gráfica	4,5	1,6	100,0	83,3	16,7
8. Mobiliário	4,7	3,0	100,0	73,9	26,1
9. Bebidas	1,1	2,0	100,0	48,5	51,5
GRUPO II	29,0	21,9	100,0	70,3	29,7 ■
1. Minerais Não-Metálicos	7,4	10,1	100,0	56,4	43,6
2. Química	4,3	1,6	100,0	82,7	17,6
3. Metalurgia	10,1	2,5	100,0	87,7	12,3
4. Papel e Papelão	2,4	1,4	100,0	74,5	25,5
5. Borracha	1,4	0,1	100,0	95,6	4,4
6. Couros, Peles e Similares	0,8	1,8	100,0	47,3	52,7
7. Madeira	2,6	4,4	100,0	51,7	48,3
GRUPO III	11,0	5,1	100,0	56,5	43,5 ■
1. Mecânica	3,1	3,6	100,0	60,8	39,2
2. Material de Transportes	4,3	10,4	100,0	42,0	58,0
3. Material Elétrico	1,4	0,1	100,0	97,8	2,2
4. Diversos	2,2	1,0	100,0	80,2	19,8
TOTAL %	100,0	100,0	100,0	64,1	35,9
TOTAL (Números Absolutos)	161.950	90.592	252.542	161.950	90.595

FORNE DOS DADOS BÁSICOS: Deic-Saic/SP - Estatística Industrial de São Paulo, 1937.
apud NEGRI, Barjas(1996:86)

A população brasileira só passa a ser discriminada entre rural e urbana a partir do censo de 1940, mas apesar desta limitação, os resultados são reveladores. Em 1940, quase 30% da população economicamente ativa está ocupada em atividades secundárias e terciárias. Entre 1940 e 1950, a população urbana do país cresce 26% e a rural apenas 16,9%, e chega a 39,3% a população economicamente ativa ocupada em atividades secundárias e terciárias. O processo de crescimento populacional urbano e decréscimo da população rural é disseminado: "decrécimo acentuado em algumas

regiões, menos espetacular em outras e modesto em algumas- mas fenômeno persistente , geral e característico de nossa época de intenso progresso técnico”, (Camargo , 1970 :83-101)

FIGURA 4. POPULAÇÃO URBANA E RURAL NO BRASIL 1940-1970

FONTE: Censos IBGE 1940,1950,1960,1970

O trabalho pioneiro de Singer (1968) oferece elementos importantes para entender as dimensões e os movimentos da urbanização a partir dos anos 1930 no Brasil. Ao analisar as relações entre o desenvolvimento econômico e a formação e crescimento de 5 cidades brasileiras – São Paulo, Recife, Belo Horizonte, Blumenau e Porto Alegre, o autor mostra que os efeitos dos processos de crescimento industrial e a concentração populacional nas áreas urbanas a partir da década de 1930 são generalizados, bastante diferenciados no território nacional e não necessariamente proporcionais à produção.

FIGURA 5

DIFUSÃO DAS CIDADES COM MAIS DE 500 MIL HABITANTES – 1940

FONTE: Santos, Milton e Silveira, Laura (2001) O Brasil Território do Século XXI. São Paulo. Ed. Record.:L

O desenvolvimento, segundo o autor, não ocorre “em um ou alguns pontos do território, deixando o resto intocado”, mas se dá em toda a economia com efeitos contraditórios: enquanto a parte privilegiada do país se industrializa, as demais, reduzidas à condição de produtores especializados de alimentos ou matérias-primas, são privadas de grande parte do excedente acumulável e da mão de obra mais qualificada. As tendências diferenciadoras são, segundo o autor, intrínsecos à economia Industrial, e com ela se acen-

tuam. O excedente destinado à acumulação é redistribuído pelo território, segundo critérios de lucratividade privada, concentrando-se no pólo industrial mais forte. Os diferentes processos de industrialização expressam as diferentes condições de proximidade do mercado consumidor, da sede de governo, de fonte de matérias-primas e de mercados de fatores – critérios aos quais a localização da indústria brasileira obedece. (Singer, op.cit.: 9;47)

Minas Gerais, por exemplo, e caracteriza pela dispersão da indústria por todo o território, por fábricas de tamanho reduzido, e por isso com limitadas Possibilidades de aperfeiçoamento tecnológico e de ganhos. O ramo líder do processo de industrialização mineira foi a siderurgia, que em 1940 emprega 73 vezes mais que em 1920. Até 1930 o papel de Belo Horizonte como capital econômica regional é muito limitado, e a expansão de sua indústria se dá em função do mercado proporcionado pelo desenvolvimento siderúrgico após 1920. Em 1920, Juiz de Fora era o município mais industrializado do estado, e a capital era o

terceiro, abaixo de Conselheiro Lafaiete. Entre 1920 e 1940 a população de Belo Horizonte cresce quase 300% passando de 55.563 a 214.307 habitantes, o que lança a capital para o primeiro lugar e Juiz de Fora para o terceiro. (Singer, op.cit.:250)

No Recife, mesmo com o declínio da indústria pernambucana, entre as décadas de 1920 e 1930, a população da capital não deixou de crescer, e este crescimento não pode ser atribuído primordialmente à indústria, que em 1940 empregava apenas 6% da população. O crescimento de Recife é provocado por fatores externos à economia da cidade, quando amplas massas são expulsas do campo ou de cidades menores, em proporção superior à capacidade de absorção do mercado de trabalho daqueles centros. O crescimento de Recife, não se explica, segundo o autor, pelo desenvolvimento econômico da cidade, mas pela falta de desenvolvimento em toda a área socioeconômica em que a cidade se localiza. É a falta de desenvolvimento que ocasiona o êxodo rural (Singer, op.cit.:328- 331)

FIGURA 7

Eram as seguintes as maiores cidades brasileiras, segundo o censo de 1920

<i>Cidades</i>	<i>População municipal</i>
1. Rio de Janeiro.....	1.157.873
2. São Paulo	579.033
3. Salvador	283.422
4. Recife	238.843
5. Belém	236.402
6. Porto Alegre	179.363
7. Niterói.....	86.238
8. Curitiba	78.980
9. Fortaleza	78.536
10. Manaus	75.704
11. Maceió	74.166
12. Teresina	57.500
13. Belo Horizonte	55.563
14. Paraíba (João Pessoa)	52.990
15. São Luís	52.929

FONTE: Azevedo, Aroldo de (1970) As Cidades.
In Azevedo, A. org. (1970) : -226

FIGURA 8

Em 1940 eram as seguintes as mais populosas cidades brasileiras:

<i>Cidades</i>	<i>População urbana</i>
1. Rio de Janeiro (GB) .	1.539.538
2. São Paulo (SP)	1.269.485
3. Recife (PE).....	327.178
4. Salvador (BA).....	294.397
5. Porto Alegre (RS)...	262.678
6. Belo Horizonte (MG)	179.770
7. Belém (PA).....	167.054
8. Santos (SP)	158.774
9. Fortaleza (CE)	142.439
10. Niterói (RJ)	125.974
11. Curitiba (PR)	101.214
12. Maceió (AL)	80.910
13. Campinas (SP)	78.914
14. Juiz de Fora (MG) .	72.380
15. João Pessoa (PB) ...	72.063
16. Manaus (AM).....	67.866
17. Santo André (SP) ...	62.978
18. Pelotas (RS)	62.674
19. São Luís (MA).....	59.476
20. Campos (RJ)	52.677
21. Natal (RN).....	51.897
22. Aracaju (SE).....	50.670
23. Rio Grande (RS)....	50.340

FONTE: Azevedo, Aroldo de (1970a:227)

Em 1940, São Paulo se torna a segunda cidade milionária do país, e onze cidades superam cem mil habitantes. O Rio de Janeiro é a maior, Recife passa para o terceiro posto superando Salvador, e Belo Horizonte e Santos despontam com destaque, além de Belém, Porto Alegre, Fortaleza, Niterói e Curitiba. Doze cidades têm população entre 50 e 100.000 habitantes, das quais quatro estão no Sul, quatro no Nordeste, três no Leste e uma na Amazônia. Em 1950, as maiores alterações são em relação às cidades deste

porte : passam de 12 para 21, sendo oito no sul, quatro no nordeste , quatro a leste e uma no norte. O número de cidades com mais de 100 mil habitantes não se altera, apenas a ordem – Fortaleza ultrapassa Santos, e Belo Horizonte, Belém e Fortaleza se somam às cidades com mais de 200 mil habitantes. (Azevedo, 1970: 226 -7)

Desde o final do século XIX a população da cidade de São Paulo já cresce em ritmo mais acelerado que a do Rio de Janeiro, mas somente supera o número de habitantes em 1960, quando a população urbana do Estado de São Paulo supera a marca dos 50%, chegando a 55,6%. Em 1872, apenas três capitais brasileiras contavam com mais de 100.000 habitantes: Rio de Janeiro, Salvador e Recife e somente Belém contava mais de 50.000. São Paulo, então, tinha uma população de 31.385 pessoas. (Santos, 1996: 21)

**QUADRO 4.CRESCIMENTO POPULACIONAL RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO
1872-1970**

ANO	RIO DE JANEIRO	TAXA ANUAL DE CRESC	SÃO PAULO	TAXA ANUAL DE CRESC.
1872	274.972		31.385	
1890	522.651	3,6	64.934	8,0
1900	811.443	4,5	239.820	14,0
1920	1.157.873	1,8	579.033	4,5
1940	1.764.141	2,1	1.326.261	4,5
1950	2.377.451	3,0	2.198.096	4,0
1960	3.307.163	3,3	3.825.351	5,0
1970	4.251.918	2,6	5.924.615	5,5

FONTE: Singer (1968:58);Inst. Pereira Passos- armazém de dados

Através da análise das atividades que se desenvolvem em São Paulo, a partir da Proclamação da República até a década de 1930, Saes(2004) mostra a crescente complexidade da vida econômica urbana, já presente no ciclo cafeeiro. Nesse momento, São Paulo é “a capital do capital cafeeiro”: nem “a capital dos fazendeiros”, nem “a cidade do café”, é a noção de capital cafeeiro que expressa, segundo o autor, as múltiplas faces dos empresários paulistas que, na Primeira República, já adquirem a feição de empresários urbano. Embora o capital desses empresários circule em torno de atividades vinculadas à produção cafeeira, não se limita a esta esfera, e é também capital comercial, financeiro e industrial:

“são acionistas e dirigentes de estradas de ferro, comerciantes, banqueiros, acionistas e dirigentes de empresas de serviços

urbanos, industriais e frequentemente políticos” (Saes, op.cit: 240)

A partir da década de 1920, o capital começa a se especializar. Ainda que múltiplos, os empresários começam a centrar suas atividades nas empresas industriais, na atividade bancária, no comércio, etc. Reduz-se a expansão dos bancos estrangeiros, por restrições impostas, e começa a surgir uma nova geração de bancos, indicando o dinamismo da economia, a produção industrial e a circulação de mercadorias propiciando o crescimento dessas instituições.

A expansão física da cidade ocorre associada ao avanço da construção civil. Empresas com mais de cem operários são criadas ao longo da década, como Leandro Dupré (1936); Severo Villares & Cia., sucessora do Escritório de Ramos de Azevedo (1938); Francisco Azevedo & Palma Travassos(1936);Camargo Correia & Cia. Ltda.(1939);Cardoso de Almeida Sobrinho(1936);Lindenberg e Assunção(1940);Oscar Americano(1940). O transporte público nos anos 1930 se organiza em empresas de ônibus e, em 1935, 34 empresas partilhavam as 62 linhas na cidade. (Saes, op.cit: 253 a 256)

**QUADRO 5. VELOCIDADE RELATIVA
DE CRESCIMENTO INDUSTRIAL**

Estado	Velocidade relativa do crescimento de São Paulo (a)	
	1939/1919	1939/1907
São Paulo	1,00	1,00
Guanabara	1,77	5,08
Rio de Janeiro	2,13	4,31
Minas Gerais	1,24	1,95
Rio G. do Sul	1,62	3,91
Demais	2,09	4,98
Brasil	1,44	2,85

FONTE: Cano(1977:253)

Divisão do Índice de crescimento de São Paulo
pelos Índices dos demais estados

QUADRO 6. POPULAÇÃO EMPREGADA EM ATIVIDADES SECUNDÁRIAS E TERCIÁRIAS

Região	Ativs secundárias		Ativs terciárias	
	1940	1950	1940	1950
Norte	5,3	6,4	19,3	23,7
Nordeste	7,0	7,6	13,9	18,0
Sudeste	13,2	18,5	25,1	33,9
Sul	9,3	11,8	19,3	23,7
Centro-oeste	6,8	4,3	13,8	13,4
Brasil	10,0	13,1	19,8	26,2

FONTE: Camargo (1970 : 122)

Como pólo industrial mais forte do país, em São Paulo o processo se dá de forma mais intensa, numa velocidade de crescimento da produção muito superior ao resto do país, como mostra o quadro acima. No entanto, as atividades urbanas – secundárias e terciárias, em 1940, já absorvem 30% da população economicamente ativa do país. Quase 40% desta população está no Sudeste, mas o processo se pulveriza por todas as regiões. A nova geração de bancos, por exemplo, ocorre em todo o Brasil.

CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA, NOVAS ELITES URBANAS E A INSERÇÃO DOS URBANISTAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

É num quadro de radical centralização política aliada a um projeto de administração pública que envolve descentralização administrativa, separação das funções executivas das legislativas, e separação da política das atividades administrativas, que se iniciam, nos anos 1930, mudanças das mais significativas nas abordagens das práticas urbanísticas no Brasil. Estas mudanças se inscrevem no processo de reformulação da administração pública que se inicia com o governo provisório e que se consolidam durante o Estado Novo, e visa transformá-la no que Fausto (1994:378) chama de “um agente de modernização”. Buscou-se, segundo o autor, criar uma elite burocrática, desvinculada da política partidária, que se identificasse com os princípios do regime, e que introduzisse critérios de eficiência, economia e racionalidade. O Poder Executivo constitui, a partir de 1930, a dimensão mais efetiva e ativa do Estado – é ele que aparece como o aparelho estatal, dispondo de organizações técnicas e pessoal administrativo, burocrático, técnico, político para execução de suas atividades. (Ianni,1971:8)

Reformas de natureza administrativa e política que começam a ser implementadas no governo provisório e durante o Estado Novo consolidam o poder de Estado centralizado e de integração nacional. As relações entre o

governo central e os Estados rompem com o federalismo da República Velha, e os interventores nomeados pelo Presidente dispunham como este de poderes executivos e legislativos. (Sola, 1969: 268) Na perspectiva de fortalecimento da burocracia estatal foram instituídos mecanismos de recrutamento de funcionários com base no mérito, concurso público para ingresso na carreira, a estabilidade para funcionário público, o estatuto do funcionário e um sistema centralizado de controle e orientação aos órgãos públicos. Para Andrade (Bonavides e Andrade, 1991:333), a modernização do aparelho do Estado criou uma burocracia mais eficiente mas a esta foram atribuídos poderes tão amplos, que acabou assumindo poderes do Legislativo ausente: uma conjunção de tecnocracia e autoritarismo.

O significado político e o alcance destas mudanças, suas relações com o processo de industrialização, as relações entre as emergentes camadas urbanas e industriais e as classes dominantes agrárias são, assim como as mudanças na economia, objeto de debate. Para Ianni, autor de um dos primeiros estudos sobre o período, a Revolução de 1930 representa “uma ruptura política e, também, econômica, social e cultural com o Estado oligárquico vigente nas décadas anteriores”. Mais que isso, para o autor, “é o próprio Estado oligárquico que se rompe internamente, pela impossibilidade de acomodarem-se as tensões e conciliarem-se os contrários liberados pela crise política e econômica mundial e interna”. Nesse contexto, os novos governantes se acomodam aos interesses políticos e econômicos ligados à cafeicultura e os grupos políticos no poder modificam os órgãos governamentais e a esfera da política econômico-financeira. As pré-condições para esta ruptura já se apresentavam antes de 1930, quando o sistema político e econômico brasileiro já se defrontava com problemas estruturais e conjunturais típicos de uma economia dependente, agro-exportadora, e a crise mundial de 1929-33 desempenha papel decisivo neste processo.(Ianni,1971:18). Mais de uma década depois, reafirma enfaticamente que “nos anos imediatamente posteriores a 1930, o poder político não foi mais exercido em termos exclusivos”, e os plantadores e exportadores de café foram obrigados a repartir o poder com outros grupos sociais (Ianni, 1984:201)

Estudos posteriores vão se distanciar desta interpretação de ruptura e de segmentação acentuada entre oligarquias. Fausto(1994:326-8) interpreta a década de 1930 como momento de transformações substantivas no quadro econômico e social do país e de nascimento de um novo tipo de Estado - mais centralizador e autônomo em relação ao Estado oligárquico da República Velha. Este Estado promove o capitalismo nacional através de uma atuação econômica voltada, simultaneamente, para a promoção da industrialização e para uma atuação social visando proteção aos trabalhadores pertencentes ao mundo do trabalho formal urbano, o que permite promover uma aliança entre burguesia industrial e setores da classe trabalhadora urbana. Além disso, tem no aparelho do Estado o suporte das Forças Armadas tanto para a criação de uma indústria de base como para a garantia da ordem. Estas características se assentam na tomada do poder por grupos heterogêneos do ponto de vista

político e social no contexto da Revolução de 1930 - velhos oligarcas representando as classes dominantes regionais que almejavam aproximação com o poder; jovens quadros civis associados aos tenentes que demandavam a reformulação do poder político; tenentistas defendendo a centralização política e a introdução de algumas reformas sociais, e a classe média tradicional demandando a adoção de princípios do Estado liberal. Segundo o autor, não ocorre, nesse momento, a tomada direta do poder por uma determinada classe social. Ocorre uma troca da elite do poder, o que não representou uma grande ruptura, mas alguns setores predominaram: caíram as oligarquias tradicionais e subiram militares, técnicos diplomados, jovens políticos e, na sequência, os industriais. As oligarquias das forças regionais não desaparecem, mas perdem terreno, pois inverte-se o sentido de irradiação do poder, que passa a ser do centro para a periferia.

Martins (1982) questiona o próprio termo Revolução, inadequado para caracterizar uma negociação entre elites - "de elites em processo de diferenciação enquanto elites e não enquanto classes". A chamada Revolução de 30, segundo o autor, não opõe as camadas urbanas e industriais às classes dominantes agrárias, e não representa uma ruptura da dominação oligárquica. No contexto brasileiro a oposição cidade-campo não ocorre, apesar de ocorrerem dois processos de transformações. Segundo o autor, estes dois processos evoluem nas etapas iniciais de forma relativamente independentes, e a simultaneidade é fator de convergência de ordem política e não de conflito. Ocorre uma modernização das elites oligárquicas que é vinculada à expansão do capitalismo no campo, e também de outros setores da oligarquia "a partir dela mesma". No que se refere aos setores industriais, não constituíram um segmento com capacidade política autônoma, em conflito com o setor agrário.

Nesse sentido, a revolução de 1930, para Martins, não constitui um marco, mas um episódio de um processo iniciado na década de 20 que só se completa politicamente no Estado Novo, num contexto de ações repressivas nos dois momentos. No contexto autoritário do Estado Novo a problemática política da Revolução de 1930 se define e se resolve, segundo o autor, em torno de três questões-chaves: a centralização redefine a autonomia dos estados e enfraquece a expressão política dos grupos locais de base agrária; organiza a representação política das elites agrárias, urbanas, industriais, burocráticas, etc. sem minar a coalizão existente entre as mesmas; estrutura a dominação ao nível urbano em face da expansão do proletariado e de novas formas de estratificação das camadas médias. Nessa perspectiva, princípios liberais e democratizantes, assim como o episódio revolucionário, aparecem apenas como discurso e episódio de exceção. (Martins, op. cit:673-687).

É deste processo que resulta o que Camargo(1982:13-15) denomina enfoque macro-social da Revolução de 1930: "à inegável tendência de fortalecimento do Estado, agrega-se o remanejamento oligárquico e a exclusão camponesa, a expansão das classes médias, o enquadramento operário e a consolidação burguesa". Segundo a autora, esta heterogeneidade de segmentos, embora

sem deslocamento de poder da antiga classe, não deixa de promover uma renovação geracional das elites que acompanhará mudanças funcionais do aparelho de Estado .

As novas elites urbanas reivindicavam espaço necessário à representação de seus interesses ao nível do sistema político. O processo de expansão e diversificação das populações urbanas, inclusive por efeito da industrialização, colocava o problema de como assegurar ao nível da cidade aquilo que o coronelismo assegurava ao nível do campo. Este constituía um problema para a manutenção do sistema como um todo, e para sua resolução agregou elites urbanas e agrárias – “na representação no aparelho de Estado e no sistema de decisões” (Martins,op. cit.:676-686)

FIGURA 9. DECRETO Nº 19.398, DE 11 DE NOVEMBRO DE 1930.

Institui o Governo Provisório dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providências.

Art 1º - O Governo Provisório exercerá discricionariamente em toda sua plenitude as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembléia Constituinte, estabeleça a reorganização do País.

Parágrafo único - Todas as nomeações e demissões de funcionários ou de quaisquer cargos públicos, quer sejam efetivos, interinos ou em comissões, competem exclusivamente ao Chefe do Governo Provisório.

Art 2º - É confirmada para todos os efeitos, a dissolução do Congresso Nacional, das atuais Assembléias Legislativas dos Estados (quaisquer que sejam as suas denominações), Câmaras ou Assembléias Municipais e quaisquer outros órgãos legislativos ou deliberativos existentes nos Estados, nos Municípios, no Distrito Federal ou Território do Acre e dissolvidos os que ainda não tenham sido de fato.

Art 3º - O Poder Judiciário, Federal, dos Estados, do Território do Acre e do Distrito Federal, continuará a ser exercido na conformidade das leis em vigor, com as modificações que vierem a ser adotadas de acordo com a presente Lei e as restrições que desta mesma lei decorrerem desde já.

Art 4º - Continuam em vigor as Constituições federais e estaduais, as demais leis e decretos federais, assim como as posturas e deliberações e outros atos municipais, todos, porém, inclusive as próprias Constituições, sujeitos às modificações e restrições estabelecidas por esta Lei ou por decretos ou atos ulteriores do Governo Provisório ou de seus delegados na esfera de atribuições de cada um.

Art 11º - O Governo Provisório nomeará um Interventor federal para cada Estado, salvo para aqueles já organizados, em os quais ficarão os respectivos Presidentes investidos dos poderes aqui mencionados.

§ 1º - O Interventor terá em cada Estado, os proventos, vantagens e prerrogativas, que a legislação anterior do mesmo Estado confira ao seu Presidente ou Governador, cabendo-lhe exercer, em toda a plenitude, não só o Poder Executivo como também o Poder Legislativo.

§ 2º - O Interventor terá, em relação à Constituição e leis estaduais, deliberações, posturas e atos municipais, os mesmos poderes que por esta Lei cabem ao Governo Provisório, relativamente à Constituição e demais leis federais, cumprindo-lhe executar os decretos e deliberações daquele no território do Estado, respectivo.

§ 3º - O Interventor federal será exonerado a critério do Governo Provisório.

§ 4º - O Interventor nomeará um Prefeito para cada Município, que exercerá aí todas as funções executivas e legislativas, podendo o Interventor exonerá-lo quando entenda conveniente, revogar ou modificar qualquer dos seus atos e resoluções e dar-lhe instruções para o bom desempenho dos cargos respectivos e regularização e eficiência dos serviços municipais.

É na chave da renovação geracional das elites, das mudanças do aparelho de Estado, do fortalecimento do saber técnico e científico do executivo, que os urbanistas atuam a partir da década de 1930. As instituições de urbanismo criadas nesta década se incluem no processo mais amplo de mobilização das novas elites urbanas e de sua inserção na tecno-burocracia estatal. Os urbanistas se colocam como expertos, como portadores de um conhecimento que se inscreve no campo de um conhecimento eminentemente técnico. Introduzem concepções urbanísticas - principalmente as originárias do ideário americano - que reconhecem o novo momento por que passam as cidades brasileiras e que serão de fundamental importância para o processo de legitimação e construção de diferentes vertentes de um campo específico de exercício da profissão de urbanista na administração pública e fora dela.

Dois decretos emitidos em 1930 e 1931 condicionam o formato e as práticas engendradas nas instituições de urbanismo que começam a ser adotadas durante o estado getulista. O primeiro, que instala o governo provisório sob a presidência de Getúlio Vargas, extingue todos os órgãos legislativos ou deliberativos do país - Congresso Nacional, Assembléias Legislativas dos Estados, Câmaras ou Assembléias Municipais, ou qualquer outra forma de organização existente - e determina que os governos dos municípios passam a ser de nomeação do governo do Estado. Cada município passa a ter um prefeito que, assim como o chefe do governo provisório e o interventor federal nos estados, deve exercer todas as funções legislativas e executivas. Nesse momento, as administrações municipais são colocadas sob controle absoluto dos governos estaduais, e o interventor federal pode exonerar o prefeito quando entenda conveniente, assim como revogar ou modificar qualquer dos seus atos e resoluções e dar-lhe instruções para o bom desempenho do cargo e regularização e eficiência dos serviços municipais.¹⁰

O segundo decreto, de 1931, estabelece *conselhos consultivos* nos Estados, no Distrito Federal e Municípios e estabelece normas de administração local. Os conselhos, a serem constituídos por cidadãos brasileiros, que não sejam funcionários estaduais ou municipais, ou de empresas subvencionadas pelo governo, devem colaborar gratuitamente com a administração pública, emitindo pareceres sobre recursos de atos do Interventor, dar consultas aos prefeitos sobre problemas de interesse municipal, opinar sobre problemas municipais em que forem consultados pelo interventor, informar os recursos interpostos pelos municípios ao interventor, etc. Quanto aos conselhos consultivos municipais podem ter três ou mais membros nomeados pelo Interventor, a serem compostos por um a três membros dentre os maiores contribuintes do Município: um indicado pelo prefeito e um ou mais de livre escolha do interventor.¹¹ Estabelece-se, portanto, a possibilidade de uma instância de participação da sociedade junto à administração municipal, com

¹⁰ Decreto 19381 de 10/11/30

¹¹ Decreto 20348 de 20/08/31

representatividade política dos interesses de grupos e mecanismos de indicação claramente colocados.

**FIGURA 10. DECRETO N. 20.348,
DE 29 DE AGOSTO DE 1931**

Institue conselhos consultivos nos Estados, no Distrito Federal e nos municípios e estabelece normas, sobre a administração local

O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil **decreta**

Art. 1º É instituído, nos termos do presente decreto, um Conselho Consultivo em cada Estado e no Distrito Federal.

§ 1º Todos os dispositivos deste decreto referentes aos Conselhos Consultivos dos Estados se aplicam, no que couber, ao do Distrito Federal.

§ 2º São instituídos, em todos ou em alguns Municípios de cada Estado, Conselhos Consultivos de acordo com as disposições do artigo 3º deste decreto.

Art. 2º Cada Conselho Consultivo Estadual se comporá de cinco ou mais membros, cidadãos brasileiros, de reputação ilibada, notoriamente idôneos, domiciliados na capital ou em lugar próximo e de fácil comunicação com esta.

Parágrafo único. Não poderão ser membros do Conselho Consultivo Estadual:

a) os funcionários públicos estaduais ou municipais em atividade e os funcionários de empresa ou instituto subvencionado pelo Governo respectivo;

b) os parentes, até 3º grau inclusive, de membros do mesmo Governo, ou de outro membro do mesmo Conselho.

Art. 3º Os Conselhos Consultivos Municipais compor-se-ão de três ou mais membros nomeados pelo Interventor da seguinte forma:

a) um a três, dentre os maiores contribuintes do município;

b) um, indicado pelo prefeito municipal;

c) um ou mais, de livre escolha do próprio interventor no Estado.

§ 1º Na lista dos maiores contribuintes poderão figurar três estrangeiros e ser escolhido um dentre eles para o Conselho.

§ 2º O Conselho Consultivo será criado nos municípios que o comportarem, a critério do interventor federal.

§ 3º Os municípios de menor renda poderão a critério dos interventores federais, ser agrupados em zonas para as quais se constituirão conselhos regionais escolhidos da seguinte forma:

a) três membros escolhidos: entre os 15 maiores contribuintes da zona;

b) um membro escolhido mediante lista tripla votada pelos prefeitos da zona;

c) um membro escolhido livremente pelo interventor do Estado respectivo.

Aos Conselhos assim constituído se aplicarão, no que couber, os dispositivos deste decreto referentes aos Conselhos dos Municípios, sendo como tais considerados para todos os efeitos.

§ 4º Em relação ao município da Capital e outros que não tenham Conselho constituído por alguma das formas acima determinadas, exercerá as funções respectivas o Conselho Consultivo do Estado.

§ 5º Aplica-se aos Conselhos dos municípios o disposto no Parágrafo único do art. 2º.

Estes decretos dão início, durante o governo provisório ao processo da reforma do aparelho de Estado que avança com a instituição da carreira burocrática e admissão por concurso, em 1936, e se completa no estado Novo com a criação do DASP - Departamento Administrativo do Serviço Públicos e inúmeros " conselhos técnicos" (Martins,op. cit.:688)

**FIGURA 11. GETULIO VARGAS
DECRETANDO O ESTADO NOVO**

FONTE: Getulio Vargas,1983: exposição de fotografias(catálogo)/Organização Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Rio de Janeiro. Ed. FGV.1983: 38-51

A Constituição de 1934 traz mudanças significativas em relação à de 1891: os 214 constituintes representavam correntes de pensamento diversas, com deputados "classistas", deputados do Partido Socialista, representantes de empregadores e empregados, profissionais liberais e funcionários públicos, além das mulheres terem votado pela primeira vez. As questões sociais perdem o caráter de "questão de polícia", com a legislação trabalhista garantindo autonomia sindical, jornada de trabalho de

oito horas, previdência social e dissídios coletivos. Pela primeira vez na história constitucional brasileira considerações de ordem social e econômica estiveram presentes, assim como um capítulo sobre educação. Ao mesmo tempo, traz a forte tendência centralizadora, com a ampliação das atribuições do Executivo, princípios de regulação de todas as instâncias do corpo social, o que leva a caracterizá-la como dúbia, não delineando um projeto hegemônico de país. (Bonavides e Andrade, 1991)

No que se refere à administração municipal as ambigüidades da Constituição de 1934 são evidentes. Por um lado, estabelece que os municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, em especial a eleição do prefeito e de vereadores. Os prefeitos passam a ser obrigatórios em todos os municípios, podendo ser eleitos pelo povo ou pelas Câmaras Municipais. Ao mesmo tempo, mantém-se a possibilidade do prefeito ser de nomeação do governo do Estado, no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais.¹²

A Constituição de 1937, que teve como ideólogo o Ministro da Justiça Francisco Campos consoma, segundo Bonavides e Andrade (op.cit.:319) a derrota dos componentes liberais da constituição de 1934. Imposta pelo golpe de 10 de novembro de 1937, foi a primeira Constituição brasileira que não saiu de representação de setores sociais diversificados. Estabelece a escolha dos

¹² Artigo 13º.

vereadores pela eleição direta e recupera a livre nomeação do prefeito pelo governador. Embora constasse na carta que apenas o Distrito Federal seria administrado por um prefeito de nomeação do Presidente da República, nas disposições transitórias o Presidente recebe poderes para confirmar ou não o mandato de governadores eleitos e nomear interventores. Ainda nas disposições transitórias, é declarado o estado de emergência e são suspensas todas as liberdades civis garantidas pela própria carta.

FIGURA 12. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 16 DE JULHO DE 1934)

Art 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:

I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;

III - A organização dos serviços de sua competência.

§ 1º - O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais.

§ 2º - Além daqueles de que participam, *ex vi* dos arts. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios:

I - o imposto de licenças;

II - os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda;

III - o imposto sobre diversões públicas;

IV - o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais;

V - as taxas sobre serviços municipais.

§ 3º - É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à Administração municipal e fiscalização das suas finanças.

§ 4º - Também lhe é permitido intervir nos Municípios a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelos Estados, ou pela falta de pagamento da sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, as normas do art. 12

Art 103 - Cada Ministério será assistido por um ou mais Conselhos Técnicos, coordenados, segundo a natureza dos seus trabalhos, em Conselhos Gerais, como órgãos consultivo da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 1º - A lei ordinária regulará a composição, o funcionamento e a competência dos Conselhos Técnicos

§ 2º - Metade, pelo menos, de cada Conselho será composta de pessoas especializadas, estranhas aos quadros do funcionalismo do respectivo Ministério.

§ 3º - Os membros dos Conselhos Técnicos não perceberão vencimentos pelo desempenho do cargo, podendo, porém, vencer uma diária pelas sessões, a que comparecerem.

§ 4º - É vedado a qualquer Ministro tomar deliberação, em matéria da sua competência exclusiva, contra o parecer unânime do respectivo Conselho.

Em 1938 instala-se o Departamento Administrativo de Serviço Público - DASP, que centraliza a reforma administrativa do funcionalismo, tem poderes para elaborar o orçamento dos órgãos públicos e controlar a execução orçamentária, e informalmente atua como órgão consultivo do Presidente. A partir de 1939, através de mais um decreto, Departamentos Administrativos juntamente com o Interventor ou Governador passam a constituir os órgãos de administração de cada Estado. Os Departamentos Administrativos atuam, segundo Fausto (op.cit: 364), como um substituto das Assembléias estaduais.

FIGURA 13. DECRETO-LEI N. 1.202 – DE 8 DE ABRIL DE 1939
Dispõe sobre a administração dos Estados e dos Municípios

Art. 1º Os Estados, até a outorga das respectivas Constituições, serão administrados de acôrdo com o disposto nesta lei.

Parágrafo único. As Constituições estaduais só serão outorgadas após a realização do plebiscito a que se refere o art. 187 da Constituição.

Art. 2º São órgãos da administração do Estado:

- a) o Interventor, ou Governador;
- 6) o Departamento Administrativo.

Art. 5º Ao Interventor, ou Governador, e ao Prefeito, cabe exercer as funções executivas e, em colaboração com o Departamento Administrativo, legislar nas matérias da competência do Estado e dos Municípios, enquanto não se constituírem os respectivos órgãos legislativos.

Art. 6º Compete ao Interventor, ou Governador, especialmente:

- I – Organizar a administração do Estado e dos Municípios de acôrdo com o disposto para os serviços da União, no que for aplicavel;
- II – organizar o projeto do orçamento do Estado, e sancioná-lo;
- III – fixar, em decreto-lei, o efetivo da força policial, mediante aprovação prévia do Presidente da República.
- IV – elaborar os decretos-leis e sancioná-los depois de aprovados pelo Departamento Administrativo;
- V – expedir decretos-leis, independentemente de aprovação prévia do Departamento Administrativo, em caso de calamidade ou necessidade de ordem pública, sujeitando a **posteriori o seu ato aprovação do Presidente** da República.

O Departamento Administrativo é uma nova instituição criada em cada Estado para supervisionar as atividades do Interventor. Subordinado ao Ministério da Justiça, com diretor nomeado pelo Presidente, tinha entre suas atribuições fiscalizar os atos, gastos e orçamentos e, por maioria de 2/3 dos votos poderiam vetar atos ou decretos do Interventor, o que remetia à decisão do Presidente. Um sistema hierarquizado de controle garantia a subordinação aos programas e às ordens federais, aliava o sentido político a uma visão técnica de administração. Os Departamentos absorveram, para desempenhar suas funções, “jovens advogados, engenheiros, técnicos em agricultura, estatísticos”, que introduziram novos padrões de eficiência e “um novo agente social” – o burocrata de formação técnica. (Sola, op.cit.: 268)

FIGURA 14. DECRETO-LEI N. 579 - DE 30 DE JULHO DE 1939

Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180, e atendendo ao que dispõe o art. 67 da Constituição, **DECRETA:**

CAPÍTULO I DO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

Art. 1º Fica criado, junto à Presidência da República, o Departamento Administrativo do Serviço Público (D. A. S. P.) diretamente subordinado ao Presidente da República.

Art. 2º Compete ao D. A. S. P. :

- a) o estado pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
- b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
- c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária;
- d) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura;
- e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União;
- f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos;
- g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos a sanção;
- h) inspecionar os serviços públicos;;
- g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos a sanção;
- h) inspecionar os serviços públicos;

Quanto aos Conselhos consultivos, atingem a estrutura do Estado a partir de dois princípios fundamentais: aumentar o poder de intervenção e quebrar a rigidez da estrutura existente, para incorporar interesses emergentes. Serão decisivos no processo em que se alteram os mecanismos de relações entre Estado e sociedade, constituindo espaços de decisão abertos aos interesses econômicos, sem retirar a primazia da elite técnica. Em termos de formulação de políticas públicas, criaram as condições para o Estado desempenhar papel primordial nas decisões, em "instâncias enclausuradas na alta burocracia estatal, fora do controle direto das oligarquias estaduais, onde a ideologia

autoritária fornece os valores para legitimar o Estado forte e a supremacia da técnica sobre a política.” É através de uma estrutura vertical e hierarquizada, diretamente subordinada ao Estado, que se incorporam empresários industriais e trabalhadores urbanos ao sistema político, mas de forma assimétrica - “ admitindo os primeiros e excluindo os segundos”. (Diniz,1999: 257-8)

Esta será, segundo Martins (op.cit.:680,720), a estratégia de inclusão de novos atores, sem que seja ao sistema político, mas ao novo aparelho de Estado. É a forma pela qual se dá a mudança na composição da elite dirigente, com a criação de “grupos técnicos” na burocracia. No processo de expansão do aparelho do Estado que se dá ao longo da década de 1930, os setores médios em busca de inserção política se dará via expansão e transformação da burocracia .

Foi na esfera da economia que os conselhos técnicos constituíram a experiência mais efetiva. Segundo Ianni (1971), o Conselho Federal de Comércio Exterior, criado em 1934, pode ser considerado o primeiro órgão brasileiro de planejamento governamental. Reuniu técnicos, funcionários governamentais e empresários “ para estudar e propor soluções para vários problemas do sistema econômico-financeiro e administrativo nacional. Esta tecno-estrutura estatal se desenvolveu, segundo o autor, para responder às inadequações das superestruturas em vigor e à organização e mentalidade de “ tipo oligárquico” e para dar conta das complexidades do sistema econômico-financeiro do país.(Ianni,op.cit.: 28)

No campo do urbanismo a concretização do modelo de instituições, na perspectiva de privilegiar técnica, eficiência e racionalidade iniciada nos anos 1930, incorpora a separação entre as funções políticas e administrativas do estado ou município, situando o urbanismo no campo da técnica da administração. Esta separação é assumida no discurso dos urbanistas. Em 1935, Washington Azevedo afirma:

“quando não separadas as funções políticas e administrativas, a administração municipal está fadada às oscilações políticas. Além disso, a contratação dos funcionários passa a ser feita somente considerando-se dedicação e fidelidade partidária, o que, além de prejudicar a administração e o bom andamento dos serviços públicos urbanos, não garante que estes serviços sejam desenvolvidos por técnicos especializados e melhor capacitados. (Azevedo, 1935:2)

Atuam nos órgãos estaduais criados para o controle financeiro das administrações municipais – os Departamentos Administrativos, onde estruturam a assistência técnica aos municípios na esfera do urbanismo. No que se refere ao sistema de conselhos consultivos, os profissionais brasileiros introduzem na década de 1930 as comissões de planos. Tanto na criação de

uma esfera de urbanismo que atua em nível estadual para orientar os municípios, como nas comissões de planos, a experiência americana será a referência dos urbanistas, como veremos adiante. Nestes dois espaços de atuação, os urbanistas se aproximam, também, do ideário municipalista, na medida em que atuam na perspectiva de fortalecer e qualificar o município e a administração municipal - para e através das práticas do urbanismo.

Esta importância do município, ao longo da década de 1930, convive, com a legislação específica e as constituições profundamente centralizadoras, além da autonomia financeira restrita. Este paradoxo da Era Vargas se explica, segundo Melo(1993:91), pela concepção do município -“ orgânica e simbioticamente entrelaçado com o poder central” . Sem mediações de instâncias territoriais ou político-partidárias, “a articulação entre os dois níveis está assegurada pela centralização, que aproxima e reúne os dois pólos”. O município é concebido como uma *esfera comunitária - portanto pré-política* - que acomoda apenas a coletividade das famílias e seus valores *ainda não distorcidos pelas instâncias de representação*. Após a Revolução de 1930 e, particularmente durante o Estado Novo, o município foi, segundo o autor, “elevado à condição de princípio programático das elites governamentais e de peça importante da estratégia de *nation-building* perseguida”. ¹³A Constituição de 1937 elege o município “como órgão constituinte dos poderes”.

Além do paradoxo centralização/ autonomia municipal, a Era Vargas contém o paradoxo da convivência entre o ideário anti-urbano e a construção da identidade urbana do país. Este se manifesta, segundo Mello (1993), em vários órgãos essenciais à estratégia de modernização administrativa implantado na era Vargas.Ou seja, o projeto de modernização envolveu um agrarismo modernizador. O Instituto Nacional de Estatística - INE (1934), o Departamento Administrativo do Serviço Público- DASP (1938), e mesmo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE (1938) foram fortemente influenciados pelo ideário ruralista e municipalista. O IBGE- que foi uma instituição central nesse movimento - foi criado como órgão de administração colegiada, em cuja direção os estados, os municípios e a União tinham paridade de representação, numa clara estratégia de construir a nação a partir do município. (Valdemar Lopes, entrevista ao autor). Desses órgãos emerge a elite burocrática que formulou o municipalismo pragmático da década de 40. (Melo,op.cit: 90).

As comissões de planos e a atuação dos urbanistas na década de 1930 são parte destes paradoxos. É o vínculo com o municipalismo que permite conferir às comissões de planos, além do caráter técnico, um caráter de campanha pelo urbanismo e pelo plano, em prol do município, nos moldes do que ocorria nos Estados Unidos. Este vínculo ajuda a explicar também a

¹³ O autor desenvolve a análise deste paradoxo a partir de PITKIN, Hanna F. (1967), *The Concept of Representation*, Berkeley, The University of California Press. Ver em Melo(1993)

proliferação de comissões no país, a importância que assumem como espaço de debates nas capitais, agregando setores da sociedade, e o apoio que recebem dos prefeitos que, do ponto de vista jurídico- institucional estavam totalmente submetidos ao Interventor. Além disso, as comissões expressam a associação entre setores representativos do agrarismo e das elites urbanas – expressam a não ruptura apontada por Martins (1982) e o novo arranjo entre elites que se processa com a chamada Revolução de 1930.

2. SINCRONIAS

O REFERENCIAL DO URBANISMO AMERICANO DA DÉCADA DE 1920

A influência americana nas idéias e práticas urbanísticas no Brasil vem sendo detectada por pesquisadores tanto no período da primeira República, assim como nas décadas subseqüentes. A referência americana estava presente, segundo Costa (op.cit:309) nas instituições e nas práticas de intervenção no governo paulista não apenas no campo territorial como também no urbano. Ainda durante a primeira republica, mais especificamente na década de 1920, são apontados elementos da legislação americana na regulamentação da verticalização em São Paulo (Somekh, 1994), assim como em alguns aspectos abordados por Prestes Maia no Estudo de um Plano de Avenidas publicado em 1930 (Leme, 1990).

No período da primeira República, um conjunto de trabalhos vêm mostrando que em instituições como a Comissão Geográfica e Geológica de São Paulo, a Repartição de Aguas e Esgotos, a Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas do Governo Estadual Paulista havia uma ação planejada do território, anterior à institucionalização do urbanismo como disciplina, assim como uma organização que preconizava a separação entre técnica e administração. (Figueiroa,1992;Costa,2003 e Bernardini,2007). Bernardini (op.cit.) mostra que a atuação a Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas do Governo Estadual Paulista e do Estado estavam, de modo geral, voltados para a organização da economia cafeeira, e no âmbito da política de imigração e trabalho voltaram-se para a fixação dos trabalhadores no campo. Ao analisar a atuação da Secretaria evidencia " a opção em desenvolver o território para as atividades produtivas, mas desestimular o desenvolvimento das cidades e de suas atividades urbanas," na atuação do Governo estadual de São Paulo, no período de 1892 a 1926. Ao longo deste período, os estudos mostram a presença de referências européias simultaneamente às americanas.

A multiplicidade de referências é parte constitutiva do urbanismo, na medida em que a disciplina se constitui através da interlocução internacional de profissionais, seja através de congressos que começam a ser realizados no início do século XX, assim como através de periódicos e outras formas de publicações. A produção recente no campo da história do urbanismo no Brasil vem mostrando que ocorrem sobreposições, articulações, convivência e reinterpretações de referências. Em determinados períodos, pode-se identificar a prevalência de um determinado referencial, mas que não exclui a presença de outros.

Assim como em outros momentos, o urbanismo americano na década de 1930 não constitui o único referencial para os urbanistas brasileiros, mas sua influência apresenta particularidades que não estiveram presentes nos períodos anteriores. Como já vínhamos apontando em trabalhos anteriores, constitui-se um momento decisivo na difusão do urbanismo americano entre

profissionais brasileiros. A análise de publicações, de artigos em revistas especializadas, de teses apresentadas em congressos nacionais, revela a convergência do olhar para a experiência americana dos anos 1920, por parte de urbanistas e administradores atuantes em diferentes cidades brasileiras, como São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Minas Gerais, Porto Alegre.

FIGURA 15. SÍMBOLO DO NEW YORK REGIONAL PLAN AND ITS ENVIRONS

FONTE: New York Regional Plan and its Environs. (1931). The building of the City. New York. Volume Two

Em relação ao período da Primeira República, a primeira diferença fundamental está na dimensão urbano-industrial que caracteriza as referências americanas da década de 1920, a saber: a intensa disseminação do zoning a partir da aprovação da lei de New York de 1916 - instrumento que aliou aos interesses de proprietários e empreendedores imobiliários para proteger os valores imobiliários, as perspectivas dos planejadores de controle público da propriedade privada e como um caminho para viabilizar uma burocracia centralizada para o planejamento urbano;¹⁴ o Regional Plan of New York and its Environs, realizado entre 1929 e 1931, por uma equipe multidisciplinar e que visa reorganizar o território industrial na escala metropolitana e reforçar Manhattan como centro financeiro nacional, capital

cultural e reconstruí-la para ser o "centro" mundial¹⁵; a "neighborhood unit" , de Clarence Perry¹⁶ e as experiências de Sunnyside Garden e de Radburn, de Clarence Stein com o grupo da Regional Planning American Association¹⁷ , ambos formulados na primeira metade da década, numa reinterpretação do urbanismo inglês da linhagem de Ebenezer Howard, adaptando-o para a era do automóvel. Todas estas referências têm em comum a formulação de

¹⁴ Sobre os interesses em torno da lei de New, consultar York, Revell, Keith D (1992)

¹⁵ Sobre as estratégias contidas no Regional Plan of New York and its Environs, consultar Fishman, Robert (1992)

¹⁶ Sobre a concepção da " neighborhood unit ", consultar PERRY, Clarence (1929) The Neighborhood Unit, in COMMITTEE ON REGIONAL PLAN OF NEW YORK AND ITS ENVIRONS (1931)

¹⁷ Sobre os princípios das propostas de Sunnyside Garden e Radburn, consultar STEIN, Clarence (1957)

estratégias de agenciamento do espaço na escala da metrópole industrial, e passam a ser referências largamente abordadas nas publicações especializadas no Brasil, tanto em textos escritos por profissionais que pontificavam no debate urbanístico no período em tela, como em editoriais de revistas especializadas. Além disso, as soluções de Radburn e das "neighborhood units", já na década de 1930, são incorporadas em planos e projetos urbanísticos.¹⁸

Outro aspecto fundamental a destacar na década de 1930 é que, diferentemente do que vinha ocorrendo nas décadas anteriores, quando aspectos parciais do urbanismo americano - concepção estética de setores urbanos ou mecanismos reguladores - foram incorporados em planos ou na legislação urbanística, como apontam os trabalhos de Somekh(1994 op.cit..) e Leme (1990, op.cit.), neste momento observa-se um conjunto de movimentos que engendram uma cadeia de disseminação não apenas de idéias e de práticas, mas também de modelos de instituições de urbanismo. Nesse sentido, além de aumentar a incidência de referências ao urbanismo americano nos textos de

urbanistas brasileiros, estas referências passam a envolver também (e como aspecto indispensável) a estrutura organizacional do setor de urbanismo e a formação profissional de urbanistas, o que aponta para uma mudança estrutural no ideário urbanístico brasileiro, principalmente no que se refere à atuação da administração pública. São recorrentes as referências à "Model City Charter" e aos "Planning Boards" como estratégias de viabilizar a organização municipal no âmbito da técnica e da administração e, fundamentalmente, distanciada da política¹⁹. É esta perspectiva administrativa na difusão da experiência americana que viabiliza a aproximação de urbanistas e municipalistas na década de 1930.

¹⁸ Por exemplo, Radburn é referência para o Plano de Goiânia e as " neighborhood units" são incorporadas tanto por Anhaia Mello como Prestes Maia como estratégia de expansão urbana.

¹⁹ National Municipal League (1933) A Model City charter. New York. Sobre as Comissões de Planos, consultar Feldman, Sarah ...

Esta hipótese se reforça, ao observarmos que, paralelamente a esta difusão através de textos, congressos e debates, ao longo dos anos 1930 já começam a ser introduzidas organizações referenciadas no modelo americano. É o caso das Comissões de Plano da Cidade criadas em várias cidades, como o Recife, em 1931, Belo Horizonte, em 1934, Salvador, em 1935, Porto Alegre e Rio de Janeiro, em 1938, que passam a incorporar, além de técnicos, a representação de organizações da sociedade civil, assim como a criação dos Departamentos das Municipalidades, no Estado de São Paulo, em 1930, no Recife, em 1932, em Minas Gerais e no Rio de Janeiro em 1934. As Comissões de Plano, como já mostramos em estudos anteriores, diferenciam-se da prática anterior de comissões técnicas compostas exclusivamente por especialistas e, de modo geral, transitórias. Deveriam incluir representantes de entidades e organizações da sociedade, e constituir o fator de permanência da administração.²⁰ Tanto as Comissões como os Departamentos criados na década de 1930 atuam no sentido de estabelecer novos padrões na organização das administrações municipais e na formação de quadros técnicos.²¹

Por fim, o que torna inquestionável o peso diferencial assumido pela difusão e adoção do referencial do urbanismo americano nos anos 1930 é que, além de não de limitar a aspectos pontuais, de leis, de planos ou de instituições, não se dá como fato isolado, como movimento restrito de urbanistas. Muito pelo contrário, se inclui no processo mais amplo da reforma administrativa que se inicia durante a era Vargas, tendo como perspectiva a modernização do serviço público. A partir deste momento, a teoria administrativa brasileira se desenvolve predominantemente sobre o referencial americano. Anteriormente à influência americana, as fontes e o quadro teórico para os estudos sobre administração, assim como o modelo de instituições políticas e administrativas vinham, predominantemente, da França. O modelo de administração que informou as mudanças que ocorrem a partir da esfera federal se vincula à *scientific management school* - linha de pensamento que se caracteriza por privilegiar soluções técnicas para problemas administrativos, e por desvincular a administração dos conflitos que ocorrem na arena política.²²

A esfera de urbanismo será fortemente influenciada por esta tendência tecnocrática, e as mudanças que se iniciam no período Vargas, se consolidam enquanto linha de pensamento no período democrático e se institucionalizam em escala nacional na ditadura militar. É importante notar a longevidade da influência americana na estrutura do setor de urbanismo no Brasil, e os

²⁰ Sobre as origens das Comissões de Planos americanas e suas repercussões em São Paulo, consultar Feldman (2005)

²¹ Sobre a Comissão do Plano do Recife consultar Outes(1997); sobre o Conselho do Plano Diretor, em Porto Alegre, consultar Machado, Nara H. N. (1998); sobre a Comissão de Colaboração do Plano, no Rio de Janeiro, consultar Silva, Lucia Helena P. (1996)

²² Ver a respeito Graham, L. (1968)

diferentes contextos políticos com os quais coexiste. Embora parcialmente transpostas para a realidade brasileira, as formas de organização do setor de urbanismo que se gestam na década de 30 permanecem nos Departamentos de Urbanismo ou de Planejamento, nas Secretarias ou Coordenadorias de Planejamento, presentes em um número significativo de cidades brasileiras. Estas instituições são fruto da concepção administrativa que tem como principal característica o divórcio entre atividade técnica e ação política e cotidiana da administração.

Nos anos 1930, a cadeia de disseminação das idéias e práticas urbanísticas americanas - divulgação de planos, instrumentos e métodos - terá como protagonistas profissionais ativos no debate urbanístico que, de formas variadas estabelecem vínculos com a experiência americana. Dentre estes Luis Inácio de Anhaia Mello, Armando de Godoy, Mario de Souza Martins e Washington Azevedo, além de representarem diferentes gerações de profissionais, destacam-se pela constância no debate urbanístico, seja através de seus vínculos a órgãos de urbanismo e a instituições profissionais, seja através da participação em Comissões de Planos, seja através do envolvimento na elaboração de instrumentos urbanísticos para diferentes cidades brasileiras, seja pela participação em órgãos estaduais, assim como pela presença em congressos e pela publicação de textos nos periódicos especializados, desempenham papel importante na teia de incorporação do ideário urbanístico americano no Brasil. Os textos destes profissionais se destacam por revelarem uma intimidade com publicações especializadas americanas, com obras de urbanistas americanos, e com as práticas urbanísticas nos grandes centros americanos. São, enfim, estudiosos do urbanismo americano.

Os vínculos de Anhaia Mello com as práticas urbanísticas dos Estados Unidos já são relativamente conhecidos. Obsessivo estudioso do urbanismo americano, teve papel fundamental na propagação da organização americana para a gestão municipal, em geral, e para as questões de urbanismo, em particular. Desde o final dos anos 1920 até início dos anos 1960, nos textos que publica, nas palestras que realiza, nas administrações municipais em que atua - de São Paulo e de cidades do interior, nas entidades profissionais, nas organizações da sociedade civil, e na universidade - as referências americanas são uma constante.

Durante a década de 1930 seus textos abordam três aspectos : o controle do uso da terra urbana e a provisão e regulamentação de serviços públicos (" Natureza, classificação e características econômicas dos serviços de utilidade pública" e " Regulamentação dos serviços de Utilidade pública- os meios de proteção do interesse público" , de 1930;A Econômica da Terra.1932/1933) ; A organização do território urbano agregando os princípios da cidade jardim, de Radburn e da unidade de vizinhança ("A Cidade Celular.1933) e a organização do setor de urbanismo voltada para a elaboração de planos, hierarquizada em várias esferas de governo com ênfase na estrutura de

comissões de planos independentes da política e em organizações como a Sociedade Amigos da Cidade, criada em São Paulo, em 1935 ("Urbanismo e suas Normas para Organização de Planos" de 1933, "A 'Sociedade Amigos da Cidade' e sua Função no Quadro Urbano" de 1935; "A 'National Planning Board' e o Plano Nacional dos Estados Unidos" e "As Comissões dos Planos das Cidades, ambos de 1937). Em todos, a experiência americana é o ponto de partida para sua argumentação.

No que se refere ao uso da terra urbana, a ação da autoridade pública se torna, segundo Anhaia Mello, "cada dia mais importante e necessária". Para esta ação destaca o poder de polícia, para ajustar a propriedade e os contratos às condições sociais.; o domínio eminente, para transferência da propriedade privada para uso público, mediante expropriação e indenização; e a taxação, como meio de obter recursos e como instrumento de controle social. (Anhaia Mello, 1933a). No caso dos serviços públicos, destaca a necessidade de garantir o interesse público na atuação das empresas que exercem funções quase-públicas ou que exploram serviços de utilidade pública. A função destas empresas é, segundo Anhaia Mello (1930 a:127), " servir o publico e não servir-se dos instrumentos que o publico lhes confiou, em proveito próprio e com sacrifício dos interesses da collectividade" . Para tanto, o legislativo deve estabelecer os " standards legislativos" e a aplicação e concretização destes deve ficar a cargo de comissões de serviços de utilidade pública, constituída por peritos. (Anhaia Mello, 1930b:201)

Na defesa de comissões de planos, Anhaia Mello discute a questão de instituições de urbanismo com autonomia do poder municipal e, até meados dos anos 1940 , mantém a firme posição de atribuir à comissão poderes absolutos em relação ao plano. A comissão deve se constituir como dispositivo de administração diretamente ligado ao prefeito, mas livre das mudanças político-administrativas. Deve ser instituída por lei, ter funções determinadas, ser de audiência obrigatória, e atuar num nível superior ao das administrações, que são transitórias, e acima das opiniões de momento: a Comissão "é indispensável" e deve ser um "organismo livre das pressões diárias, sejam estas quaes forem, collocado de tal forma que possa pensar calmamente no futuro, em nome de toda a collectividade, sem parcialidade e sem preferências". Em relação à composição da comissão, afirma que o essencial é que os membros representantes do governo municipal estejam em minoria, "afim de não transformar a Comissão em sucursal da Administração Municipal (Anhaia Mello, 1928a:284,288)

Com o conjunto de textos que publica – a maioria deles resultante de palestras proferidas no Instituto de Engenharia – Anhaia Mello compõe uma pauta de debates que reverbera em todos os espaços de discussão e de prática urbanística, ao longo da década de 1930. Seu papel na difusão dos temas e, conseqüentemente, das idéias e práticas americanas se confirma na constante referência a seu nome em congressos, comissões de planos, textos publicados pelos demais profissionais atuantes no período.

Assim como Anhaia Mello, Washington Azevedo explicita suas posições radicalmente fundamentadas na experiência americana dos anos 1920, que se caracteriza pela passagem de um conteúdo voltado estritamente a aspectos físico-territoriais, para uma abordagem multidisciplinar. Se, para Anhaia Mello(1928:13) o argumento para “imitar” os métodos administrativos é a “paridade de situação” entre cidades brasileiras e americanas e a “excellência do modelo”, é pelo viés acadêmico, que constitui seu real vínculo com os Estados Unidos, que Washington de Azevedo justifica a preferência :

“a razão(da preferência), no entanto, está baseada no grande esforço dispendido pelos Estados Unidos, nestes últimos vinte annos, no sentido de melhorar seus planos de cidade e seus governos municipaes. Este desejo persistente das cidades americanas, de aperfeiçoar seus methods administrativos e seus traçados urbanos, despertou nos meios universitários, um grande interesse pela pesquisa no assumpto, e a Universidade de Harvard, nesta questão, depassou os demais centros academicos”. (Azevedo,op.cit.: ix)

Em 1935 publica " A Organização Técnica dos Municípios", que dedica

“a Thomas Adams e William Bennett Munro – meus professores, respectivamente de "City Planning" e "municipal Government and Administration", na Universidade de Harvard, a quem muito devo e a quem muito devem o Urbanismo e a Administração Municipal”

Este livro contém a proposta elaborada por Washington de Azevedo para organização dos Serviços da Divisão dos Negócios Municipais, quando assume sua direção, a convite do então Secretário dos Negócios do Interior do Estado de Minas Gerais- Gustavo Capanema. No mesmo livro faz referências a outros professores, como Edward Basset, George B. Ford, e Robert Whitten. (Azevedo,1935: ix), que estavam entre os mais notáveis profissionais do período, envolvidos na elaboração do Regional Plan of New York and Environs. Estudou em Harvard, certamente entre 1924 e 1931, pois quando escreve esta obra, em 1932, já havia concluído seus estudos (Feldman,2000)

Anhaia Mello e Azevedo atuam para transformar o setor de urbanismo, no período dominado por profissionais formados nos cursos de engenharia, em um setor composto por técnicos de diferentes disciplinas, especialistas, qualificados, e desvinculados da política da administração. Ambos assumiram cargos de direção durante o governo provisório de Getulio Vargas, em São Paulo e Minas Gerais - o primeiro, como prefeito de São Paulo, em dois curtos períodos entre 1930 e 1931, e o segundo na direção da Divisão dos Negócios Municipais da Secretaria do Interior de Minas Gerais, em 1933, estando portanto comprometidos com o processo de modernização administrativa que se inicia com Vargas.

Em três textos publicados entre 1932 e 1934 - "A Architectura da Cidade", "Subdivisão de Terrenos", "Parecer sobre remodelação e extensão da cidade do Recife" e no livro "Organização Technica dos Municipios", Azevedo explicita suas referências americanas em relação a três aspectos que considera fundamentais no urbanismo: a organização administrativa dos serviços públicos, a regulamentação e a construção. Nos dois primeiros, a ênfase é dada a princípios reguladores de arruamentos e ao zoneamento como princípios básicos "para trazer um melhoramento ao aspecto da cidade, ao bem estar physico e moral dos habitantes" e economicamente trazer "um benefício à cidade valorizando os terrenos e, portanto, augmentando a receita"(Azevedo,1935:153).Os outros dois textos são os que revelam Washington Azevedo como defensor e responsável pela implantação de estruturas organizacionais do setor.

Azevedo aborda a questão da comissão do plano da cidade, tema explorado à exaustão por Anhaia Mello. Embora ferrenho defensor da comissão no processo de elaboração do plano da cidade, suas posições se diferenciam das de Anhaia Mello, tanto em relação à sua composição quanto em relação à autonomia da comissão da administração municipal. Assumindo como padrão de organização estudos feitos pelo Advisory Committee on City Planning and Zoning, sugere um limite no número de membros, pois "*o grande inconveniente de um número superior a 9 é transformar a comissão em assembléia e, como toda assembléia, percebe-se logo uma grande tendência à oratória, em detrimento da eficiencia*". Defende a participação do Diretor de Obras, de um membro do legislativo municipal e, se possível, do prefeito municipal, que seria um elo fundamental de ligação entre a administração da cidade e a comissão, "*dando prestígio ao Plano perante o público e perante o legislativo*".(Azevedo, 1934:173)

A autonomia da comissão em relação à administração pública é vista por Azevedo com ressalvas: "*...todo trabalho publico deve ser em conjuncto, qualquer autonomia numa das funções virá inevitavelmente desequilibrar o todo.*" Desaconselha a autonomia citando W.B. Munro - "*meu ex-professor de "Municipal Government and Administration"*", e Thomas Reed e L.D. Upson - "*as tres maiores autoridades em matéria de governo e administração*". Argumenta que num regime democrático a direção cabe aos responsáveis pela orientação dos negócios públicos, que são os representantes do povo. (Azevedo, op.cit.:174)

Como engenheiro da Prefeitura do Distrito Federal, Armando de Godoy atuou nos anos 1920 como elo de ligação com o escritório de Alfred Agache e, mais tarde, como defensor da adoção de seu plano para o Rio de Janeiro. Foi presidente da Comissão do Plano da Cidade do Rio de Janeiro constituída em 1931, que ainda não incorporava representantes da sociedade. Além de engenheiro da Prefeitura, atua em diferentes campos relacionados ao urbanismo e realiza trabalhos em várias cidades brasileiras, como Goiânia,

onde orientou o desenvolvimento do plano da cidade, dando continuidade ao plano proposto por Atílio Correia Lima. Divulgou suas idéias em palestras pelo rádio, em conferências, em artigos em revistas especializadas e jornais. Foi redator-chefe da Revista Municipal de Engenharia, de 1931 até 1943, e em 1936 o Jornal do Comércio, do Rio de Janeiro, publica uma compilação de seus artigos, com o título "A Urbs e os seus problemas".

Após uma visita aos Estados Unidos, em 1933, numa sequência de textos, a referência americana é constante. O mais representativo destes textos é "Urbanismo nos Estados Unidos", publicado em 1934 na revista da Diretoria de Engenharia, e que, segundo o autor, constitui capítulo de um livro sobre os Estados Unidos, da autoria de vários brasileiros que visitaram "o grande e progressista paiz do norte deste continente". Godoy faz um panorama do urbanismo americano, destacando o zoneamento, o Regional Plan of New York and its Environs, Radburn, e fundamentalmente o processo de elaboração e metodologias de planos e a estrutura organizacional do planning americano - o National Planning Board, o Regional Plan Association criado em Nova York, e as City- Commissions.

Mario de Souza Martins nasceu em 1907, em Belém, e foi contratado como engenheiro civil na Diretoria Geral de Engenharia da Prefeitura do Distrito Federal em 1932. Seus textos publicados no período de 1934 a 1941, como "Algumas sugestões em torno do Dec. n. 3549", de 1932 e "Um typo de 'zoneamento progressivo", de 1935 - baseados em trabalhos que desenvolve na Diretoria de Urbanismo, no campo da legislação urbanística - revelam uma postura claramente referenciada no urbanismo americano dos anos 1920. Ao que tudo indica, foi um dos formuladores do zoneamento incorporado à legislação urbanística do Rio de Janeiro, em 1937 - um dos primeiros abrangentes ao conjunto da cidade adotados no Brasil. Autores como John Nolen, Thomas Adams, H. Aldridge, G. B. Ford, H. Bartholomeu, assim como o Regional Survey of New York, e imagens de cidades e edifícios americanas são recorrentes em seus textos como referências e ilustrações para as idéias que desenvolve.

Em todos os seus textos, Martins faz a defesa da adoção do zoneamento como instrumento de controle do crescimento desordenado do Rio de Janeiro. O zoneamento é, segundo o urbanista, um dos pontos básicos do urbanismo, pois encara os problemas em conjunto, "partindo sempre do geral para o particular". Seus textos se revelam como textos sobre trabalhos técnicos em torno da formulação de uma legislação de zoneamento, baseando-se nas regras americanas para fazer suas proposições quanto a porcentagem de espaços livres, gabaritos das edificações, regulamentação de vias de tráfego.

Outros profissionais poderiam ser incluídos para ilustrar a capilaridade da difusão do ideário americano dos anos 1920, como por exemplo, Lincoln de Campos Continentino, diplomado pela Escola Livre de Engenharia de Belo Horizonte, e que assim como Azevedo, estudou na Universidade de Harvard,

mas no curso de pós-graduação em Engenharia Sanitária, entre 1927 e 1929. Como mostram Filgueiras Gomes e Lima (1999), Continentino teve papel fundamental na Comissão Técnica Consultiva criada em 1934, em Belo Horizonte. e em conferências realizadas na cidade aborda o desenvolvimento de métodos de administração, utilizando como referências Thomas Adams, George B. Ford, entre outros urbanistas americanos e o brasileiro Anhaia Mello. Outro exemplo possível é Carmen Portinho que, como mostra Brito (2007:1-11), é visceralmente ligada aos pressupostos dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna, e interessou-se, em 1930, em ir para a Universidade de Harvard, nos Estados Unidos, estudar no recém -lançado curso de City Planning, sob o argumento de que as cidades brasileiras, como Rio de Janeiro e São Paulo, expandiam-se rapidamente e que era preciso, urgentemente, ter no País conhecimentos especializados nas áreas de planejamento urbano e zoneamento antes que a questão se tornasse de saúde pública.

CONTROLAR A CONCENTRAÇÃO E A DISPERSÃO DA OCUPAÇÃO URBANA: UMA QUESTÃO EM ESCALA NACIONAL

FIGURA 17. CAPA DO LIVRO NOÇÕES ELEMENTARES DE URBANISMO DE FRANCISCO BAPTISTA DE OLIVEIRA (1935)

É ao longo da década de 1930 que o território urbano em sua totalidade começa a ser tematizado como espaço de atuação de urbanistas. Incluem-se na pauta dos urbanistas não apenas os problemas dos grandes centros, como vinha ocorrendo desde o final do século XIX, mas também as dificuldades enfrentadas pelas cidades do interior. A formulação de uma concepção de intervenção nas cidades no âmbito da administração municipal revela, a partir desse momento, a compreensão da realidade urbano- industrial. Livros e textos publicados por Anhaia Mello, Washington Azevedo e

Francisco Baptista de Oliveira – profissionais que atuaram na legitimação do campo profissional de urbanistas na década de 1930 - fornecem elementos que permitem perceber uma sincronia entre mudanças no âmbito da economia em curso e a problematização das cidades brasileiras.

Às mudanças qualitativas do processo de industrialização, quando os principais centros urbanos assim como os de menor porte passam por um acelerado crescimento da população urbana, corresponde o confronto destes urbanistas com as novas estratégias territoriais, discutindo instrumentos e os mecanismos institucionais para se adaptar à nova realidade. Assim, ao longo da década de 1930 se iniciam a construção e a difusão da pauta urbanística que, pelas quatro décadas seguintes, será perseguida, ampliada e não necessariamente consumada no âmbito das administrações municipais. Esta pauta, que apreende o território urbano como totalidade - para além das capitais, coloca em primeiro plano o controle do crescimento urbano nas duas dimensões - a vertical e a horizontal e a relação entre o controle do crescimento e os serviços públicos. Além disso, situa a habitação como questão urbanística, o que, como veremos adiante, tem nos Congressos o espaço mais evidente de manifestação.

A recorrência do debate sobre este conjunto de temas, a partir de diferentes enfoques, permite caracterizar a década de 1930 como um momento de reconhecimento da necessidade de alargamento da concepção de urbanismo, que demanda um novo desenho institucional para o setor de urbanismo no interior das administrações municipais, uma nova dimensão da legislação e um novo perfil de plano - para abarcar as novas dinâmicas e o novo ritmo do processo de urbanização.

Esta pauta se sobrepõe à realização de obras, em várias capitais do país, referenciadas em planos que vinham sendo elaborados e discutidos desde os anos 1920, e na década de 1930 são objeto de acirrado debate nas comissões de planos. Os planos deram organicidade às obras que viabilizaram a remodelação da cidade existente e o direcionamento do crescimento, num contexto em que as obras de larga escala nos principais centros urbanos do país estão associadas à conjuntura de guerra e à emergência de novos circuitos financeiros na produção do espaço construído, como mostra Melo (1992). É o início de uma aceleração das atividades imobiliárias que na década de 1940 resultam no que o autor caracteriza como o "*boom* do século". A maioria das cidades não dispunham de mecanismos de controle desse processo, e é ao longo da década de 1930 que a discussão sobre estes mecanismos ganha densidade.

Quatro textos de Anhaia Mello, publicados entre 1932 e 1933 na Revista Polytechnica - todos sobre um único assunto - "A Econômica da Terra"; o livro "A Organização Technica dos Municípios" de Azevedo publicado em 1935, e o livro "Noções Elementares de Urbanismo", de Baptista de Oliveira, publicado em 1937, permitem detectar a problematização do crescimento urbano no contexto da mudança qualitativa da industrialização brasileira. A compreensão como mudança que atinge o território urbano e o rural é explicitada por Baptista de Oliveira:

" os movimentos econômicos, grandes preocupações trazem, pois é de summa importância estabelecer o equilíbrio econômico entre a vida rural e a urbana. O desequilíbrio desse movimento é provocado pela constante atracção que as cidades exercem sobre os habitantes do campo".(Baptista de Oliveira, 1937:24)

O controle sobre estes processos se fundamenta no alargamento do conceito de urbanismo, que é formulado pelos urbanistas em várias direções. Como uma questão técnica de novas dimensões, que envolve a relação entre o que está " no sub-solo e na superfície", segundo Baptista de Oliveira. É no reconhecimento da dependência entre todos os elementos - o que se constrói sobre os terrenos, as dimensões das vias, das canalizações, etc. que o campo do urbanismo se define:

"A noção generalizada do urbanismo está muito aquém do que exprime tal palavra. A sua verdadeira concepção ainda não se generalizou. Há muita gente que acredita ser o embelezamento das cidades o único fim de tão útil e moderna instituição do espírito humano. O seu campo é muito mais vasto, pois ele compreende a construção e o arranjo de todos os elementos que se desenvolvem no sub-solo e na superfície das cidades, bem como a maior harmonia e convergência de fins entre todas as estruturas que se elevam nos terrenos absorvidos pelas aggremações humanas. O urbanismo surgiu como o resultado de uma forte tendência do espírito humano para a ordem, a systematização e a coordenação de todas as atividades e elementos de que depende a vida colectiva" (Baptista de Oliveira, 1937: 6)

Como questão de administração municipal " na acepção mais ampla da palavra", deve ser interpretado o urbanismo, segundo Azevedo (1935:104). Ao formular em 1933 as atribuições do Serviço de Urbanismo que propõe para o governo de Minas Gerais, considera o termo urbanismo "não acertado", e afirma que o Serviço deve se encarregar de todos os itens incluídos no Plano da Cidade, subdivisão de terrenos, zoneamento, sistema de ruas, centro cívico, etc. O planning não deve, segundo Azevedo se limitar às cidades, mas se estender às regiões inter-urbanas, que também devem ser regulamentadas. Como nos Estados Unidos, onde o primeiro passo na escala do state planning é zonear o Estado: áreas para agricultura, indústria, recreação, etc.

Como questão multidisciplinar – "uma síntese", que exige conhecimentos de arquitetura, engenharia, paisagismo, leis, governo e administração, sociologia e economia, define Anhaia Mello o urbanismo – termo que também questiona, e afirma utilizar "em falta de melhor". (Anhaia Mello,1933:212)

" Urbanismo define apenas um sector da sciencia, e sector muito limitado e dependente - a urbs".Americanos e ingleses

não dizem apenas " town planning" ou " city planning ", mas " land planning " e " development planning" que são denominações verdadeiras" (Anhaia Mello.1932b :358)

E, fundamentalmente, como questão econômica, ainda segundo Anhaia Mello (1932 a: 235), pois "a sciencia do urbanismo tem por objetivo dar uso apropriado a todo o terreno urbano ", e o problema da terra deve ser abordado em termos de regiões ou unidades econômicas completas, e " não em termos de cidades ou unidades políticas fictícias ou arbitrárias", também

Ordem, sistematização e coordenação "de todas as atividades e elementos de que depende a vida colectiva" devem ser garantidas para alcançar o equilíbrio. Para tanto, é necessário uma precisa solução para a ocupação do solo, para a densidade de cada um dos bairros, para as ligações entre centro e periferia. E a solução deve abranger diversos aspectos: a legislação, a higiene, o tráfego, as finanças, etc. Estes aspectos são, segundo Baptista de Oliveira (1937:60), "intimamente ligados" e " devem ser atendidos ao mesmo tempo", a partir de uma minuciosa observação da vida urbana e rural .

A concentração e a dispersão da ocupação do solo urbano são as duas faces do crescimento urbano enfrentadas pelos urbanistas, e uma clara demarcação entre o urbano e o rural aparece como componente essencial do problema. Nessa perspectiva, duas formas de intervenção ganham relevância - a remodelação da cidade existente e o controle da expansão. Para ambas, a discussão na década de 1930 se concentra nas estratégias de regulamentação e na vinculação a um plano : o traçado das vias, a dimensão dos lotes, a altura dos edifícios - tudo é , de fato, como demanda Baptista de Oliveira, discutido ao mesmo tempo e para todas as cidades – pois a formulação de instrumentos urbanísticos para o controle desses processos começa a ser pensada em sua dimensão nacional. A simultaneidade na abordagem se manifesta no formato das legislações propostas e aprovadas na década de 1930. Estas adquirem um formato múltiplo, agregando numa única lei – código de edificações/ zoneamento e subdivisão de terrenos, em alguns casos; código de obras e subdivisão de terrenos, em outros.

O zoneamento nesse momento já é consenso entre os urbanistas, mas ainda permanece esquemático enquanto formulação, definindo zona urbana, suburbana, rural, na maioria dos casos. Enquanto código que divide a totalidade do território urbano em zonas que agregam múltiplos parâmetros, assumindo de forma sistemática, e não episódica, diferentes regras para diferentes setores da cidade, se difunde e é dominado enquanto saber, a partir dos anos 1940, como mostramos em trabalhos anteriores²³. Na década

²³ Sobre o processo de construção do zoneamento em São Paulo e seu domínio enquanto saber técnico, consultar Feldman(2005)

de 1930, apenas Recife e o Distrito Federal incluem em seus Códigos de Obras elementos deste formato de zoneamento.²⁴

Quanto ao controle do processo de expansão urbana – a “ subdivisão de terrenos”, “ loteamento” ou ainda “ loteação” – os principais termos utilizados, aparece na década de 1930 como questão premente e com propostas tecnicamente já ajustadas. Em 1935, Azevedo afirma que no Brasil somente o Rio de Janeiro e São Paulo possuíam lei reguladora de subdivisão de terrenos “ formulada com certo critério”. (Azevedo, op.cit.:136) De fato, nos congressos realizados na década de 1930, assim como nos periódicos especializados, as leis das duas maiores cidades brasileiras – em São Paulo, a lei 3427 de 1929 ,o Código de Obras Arthur Saboya que resultou de uma compilação de leis esparsas e, no Rio de Janeiro, o Decreto 3.549 de 1931 que regula a abertura de ruas e divisão em lotes, estarão no centro dos debates.

Nas duas capitais, em 1930, expansão e concentração já adquiriram uma dimensão que expressa o descontrole sobre a situação e a dificuldade de atuação do poder público na previsão desses processos. Em 1931, no I Congresso de Habitação realizado em São Paulo, Anhaia Mello, na condição de Prefeito, reconhece que a cidade clandestina era maior que a oficial, e na década de 1930, instala-se na capital a prática de anistia aos loteamentos irregulares.²⁵ No Rio de Janeiro, os subúrbios cariocas e fluminenses já se solidificavam como local de residência do proletariado, através de uma ocupação que se realizou praticamente sem apoio do Estado e das empresas concessionárias de serviços públicos e as favelas proliferavam na cidade. (Abreu, 1997 :82-87)

Ao longo dos anos de 1930 a questão do controle da expansão urbana será pensada para além das duas maiores cidades do país. A criação de um código urbanístico nacional começa a ser reivindicada pelos urbanistas e várias propostas são elaboradas. Repercutindo a regulamentação da profissão de engenheiro e arquiteto aprovada em 1933 pelo Decreto Federal 23.569, nestas propostas se manifesta enfaticamente a exigência de um profissional especializado. Além disso, têm em comum o princípio de condicionar a aprovação de loteamentos a um plano da Prefeitura que defina diretrizes de expansão. As várias propostas expressam, inicialmente, uma concepção de previsão, de um plano de expansão que já havia sido colocado por Saturnino de Brito em seus planos desde o final do século XIX, mas que não se realiza como estratégia nas cidades brasileiras.

²⁴ Aprovado no Recife pelo Decreto Municipal 374 de 1936 e no Rio de Janeiro, pelo Decreto 6000 de 1937

²⁵ Sobre as anistias em São Paulo consultar Grostein, Marta D. (1987) O Papel da ‘Irregularidade’ na Estruturação do Espaço Urbano no Município de São Paulo.1900-1987, Tese de Doutorado, São Paulo. FAUUSP e Rolnik , Raquel (1997)A Cidade e a Lei. São Paulo.Studio Nobel/ FAPESP.

Em "Noções Elementares de Urbanismo", Baptista de Oliveira propõe uma "Regulamentação Urbanística", cujo conteúdo define como "Plano e Programa de Localização e Expansão". Revelando sintonia com a intensidade e os processos de urbanização em curso, propõe que esta regulamentação seja obrigatória para "as cidades que no intervalo de dois recenseamentos quinquenais progredirem mais de 10% do algarismo de sua população" e "para as pessoas privadas, estabelecimentos públicos, sociedades ou associações particulares que criam grupos de habitações". Além disso, deve ser obrigatória para cidades com mais de 20.000 habitantes; cidades de caráter histórico, balneários, etc. a serem indicadas pelo governo, cidades destruídas por calamidades. Ao urbanista cabe a organização dos planos e programas, e sua designação deve ser aprovada pelo Conselho de Engenharia e Architectura da Região, instâncias regulamentadas em 1933, juntamente com a profissão. (Baptista de Oliveira, op. cit: 98; art. 1º- 3 e 5)

A regulamentação proposta por Baptista de Oliveira estabelece os procedimentos, prazos e o processo de aprovação que devem ser contemplados, e as justificativas a serem encaminhadas. Contempla tanto as situações de remodelação da cidade existente como das áreas de expansão. No primeiro caso, estabelece condições para desapropriação, direito de preempção e, no segundo, as atribuições do poder público. O Estado e a Municipalidade são obrigados a estabelecer um programa de realização dos projetos de localização e extensão. A Municipalidade deve também estabelecer planos de alinhamento e nivelamento das ruas – tanto para as antigas como para as previstas nos planos de extensão – e nenhum proprietário pode executar obras em seus imóveis, caso não tenha sido entregue o alinhamento e o nivelamento. Cada projeto deve ser submetido, no processo de aprovação, a várias instâncias do executivo e do legislativo, e a venda de terrenos, assim como de edificações, não poderão ser autorizadas antes de aprovada a subdivisão de lotes. A referência explicitada por Baptista de Oliveira é o livro "Cours d'urbanisme" de N. René Danger.

Em "A Organização Técnica dos Municípios", Azevedo coloca a elaboração de um plano geral como o primeiro passo para guiar racionalmente o desenvolvimento e a extensão de uma cidade. O segundo é, segundo o autor, "criar a lei de subdivisão de terrenos". Seu trabalho visa orientar os municípios para a elaboração de uma lei de subdivisão de terrenos, que deve conter procedimentos, formas de apresentação para aprovação, traçado de vias segundo tipologias, arborização, tamanhos de quadras, lotes e proporção de áreas de ruas e espaços livres. Além de orientar, Azevedo chega à definição de parâmetros, como por exemplo, a proporção de espaços públicos – 40% para espaços livres, dos quais, 25% deve se destinar para ruas. Azevedo avança em relação às exigências de "serviços de utilidade pública" – eletricidade, gás, água, etc.: à municipalidade cabe a despesa com canalização de águas e esgotos e às empresas privadas, em geral, o gás e a eletricidade, mas cabe à Municipalidade exigir que as instalações assim como

a pavimentação das ruas seja anterior à operação de vendas. (Azevedo, op.cit.:135-144)

Suas referências são a legislação e os estudos americanos:

" Ultimamente essa divisão do urbanismo- o arruamento e loteamento de áreas disponíveis - tem merecido estudo especial e os Srs. Thomas Adams e Robert Whitten são as maiores autoridades no assumpto. É interessante observar como a Universidade de Harvard escolheu , para fazer pesquisas neste assumpto , justamente os dois maiores urbanistas da época, sendo o primeiro inglez e o segundo americano. Isso prova sobremaneira a importância do estudo das subdivisões de terrenos.

... a Universidade de Harvard promoveu estudos sobre leis de subdivisão de terrenos em, aproximadamente, cento e cinquenta cidades dos Estados Unidos, e, observando directamente no local, o effeito de taes leis nas subdivisões dos terrenos urbanos, chegou a conclusões interessantíssimas" (Azevedo, op.cit. : 135-6)

Também Anhaia Mello bebe nas fontes americanas em "A Econômica da Terra". É a partir de estudos de classificação de utilização de terras públicas e privadas, proporções entre áreas de uso público, como vias, espaços abertos, edifícios públicos, de diversas cidades americanas e os " poderes e methods de controle" de utilização da terra - poder de polícia, domínio eminente, taxação, etc. - que fornece toda a gramática de formulação de uma lei de parcelamento. (Anhaia Mello, 1933b: 537) Seu extenso texto, que aborda a terra como mercadoria, como fonte de produção de riqueza, como investimento, se inicia pelo item " Extensão da Urbanisação"- onde a passagem do uso rural para urbano é o foco:

" na transformação da terra rural em urbana há criação de novas utilidades de forma e tempo" .. " Terreno urbano é, pois, produzido e essa produção custa ou vale dinheiro.. " (Anhaia Mello, 1932b: 356)

Ao longo da década de 1930, também no âmbito das comissões de planos e dos órgãos de assistência técnica aos municípios a questão do controle do crescimento é abordada. Os Departamentos das Municipalidades elaboram leis para os municípios, como veremos adiante. Na Semana de Urbanismo de Salvador, em 1935, a Comissão do Plano da Cidade de Salvador apresenta um " Anti- Projecto de Regulamento Municipal".

O " Anti- Projecto" regula as construções, reconstruções, acréscimos e modificações de prédios, assim como os loteamentos e arruamentos de

terrenos. Com relação a estes últimos, ficam condicionados a "Planos Geraes de Urbanisação" de todas as zonas aproveitáveis da Capital, a serem elaborados pela Prefeitura. Estes "Planos Geraes" devem contemplar "principalmente, o zoneamento e o traçado das artérias de grande circulação, das canalisações geraes de drenagem e escoamento de águas superficiais e residuais". Todos os projetos seriam analisados em relação aos "Planos Geraes, o que poderia gerar decretos de desapropriação de terrenos, para adaptação " dos planos parcellares aos projectos de conjuncto" .

Para a abertura de loteamentos são definidos proporção de áreas para sistema viário, frente e dimensão mínimas de lotes, condições de dimensionamento de quarteirões e orientação das vias para áreas de uso residencial. E também exige que as obras públicas e particulares sejam dirigidas ou fiscalizadas por profissionais habilitados na forma do Decreto de 1933. (Comissão do Plano da Cidade de Salvador, 1937:163-176)

Em 1937, é aprovada a primeira regulamentação federal relativa a loteamentos. O Decreto-lei 58 " Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações", e é regulamentado no ano seguinte pelo Decreto 3.079. A justificativa do decreto considera "o crescente desenvolvimento da loteação de terrenos para venda mediante o pagamento do preço em prestações" e a falta de amparo de numerosos compradores de lotes para transferência do domínio e para verificação dos títulos de propriedade dos vendedores, e "que têm assim por exclusiva garantia a seriedade, a boa fé e a solvabilidade das empresas vendedoras".

É estabelecida "a obrigatoriedade aos proprietários ou co-proprietários de terras rurais ou terrenos urbanos" que pretendam vender lotes "a prazo em prestações sucessivas e periódicas", antes de anunciar a venda, a depositar no cartório do registro de imóveis um conjunto de documentos relacionados ao contrato de venda, visando garantir ao comprador, a verificação dos títulos de propriedade dos vendedores e a segurança das transações realizadas mediante contrato de compromisso de compra e venda de lotes. Além disso, são exigidos, alguns dos procedimentos que vinham sendo propostos pelos urbanistas:

" plano de loteamento, de que conste o programa de desenvolvimento urbano, ou de aproveitamento industrial ou agrícola; nesta última hipótese, informações sobre a qualidade das terras, águas, servidões ativas e passivas, estradas e caminhos, distância de sede do município e das estações de transporte de acesso mais fácil;
"planta do imóvel, assinada também pelo engenheiro que haja efetuado a mediação e o loteamento e com todos os requisitos técnicos e legais; indicadas a situação, as dimensões e a numeração dos lotes, as dimensões e a nomenclatura das vias

de comunicação e espaços livres, as construções e bemfeitorias, e as vias públicas de comunicação;”

“Tratando-se de propriedade urbana, o plano e planta do loteamento devem ser previamente aprovados pela Prefeitura Municipal, ouvidas, quanto ao que lhes disser respeito, as autoridades sanitárias e militares. (Decreto 3.079/1938)

A regulamentação aprovada não responde à dimensão assumida pela expansão urbana, e fica muito aquém do controle contido nas várias propostas de leis elaboradas e, portanto, do nível das questões colocadas pelos urbanistas. As áreas rurais são submetidas às mesmas regras das áreas urbanas e, além de não serem estabelecidas as proporções de áreas públicas a serem destinadas pelo proprietário, o decreto regulamentador torna possível a reversão de áreas públicas que o Decreto 58 garantia em seu artigo 3º:

“ A inscrição torna inalienáveis, por qualquer título, as vias de comunicação e os espaços livres constantes do memorial e da planta”,

E no artigo 1º constava:

§ 4º O plano de loteamento poderá ser modificado quanto aos lotes não comprometidos e o de arruamento desde que a modificação não prejudique os lotes comprometidos ou definitivamente adquiridos, si a Prefeitura Municipal aprovar a modificação.

A planta e o memorial assim aprovados serão depositados no cartório do registro para nova inscrição, observando o disposto no art. 2º e parágrafos.

No decreto 3079 foi acrescentado um parágrafo único ao Artigo 3º que abria a possibilidade de tornar privadas as áreas doadas para espaços livres:

Parágrafo único. Inscrita a modificação de arruamento a que se refere o art. 1º § 5º, cancelar-se-á cláusula de inalienabilidade sobre as vias de comunicação e os espaços livres da planta modificada, a qual passará a gravar as vias e espaços abertos em substituição.

Evidencia-se o embate de interesses contido no processo de urbanização, mas os urbanistas continuarão preconizando uma legislação efetiva de controle da expansão urbana. Dois anos após a emissão dos dois decretos, realiza-se o I Congresso de Urbanismo, e tanto Baptista de Oliveira como Anhaia Mello apresentam teses referentes à abertura de loteamentos. Baptista de Oliveira apresenta seu projeto de “Regulamentação Urbanística”, que publica em 1937. Anhaia Mello apresenta um trabalho onde desenvolve as idéias contidas em “ A Econômica da Terra” “ O problema econômico dos serviços públicos de utilidade pública”, onde agrupa e aprofunda os conteúdos dos textos publicados no início dos anos 1930.

3. INSTITUIÇÕES

A ASSISTÊNCIA TÉCNICA AOS MUNICÍPIOS: "INDUSTRIALIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO"

No período da Primeira República, as cidades do interior foram objeto de intervenções gerenciadas pelos governos estaduais que colocavam a perspectiva de organização do território regional e que resultaram na configuração da rede urbana. É o caso do Estado de São Paulo, como mostra Bernardini (2007), onde a atuação da Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas do governo republicano paulista, entre 1892 e 1927 "introduziu o planejamento territorial moderno do estado de São Paulo, passando a cuidar e a responder por um novo desenho da estrutura física do estado". Além de experimentar as práticas modernas para o desenvolvimento da indústria agrícola, tinha como atribuições gerenciar a rede ferroviária, as obras de ligação intermunicipais e as obras de saneamento da capital, de Santos e de outras localidades do interior. A Secretaria atuou também na implantação de vários núcleos coloniais no interior do estado com o objetivo de aperfeiçoar os sistemas produtivos, diversificar a produção agrícola e fixar os trabalhadores nas áreas rurais. Segundo Bernardini, embora vinculada diretamente ao processo de urbanização, a atuação do governo estadual, demonstra "a opção em desenvolver o território para as atividades produtivas, mas desestimular o desenvolvimento das cidades e de suas atividades urbanas" e tal discurso se acentua a partir da década de 1910, quando a política de imigração e trabalho voltou-se para a fixação dos trabalhadores no campo. Ou seja, a Secretaria atuava plenamente integrada à política de desenvolvimento econômico do governo estadual, garantindo as bases de sustentação do sistema agrário-exportador cafeeiro. Nesse processo, as prerrogativas colocadas pelo governo estadual de implantar infra-estrutura em localidades urbanas dava à Secretaria um poder que se sobrepunha ao dos municípios, para fazer valer o projeto modernizador, como foi o caso de São Paulo (capital) e de Santos. (Bernardini, op.cit.)

As instituições concebidas e criadas na década de 1930 que se voltam para as cidades do interior são também criadas no âmbito do governo estadual. No entanto, sem ignorar as atividades agrícolas, em sua atuação, voltam-se para qualificar as administrações do ponto de vista técnico para atuar no espaço urbano, tanto para atender às demandas colocadas pela economia como para disciplinar o processo de urbanização. Ou seja, a sintonia, nesse momento se dá em relação ao processo urbano - industrial e visa fortalecer a atuação do poder municipal.

O papel atribuído ao município, o nível de controle e a importância da organização administrativa, do administrador com perfil técnico e independente em relação a partidos políticos, no período Vargas - incluindo neste perfil o prefeito - podem ser observados em declarações de dirigentes do primeiro escalão, como o ministro Francisco Campos - ideólogo do Estado Novo, e do Chefe de Divisão de Administração e Estatística do

Departamento das Municipalidades do Estado do Rio de Janeiro- Cândido Duarte.

Cândido Duarte é autor de " A organização Municipal no Governo Getulio Vargas", obra premiada no Concurso de Monografias instituído pelo Departamento de Imprensa e Propaganda- DIP do Governo de Getulio Vargas, publicada em 1942, onde expressa de forma contundente os princípios da Era Vargas em relação ao papel do município:

" O esforço incessante do Governo Getulio Vargas nestes últimos dez anos, tem sido orientado, quanto ao problema municipalista, no sentido de dar organização, dar orientação, dar finalidade, dar utilidade às entidades comunais. Ao mesmo tempo, com o advento do Estado Novo, o Presidente da República deu aos Municípios uma importância capital no sistema político do Brasil, tirando-lhe a politiquice partidária e destruidora e considerando como unidades nacional o corpo de munícipes constituído em entidade"

O Estado Novo, nascido fora dos conciliábulos políticos, longe do interessismo partidário, não atendeu ao artificialismo estrangeiro ou acadêmico, e procurou ajustar esse Município à realidade tradicional, à necessidade popular e à ordem brasileira". (Duarte, 1942: 245- 248)

e em relação ao controle sobre o prefeito:

" O Prefeito nomeado pelo governador do Estado assegura a independência da execução das leis e da realização dos serviços, além de garantir, de certo modo, a capacidade do administrador que, na maioria dos casos, deixará de ser um leigo, um simples amador ou um afortunado político, para ser um técnico, um especialista, um profissional, alheio às competições pessoais, e afeto à solução dos problemas de ordem administrativa, com o conhecimento de que deve dispor quem assume a responsabilidade de gerir negócios públicos" (Duarte, 1942:219

Para Campos, ao abrir-se espaço para o prefeito com perfil técnico, aumenta sua obrigação de realizar boa administração, de manter os serviços públicos em perfeito funcionamento:

" Entre as atribuições do chefe do executivo local não se encontra uma, sequer, que seja de natureza política ou representativa; não passa ele, pois, de um agente da administração, equiparado, em tudo, a um funcionário". Campos, Francisco - Antecipações à Reforma Política, apud Duarte, 1942: 226)

No âmbito da reforma administrativa, no contexto em que à centralização política se agregou a centralização financeira, são criadas instituições de assistência técnica aos municípios para controlar a ação dos Interventores e assistir tecnicamente os municípios do interior nas questões financeiras. Sua concepção começa a ser traçada em São Paulo, em 1930, quando o governo do estado instala um sistema de controle e de assistência financeira aos municípios para atender ao controle absoluto das administrações municipais conforme estabelecido em 1930. Na constituição de 1934 esta modalidade de instituição é legitimada, e os governos estaduais são autorizados a criar um órgão de assistência técnica e fiscalização das finanças da administração municipal. A este órgão é permitido intervir no Município para regularizar suas finanças quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelos Estados, ou pela falta de pagamento da sua dívida. No Estado Novo esta estrutura se completa com a definição de um regime em que conjugada à centralização política, ocorre a descentralização administrativa.

O Decreto 1.202 de 1939, emitido alguns meses antes da criação do DASP, estabelece que os estados, até a outorga das respectivas Constituições, passam a ser administrados pelo Interventor e por um Departamento Administrativo, consolidando um formato definitivo no sistema de controle das administrações municipais. Composto por 4 a 10 membros sem vínculos com a administração pública, indicados pelo Presidente, o Departamento tem atribuições semelhantes à de uma assembléia legislativa, apesar de não poder ter iniciativa de emitir leis. Tem a competência de aprovar projetos de decretos-leis a serem baixados pelo Interventor, governador ou prefeito, aprovar projetos de orçamento, além de realizar empréstimos para execução de obras públicas. O empréstimo justificava, segundo Duarte (1942:192-3), o controle das atividades, e o órgão tornou-se "a cúpula do regime municipal."

A incorporação de funções específicas do campo do urbanismo nos órgãos de assistência técnica aos Municípios se inclui no processo de formação de uma elite burocrática desvinculada da política, que persegue os critérios de eficiência, economia e racionalidade colocados pelo projeto de modernização da administração pública na Era Vargas. Esta face urbanística, envolvendo traçado das cidades, do plano e normas para edificações, controle da expansão será empreendida por profissionais em várias regiões do país como, por exemplo Anhaia Mello, Washington Azevedo, José Estelita - em São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco, respectivamente. Em 1932 Pernambuco e Rio de Janeiro instalam seus Departamentos das Municipalidades, em 1934 Minas Gerais, e nas duas décadas subseqüentes estes órgãos se disseminam pelas diferentes regiões do país. Em meados dos anos 1950, Departamentos das Municipalidades estavam ativos no Pará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo.²⁶

²⁶ Notícias Municipais, 1955, jan -fev, no.8 :4

Na perspectiva dos urbanistas, as cidades do interior são consideradas cidades onde

" a própria renda municipal não permite contractar profissionaes de realce; usualmente são moços de pouca experiência e que participam da carreira", (Azevedo, 1934:32).

Nesse sentido, enfatizam o papel do técnico especializado para garantir a eficiência ou "industrialização" do serviço público. Os técnicos destas instituições seriam, segundo Azevedo ,

... evidentemente, profissionais de grande valor e promptos a esclarecer os Poderes Municipais sobre methodos mais efficientes e menos onerosos de manter a sua contabilidade, por exemplo, ou de abrir ou calçar vias públicas, de lançar ou arrecadar impostos, de fornecer água, de sanear cidades, de crear parques, de obter, quando necessário, empréstimos convenientes, a juros razoáveis, de construir seus edifícios públicos, de comprar meterial, etc. (Azevedo,1935. :33)

As questões relacionadas ao urbanismo no campo da assistência técnica aos municípios estarão presentes, também, nos congressos municipais ou congressos de prefeitos que começam a ser organizados na década de 1930, reunindo os prefeitos para a discussão de problemas relacionados à organização técnica da administração. Estes congressos são organizados pelos governos estaduais, mas podem ser considerados os antecessores dos Congressos de Municípios que se realizam a partir da década de 1940, e que culminam com a realização do 1º Congresso Nacional dos Municípios em 1950. Constituem o embrião do que Melo(1993) denomina "cruzada municipalista", que adquire maior articulação com a criação da Associação Brasileira dos Municípios - ABM, em 1946. A ABM inclui entre seus objetivos a assistência técnica aos municípios e a promoção de intenso intercâmbio entre os vários municípios para o estudo da organização, do funcionamento e dos métodos de trabalho dos municípios brasileiros, visando sua melhoria e a realização de conferências, congressos e publicações para disseminação das técnicas de administração municipal. Além disso, está entre seus objetivos a cooperação da Comissão Interamericana de Cooperação Intermunicipal, de acordo com as recomendações dos Congressos Panamericanos de Municipalidades e da VI Conferência Americana Internacional. (Revista Brasileira dos Municípios, 1950. julho-dezembro.nº 6) Cabe ressaltar que em 1938 realiza-se o Congresso Panamericano de Prefeitos, em Havana, Cuba, cujas conclusões são incorporadas no I Congresso de Urbanismo, realizado no Rio de Janeiro em 1940.

Em 1936, no I Congresso Municipal do Estado da Bahia, o engenheiro Paulo Peltier de Queiroz, a convite do Governador, Capitão Juracy Magalhães, realiza a conferência "Considerações em torno dos Planos Geraes de Remodelação e Expansão das Cidades". Nesse período o engenheiro realiza o Novo Plano

Regulador de Ilhéus²⁷ e elabora um anteprojeto para o Departamento das Municipalidades, indicador claro da inserção dos profissionais nesse processo de ampliação do campo de atuação dos urbanistas. Sua fala se dá em duas direções: a necessidade de planos gerais para controlar a expansão das cidades e o auxílio do Estado às Municipalidades, através de um órgão técnico. O plano deve ser obrigatório, e sugere que uma lei estadual referente às Municipalidades estabeleça, no caso, a lei Orgânica dos Municípios (Queiroz, 1936:65)

" O problema resume-se em estabelecer para cada cidade um plano geral, cuja execução obedeça a um regimen de continuidade, por lei obrigatório. Esse regimen de continuidade é imprescindível, pois, de nada vale organizar um plano se a execução do mesmo não for regulada por lei" (Queiroz, 1936:64)

Propõe para o Departamento das Municipalidades, além de uma "Directoria Geral", uma "Divisão Technica" e uma "Divisão Administrativa". À primeira caberia " a organização dos planos geraes de melhoramentos e expansão das cidades e villas do Estado" e, à segunda, " a fiscalização financeira das Municipalidades e a organização de planos financeiros, exercendo um verdadeiro serviço de controle sobre as mesmas". O dever do Estado reside, segundo Queiroz, na manutenção de um órgão técnico destinado a prover e fiscalizar a confecção e execução dos planos. As Municipalidades, por não estarem devidamente aparelhadas sob o ponto de vista técnico para satisfazer exigências das leis, para organizar a expansão ordenada de suas cidades e villas, necessitam de uma assistência técnica contínua e eficiente :

" Melhor auxílio do Estado às Municipalidades não podemos possuir do que um órgão technico modelar, disposto a exercer verdadeiro controle sobre os serviços technicos municipaes, sem o que desaparecerá forçosamente a visão de conjuncto, dando margem á orientações falsas, quase sempre em desaccordo com a technica, perdendo os serviços a sua exigida continuidade, ficando á mercê do arbítrio das administrações, quando não funcção exclusiva do tempo". (Queiroz, 1936: 61)

Sua posição é de autonomia relativa dos municípios, uma vez que as administrações são "escravizadas, infelizmente, ao interesse eleitoral": o governo do Estado deve intervir, assumir a direção dos serviços técnicos, o que confere ao Departamento das Municipalidades um papel " exclusivamente technico-fiscalizador" (Queiroz, op.cit.: 63- 65)

²⁷ Plano regulador de Ilhéus, desenvolvido pelo engenheiro Paulo Peltier de Queiroz entre 1935 e 1936 e publicado em 1938. (Banco Documental Urbanismo.br)

Nesse mesmo ano, no Congresso de Prefeitos no Recife, o engenheiro José Estelita realiza uma conferência , na qual apela aos prefeitos:

" ... que todos auxiliem a acção do governo, procurando transformar cada núcleo urbano num centro racionalmente organizado, procurando agir sem parcialidades, sem partidatismo político, sem preferências" (Estelita, 1937:69)

Assim como Queiroz, José Estelita aborda a necessidade de planos gerais para controlar a expansão das cidades associada à necessidade do saber técnico – no caso, o do engenheiro, " para imprimir método, lógica, e tempo oportuno para a administração". É nesta perspectiva que exalta a necessidade do traçado da cidade -" um estudo antecipado, onde tudo quanto se prende ao seu desenvolvimento se acha claramente previsto".

Estelita coloca, de forma explícita a condição diferenciada entre capitais e cidades do interior, e as instituições a serem criadas em umas e em outras.Quanto às primeiras, considera que por suas possibilidades econômicas e por seu desenvolvimento, estão em condições de elaborar planos "majestosos", com larga visão de futuro". Quanto aos municípios do interior, afirma: "o plano deve ser modesto e, em certos municípios, modestíssimo". (Estelita, op. cit.: 66-69)

Uma vez aprovado o projeto, deve-se, segundo Estelita, criar um órgão autônomo, livre das pressões diárias, para defender a execução do traçado e " resolver todos os casos com elevação de vista, sem partidatismo político, sem parcialidades, sem preferências." Nos grandes centros, esse órgão é a Comissão do Plano da Cidade. Nas pequenas cidades, a Comissão é dispensável, e o Departamento das Municipalidades deve exercer o controle de execução do plano. A assistência técnica aos Municípios deve ser permanente e eficaz e através dela é possível incentivar o estudo e a prática da " technica municipal". Nesse sentido, louva a idéia do Departamento Geral das Municipalidades de Pernambuco de estabelecer residências municipais em cinco cidades pernambucanas, uma forma de colegas se especializarem " nesse importante ramo da engenharia" (idem, ibidem)

No caso de Pernambuco, na Constituição Estadual consta que

" Nenhum serviço municipal de ordem technica será realizado sem prévio exame do Departamento Geral das Municipalidades, ficando isento desta formalidade o Município do Recife" (art.93)

E a lei nº 64 de 14 de Dezembro de 1935 reafirma o papel do Departamento:

art.3º " Os Municípios que constituírem o Estado de Pernambuco serão assistidos, em tudo que diz respeito à sua vida administrativa e financeira, pelo Departamento Geral das Municipalidades"

art.5º Para cumprimento do artigo anterior, os Prefeitos são obrigados a " não realizar qualquer serviço de engenharia sem a assistência e fiscalização tecnica do Departamento" (In Boletim do Departamento Geral das Municipalidades de Pernambuco,1932: 11)

Entre 1932 e 1937 o Departamento Geral das Municipalidades de Pernambuco atua junto a dezenas de municípios no levantamento de plantas topográficas, elabora planos de expansão e urbanização, regulamento para aprovação de projetos para colaborar na organização de Códigos de Posturas de competência das Câmaras Municipais, realiza projetos de necrotérios, de postos de hygiene, de Paço Municipal, de casas operárias, de usina elétrica, além de trabalhos de calçamento e galerias de águas pluviais. Para alguns destes trabalhos desloca funcionários para as cidades – para os serviços de campo.(Boletim do Departamento Geral das Municipalidades do Estado de Pernambuco.Vol.1. Fasc.1. Julho-agosto de 1937)

No Estado de São Paulo, o "Departamento de Organização Municipal" é criado um mês após o decreto que instala o governo provisório, como órgão da Secretaria do Interior, "a ser extinto ao se restabelecer o regime constitucional". Composto por uma Comissão Superintendente de três membros e um secretário geral nomeados pelo Interventor, um consultor jurídico e mais sete funcionários nomeados pelo Secretário do Interior, assume inicialmente as funções estritamente administrativas - intermediação das demandas e das prestações de contas entre prefeituras e o Secretário, processar recursos de atos de prefeitos e lavrar decretos de nomeação de prefeitos.²⁸

No último dia do ano de 1930 é emitido um decreto que esclarece o significado das funções assumidas pelo Departamento. O decreto trata de medidas que deverão ser tomadas pelos prefeitos para saneamento financeiro e do controle do governo do estado sobre as ações dos prefeitos. Os prefeitos devem examinar "imediatamente" a situação financeira e a legitimidade de empréstimos, débitos, contratos; dispensar funcionários das câmaras municipais extintas, e reorganizar os serviços e o quadro de funcionários visando corte de despesas. Devem depositar diariamente no banco saldos do dia anterior, apurar responsáveis e enviar à Secretaria do Interior os processos de dispensa de culpados. A cada seis meses, os prefeitos devem prestar contas perante a Comissão Superintendente, expondo as medidas postas em prática e as que julgar necessárias para o desenvolvimento econômico do Município.

FIGURA 19. CAPA DA MENSAGEM APRESENTADA PELO GOVERNADOR À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE SÃO PAULO - 1936

Em 1934, quando Armando de Sales Oliveira assume como Interventor em São Paulo, e o Departamento assume de forma mais abrangente a função de assistência técnica para além do controle financeiro. A presença de Sales Oliveira é, sem dúvida, determinante nesse processo de estruturação do Departamento. Além de sua experiência na direção de empresas privadas de infraestrutura no interior do estado, como as companhias Força e Luz de Jaboticabal, a Empresa Orlon de Barretos e a Empresa de Electricidade do Rio Preto, esteve à frente do IDORT – Instituto de Organização Racional do Trabalho. Criado em 1931, o IDORT estruturou-se nos moldes da Taylor Society, dos Estados Unidos, e divulgou o

28 Decretos n. 4790-A e 4.803

processo racionalista de trabalho em andamento nos grandes centros industriais. Preocupado com os aspectos organizacionais e de formação profissional, realizou seus primeiros projetos em empresas particulares. A partir de 1934, dirigiu suas atividades para a administração pública.

FIGURA 20. ARMANDO SALLES DE OLIVEIRA

FONTE:

<http://www.galeriadosgovernadores.sp.gov.br>

O primeiro trabalho na administração pública que o IDORT realiza é a reforma administrativa no governo do Estado de São Paulo, na gestão de Sales Oliveira. Na sequência, três estados solicitam sua colaboração - Pernambuco, Paraná e Goiás.

A proposta para São Paulo contempla todos os princípios da reforma pretendida na era Vargas. Propõem duas grandes divisões na estrutura do governo: "serviços administrativos" e "serviços técnicos", criação em cada secretaria de um Conselho Superior, composto por secretário, diretor e representantes de associações de classe e um representante do Conselho Técnico, a ser constituído em cada secretaria. Todas as secretarias deveriam ter um

Departamento Administrativo para serviços de contabilidade, material, controle, pessoal, expediente, veículos. (Salles de Oliveira, 1936:73-75)

Salles de Oliveira estrutura o Departamento para atender as prefeituras em vários aspectos da administração : financeiro, jurídico e técnico. O Departamento das Municipalidades atua, segundo o Interventor, como uma escola de administração:

"Através delle, o governo realizou o seu programma municipal, organizando, pela primeira vez, um plano systematico de amparo a serviços públicos locais, de desafio a embaraços financeiros que ameaçavam aniquilar a vida de alguns municípios, de disseminação do ensino secundário e profissional e de medidas que destruíram a rotina e transformaram os methods administrativos". (Salles de Oliveira, 1936:69)

A partir de 1931, foi decretado um Código de Contabilidade Municipal que uniformizou todo o processo de lançamento e controle de impostos e fiscalização de despesas, o que permitiu a prática de prestar contas ao povo, " com clareza e regularidade" , o que é avaliado por Salles de Oliveira como " o resultado mais fecundo das novas e sadias normas de administração". Com relação às leis, como as câmaras municipais não contavam com legisladores especializados e encaminhavam as questões técnicas e tributárias de forma equivocada, recorre a pessoal especializado:

" As leis passaram a ser feitas exclusivamente por juristas. Os tributos deixaram de ser criados ao sabor das necessidades do momento e foram contidos dentro dos limites das leis orgânicas... Desapareceram as bi-tributações e os impostos exóticos .Cortaram-se dos orçamentos quase dez mil contos de arrecadação inconstitucional ".(Salles de Oliveira, 1936:69- 71)

FIGURA 21. CAPA DO RELATÓRIO APRESENTADO AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA PELO INTERVENTOR FEDERAL EM SÃO PAULO - 1940

Em dois decretos emitidos antes da Constituição de 1934²⁹, o que reforça a possibilidade da incorporação de criação de órgãos de assistência técnica junto aos governos estaduais na carta constitucional ter sido resultado da experiência de São Paulo, o Departamento, agora denominado " de Administração Municipal", passa por uma reestruturação " para melhor atender a suas múltiplas finalidades". Às funções de controle financeiro e assistência legal, agregam-se objetivos de assistência técnica aos problemas administrativos dos municípios. Ao Interventor compete tratar da organização municipal e da divisão administrativa do Estado; nomear, exonerar e licenciar os prefeitos; compor e reorganizar os conselhos

consultivos dos municípios e " avocar a si, quando julgar conveniente , a solução de qualquer caso de administração municipal." A superintendência passa a ser exercida pelo secretário da Interventoria Federal, ou seja, diretamente do Palácio do Interventor. O Departamento passa a contar com Diretoria Geral, Diretoria de Expediente e Contabilidade, Diretoria de Assistência Legal, que constituem uma melhor estrutura para as funções iniciais, e é criada uma Diretoria de Engenharia, subdividida em Secção Técnica e Secção de Construção, Fiscalização e Operação. Com esta nova diretoria, o órgão passa a contar com engenheiros e desenhistas em seu quadro de funcionários.

Nesse mesmo ano ampliam-se as atribuições de serviços de assistência técnica, sob o argumento de que é aconselhável o Estado auxiliar os municípios na resolução de problemas que, embora regionais, interessam à coletividade, como o do saneamento. O Interventor argumenta, ainda, que os

²⁹ Decreto 6519/1934 e Decreto 6290/1934.

municípios, embora já tenham melhorado suas condições financeiras, não têm recursos para instalação e reforma dos serviços de água e esgoto e , associada à questão financeira, coloca a necessidade das obras obedecerem a " planos de técnica rigorosa".(Salles de Oliveira, op.cit.:73)

Cria-se uma seção de Engenharia destinada a prestar assistência técnica aos municípios e promover obras de saneamento urbano e rural. A seção é constituída de um engenheiro-chefe e dois auxiliares , e abre-se a possibilidade de contratar "tantos engenheiros e auxiliares quantos forem necessários à execução e fiscalização dos serviços" . A esta seção são atribuídas, além da fiscalização das obras e serviços, contratos para exploração dos serviços e definição de bases técnicas para concessões, um conjunto de atividades do campo do urbanismo: estudar sob o ponto de vista técnico os regulamentos de águas e esgotos, códigos de posturas, códigos de edificações urbanos e rurais,saneamento rural, tarifas , tratamento de águas e efluentes de esgotos,e exame de qualquer projeto de urbanismo.Além disso, abre a possibilidade da seção organizar equipes para " operação de campo e escritório" para dirigir e fiscalizar os trabalhos das Municipalidades, por conta das interessadas. ³⁰

Em 1935, com a incorporação das atividades da Secretaria do Interior à Secretaria da Justiça o Departamento de Administração fica subordinado à Secretaria de Estado da Justiça e dos Negócios do Interior³¹ , e com a aprovação da Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo, passa a se denominar Departamento das Municipalidades, " órgão de assistência técnica e fiscalização das finanças dos municípios".A assistência técnica amplia seu escopo: deve ser prestada desde que solicitada pelos municípios, nos casos relativos "a qualquer obra ou serviço municipal; a negócios extra-judiciais, ou consultas jurídicas, inclusive sobre qualquer assumpto considerado, pela Câmara, de interesse do município;á organização, ou reorganização da contabilidade municipal ." ³²

De fato, o Departamento desempenhou o papel de um órgão técnico municipal, autorizando , fiscalizando e administrando projetos de edifícios públicos que eram realizados pela Diretoria de engenharia, como um Paço Municipal em Americana, em 1942³³; estudo de propostas de abertura de avenidas, como é o caso de " uma ampla avenida de oitenta metros de largura, ajardinada e inteiramente livre de qualquer edificação entre a Ilha Urubuqueçaba e a Praia Itararé três vezes mais larga do que a Avenida Ana

³⁰ Decreto 6377/1934, Art.6º e Decreto 6377/1934,Art.5º. §2º

³¹ Decreto 7078/1935.

³² Lei 2484/1935, Art.48 E 49

³³ <http://www.americana.sp.gov.br/legislação> Decreto Lei Nº 36, de 7 de Julho de 1942

Costa", que exigia obras de aterro, proposto por um empreendedor³⁴; mudança de nome de município, além de nomeação de prefeitos³⁵

" Todos os assumptos ventilados nas 250 prefeituras do Estado, desde as simples questões de lançamentos de impostos até os mais árduos problemas administrativos, de engenharia e de direito, alli foram buscar conselho, para que não se desse nenhum passo errado no encaminhamento dos negócios públicos" (Sales de Oliveira, 1936: 71)

FIGURA 22. ADHEMAR DE BARROS

FONTE:
<http://www.galeriadosgovernadores.sp.gov.br>

Em 1938, Adhemar de Barros assume como Interventor em São Paulo, e dois anos depois o Departamento das Municipalidades é subordinado diretamente ao chefe do governo³⁶. A Diretoria de Engenharia se organiza, nesse momento, em três seções: Estudos e Projetos, Construção e Operações e Conservação. A Seção de Estudos e Projetos assume um leque amplo de funções: desenvolve planos técnicos de abastecimento de água e esgoto, projetos de edifícios, como paços municipais, ginásios, mercados, arruamentos, códigos de obras e de urbanismo, contratos, concorrências, etc (Barros, 1940:382)

No Relatório apresentado ao Presidente da República pelo Interventor em 1940, consta que ao longo de um ano o Departamento das Municipalidades de São Paulo financiou obras de serviços de água e esgoto para 50 municípios, obras de abastecimento estavam em execução em dezenas de cidades, obras estavam em execução e fiscalização pela secção de engenharia em 25 municípios, obras haviam sido entregues em quase 30, e havia construções em execução em 25 municípios - ginásios, escolas normais e bibliotecas municipais foram criados tanto nos municípios mais próximos da capital, como por exemplo, Santo André, como naqueles onde a atividade agrícola predominava, conforme o relatório. (Barros, op.cit.: 383)

³⁴ <http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0192c.htm>

³⁵ Período = 1.945 A 1.947; 1º- Eugênio Rino Filho, 01 de Janeiro de 1.945 até 26 de Março de 1.947; 2º- Gilberto de Almeida Castilho, 27 de Março A 30 de Abril de 1.947; 3º- Nelson Rino, 01 de Maio de 1.947 a 31 de dezembro de /<http://www.rinopolis.sp.gov.br/page2.htm>.

³⁶ Decreto 10881/1940.

Em 1938, a Diretoria de Engenharia do Departamento das Municipalidades organiza, sob a orientação de Anhaia Mello, as " Normas Gerais de Construção e Urbanismo para cidades do Interior ". Tendo em vista " a necessidade imperiosa de dotar o interior do Estado de um Código de Obras e Urbanismo, conforme consta do Prefácio do volume publicado em 1955. A publicação agrega uma revisão das normas realizada por Anhaia Mello". (Departamento das Municipalidades, 1955)

FIGURA 23. O DIRETOR DO DEPARTAMENTO DAS MUNICIPALIDADES DE SÃO PAULO COM ALFRED AGACHE E OUTROS URBANISTAS

FONTE. Revista Urbanismo e Viação.nº12.janeiro 1941.

O Código se organiza em duas partes. A primeira – Síntese de " Normas Gerais para as construções do Interior", contém normas para edificações, abrangendo construção, condições de insolação, iluminação e ventilação, instalações sanitárias, condições para habitações em geral e para habitações coletivas. Com um caráter de manual, são disponibilizados tipos e exemplos de instalação sanitária, reservatório, serviço de ligação de água – fornecidos pela Repartição de Água e Esgoto da Capital.

FIGURA 24. TIPOS E EXEMPLOS DE INSTALAÇÃO SANITÁRIA, RESERVATÓRIO E SERVIÇO DE LIGAÇÃO DE ÁGUA FORNECIDOS PELA REPARTIÇÃO DE ÁGUA E ESGOTO DA CAPITAL

FONTE: Normas Gerais de Construções e Urbanismo para as Cidades do Interior. Diretoria de Engenharia do Departamento das Municipalidades. São Paulo.1940 :21

FIGURA 25. TIPOS E EXEMPLOS DE INSTALAÇÃO SANITÁRIA, RESERVATÓRIO E SERVIÇO DE LIGAÇÃO DE ÁGUA FORNECIDOS PELA REPARTIÇÃO DE ÁGUA E ESGOTO DA CAPITAL

FONTE: Normas Gerais de Construções e Urbanismo para as Cidades do Interior. Diretoria de Engenharia do Departamento das Municipalidades. São Paulo.1940 :21

FIGURA 26. TIPOS DE SECÇÕES TRANSVERSAIS DE RUAS E AVENIDAS

A segunda parte - Síntese de " Normas Geraes de Urbanismo" – se configura como uma legislação que agrega regras de zoneamento e de loteamento. As normas expressam todos os princípios de regulação e de organização espacial preconizados por Anhaia Mello, e estão muito além da regulamentação urbanística de São Paulo, seja no que se refere ao zoneamento, seja no que se refere ao loteamento, em termos de exigências do traçado urbano. Lembremos que em 1931, quando prefeito, Anhaia Mello cria a primeira zona residencial, com articulação de diferentes parâmetros urbanísticos, que no Código de Obras de 1934 foi incorporado como Artigo 40 que, até os anos 1950 se mantém como a principal estratégia de zoneamento da capital.

As regras de zoneamento propostas para as cidades do interior já incluem três tipos de zonas: zona residencial, onde se incluem Bairros de habitação econômica, zona comercial, distinguindo zona central e zona periférica, e zona industrial. Constan parâmetros de ocupação do lote, frente mínima, recuos e altura de edifícios por zona e por uso da edificação. A altura das edificações habitacionais não pode superar dois pavimentos, e nos demais edifícios, em qualquer zona, a altura máxima deve ser igual à largura da rua. Nas normas de loteamento é exigida a licença da prefeitura para a abertura de novas ruas, para o que são estabelecidos os procedimentos para apresentação de documentos e das informações do imóvel e dos loteamentos vizinhos " em todo o perímetro" (Departamento das Municipalidades,1955:.27)

Cabe À Prefeitura, através de sua Seção de Obras definir as ruas que integram o sistema de vias principais do Município; os espaços abertos , praças, parques, " play-grounds", " localizando-os de forma a preservar as belezas naturais e, de preferência, nos terrenos " menos apropriados à construção"; e as áreas necessárias para locação de edifícios escolares, " de acordo com um plano geral de distribuição desses edifícios" .

A partir dessas definições, deve ser submetida para aprovação da Prefeitura. Um plano definitivo assinado por " profissional devidamente habilitado pelo Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura ". Destacam-se nas normas um conjunto de indicações sobre traçado de vias, induzindo a uma hierarquização segundo o papel e a função na estrutura de circulação. Após a execução de todas as obras, deverá ser feita a doação da superfície do leito das vias públicas. É aconselhada a criação de " células residenciais completas, com núcleos comerciais no cruzamento das vias principais" , onde serão admitidos," a juízo exclusivo da Prefeitura, ruas de pedestres, bem como " cul-de-sacs" e " loops" com 9m e praças interiores".(art.32 p29).

O equivalente a 30% da área total a ser arruada deve ser destinado a "espaços abertos públicos", devendo ser distribuídos 10% para sistemas de recreio e 20% para ruas. Os sistemas de recreio podem ser urbanos e rurais, indicando para os últimos a localização na periferia das cidades. São estabelecidas zonas de acessibilidade por tipo de equipamento – dos locais, " play-grounds" – 400m, aos regionais – " parques gerais" – 1600m. Ao longo dos cursos d'água, deverá ser reservada uma faixa para um sistema de "parkways".³⁷ Às normas, são anexados Tipos de secções transversais de ruas e avenidas, discriminando tipologias de ruas.

A versão revista por Anhaia Mello em 1955 incorpora todos os requisitos estabelecidos na Lei Orgânica do Estado de São Paulo de 1947 e, no que diz respeito aos loteamentos , são incluídas exigências de pavimentação, guias e passeios pavimentados, rede de distribuição de água potável, esgotos pluviais e sanitários, além de exigências de realização de obras de infraestrutura pelo proprietário.

A atuação do Departamento das Municipalidades nas cidades do interior durante a interventoria de Ademar de Barros assume um caráter bastante diferenciado do período de Armando Salles de Oliveira.

Seu governo se volta para investimentos políticos e financeiros no interior do Estado .Um dos primeiros atos de Ademar de Barros como Interventor foi a criação do Conselho de Expansão Econômica que reuniu empresários de todos os setores: da Federação das Indústrias, Associação Comercial, Sociedade Rural Brasileira e outras organizações da sociedade civil. A atuação de Ademar de Barros no interior se deu também no sentido de viabilizar a diversificação

37 Capítulo V- Dos Espaços abertos públicos -Arts. 33 a 38; p. 30

da produção agrícola até então quase exclusivamente centrada na produção do café. Iniciou programa de construção de estradas vicinais e na década de 1940 iniciou a construção do complexo da Via Anhanguera/Via Anchieta, para escoamento das safras agrícolas para o porto de Santos.

O Departamento das Municipalidades é subordinado diretamente ao chefe do governo³⁸, o que só pode ser interpretado como a utilização política do órgão pelo Interventor. o contato com as prefeituras do interior ganham outra dimensão. Além das visitas dos engenheiros aos municípios para orientação dos trabalhos técnicos “segundo os processos e conhecimentos mais modernos”, que constam no Relatório como serviços de “Inspetor para acompanhamento dos trabalhos”, o próprio Interventor realizou viagens sistemáticas aos municípios ...

“Desde que assumi a interventoria, dizia em 1939, voei 25 mil quilômetros de avião e visitei 58 cidades, muitas das quais jamais tinham recebido a visita pessoal de um chefe do Executivo Estadual”. (www.sbhm.org.br/ Sociedade Brasileira de Hist. da Medicina)

Entre 1938 e 1939, Ademar de Barros substituiu todos os prefeitos do interior, certamente, visando formar sua própria base de sustentação política.

AS COMISSÕES DE PLANOS : NOVAS INSTITUIÇÕES DE URBANISMO E NOVA CONCEPÇÃO DE PLANO

No mesmo ano em que as comissões consultivas são instituídas por decreto federal (1931) cria-se no Recife a Comissão Consultiva do Plano da Cidade - a primeira de que se tem notícia a assumir um formato coerente com os preceitos administrativos do governo provisório.³⁹ Em 1934 cria-se em Belo Horizonte a Comissão Técnica Consultiva da Cidade;⁴⁰ em 1935 Salvador já contava com uma Comissão do Plano da Cidade⁴¹; em 1937 o Rio de Janeiro amolda uma comissão de plano criada em 1931 ao novo formato⁴² e, também em Porto Alegre, em 1938, é constituído o Conselho do Plano Diretor.⁴³ Para além das capitais, Campinas cria uma Comissão de urbanismo em 1935, que no ano seguinte é reformulada e denominada Comissão de Melhoramentos Urbanos.⁴⁴

Compostas por representantes de entidades profissionais, de organizações da sociedade e por representantes do executivo, as comissões de planos da década de 1930 abordam os diferentes aspectos da vida urbana e organizam-

38 Decreto 10881/1940

39 A Comissão é legalizada em 1932, pelo Decreto 197 de 09/01

40 Filgueiras Gomes, M. A . e Lima, Fabio J. M. (1999:123)

41 Fernandes, A; Sampaio, H.;Filgueiras Gomes, M. A . (1999:175)

42 Decreto 6.092 de 8 de novembro de 1937

43 Ver, a respeito, MACHADO, Nara Helena Naumann 1998

44 Decreto 135 de 18/8/1935 e lei 490 de 23/11/1936 (Badaró,1996:49)

FIGURA 27. REUNIÃO DO CONSELHO DO PLANO DIRETOR DE PORTO ALEGRE

FONTE: Revista Brasileira dos Municípios.

se em sub-comissões que desenvolvem trabalhos técnicos sobre assuntos específicos. Diferentemente das comissões técnicas que vinham sendo constituídas desde o final do século XIX, formadas por funcionários da administração ou por especialistas contratados,⁴⁵ estas comissões se caracterizam pela colaboração gratuita e por não incorporar apenas especialistas, mas também “cidadãos brasileiros que não

sejam funcionários estaduais ou municipais ou de empresas subvencionadas pelo governo”, conforme o decreto de 1931. Caso exemplar da mudança do caráter da comissão é a Comissão do Plano da Cidade, criada em 1931, no Rio de Janeiro, que era composta por arquitetos e engenheiros, e a sua revisão, em 1937, com uma Comissão de Elaboração, formada por engenheiros e arquitetos da Prefeitura, e uma Comissão de Colaboração, formada por “notáveis da sociedade”. (Silva.1995:120)

As Comissões de Planos se constituem como espaço privilegiado do debate urbanístico ao longo dos anos 1930 e 1940. Em algumas cidades as comissões pautaram seus debates a partir de planos já elaborados, como no Rio de Janeiro, onde o Serviço Técnico da Comissão do Plano da Cidade, criado em 1937, buscava rearticular as soluções do plano elaborado por Alfred Agache em 1930. Em outros casos, os debates se estruturaram em torno de planos em processo de elaboração, como no Recife, onde a Comissão Consultiva do Plano da Cidade foi criada para subsidiar o plano de Remodelação e Extensão da Cidade, coordenado por Nestor Figueiredo, num primeiro momento, e posteriormente, em relação ao Plano de Reforma para o Bairro de Santo Antonio⁴⁶, e em Porto Alegre, onde o Conselho do Plano Diretor discutiu o plano em elaboração sob a coordenação de Arnaldo Gladosh. E algumas comissões foram organizadas na perspectiva de desencadear o processo de elaboração de um plano, como ocorreu em Salvador e Belo Horizonte.

A organização das comissões também adquiriu formatos variados. Em Salvador, Recife e Belo Horizonte, as comissões se estruturaram em subcomissões que cobrem o elenco de aspectos a serem abordados num plano. Cada subcomissão envolve os representantes das associações e

⁴⁵ Por exemplo, pela Lei n. 264 de 1896, é criada em São Paulo a Comissão técnica do Plano Geral da Cidade São Paulo, na Intendência de obras, á qual incumbe a organização do plano ou projeto geral da cidade. O pessoal da comissão compor-se-á da forma seguinte: um engenheiro chefe com o vencimento mensal de 1:500\$000; um engenheiro ajudante com o vencimento mensal de 1:000\$000; um desenhista architecto com vencimento mensal de 600\$000; cinco auxiliares technicos com o vencimento mensal de 500\$000 cada um.

⁴⁶ Pontual (2001:107-8)

FIGURA 28. GLADOSH APRESENTANDO O PLANO NO CONSELHO

FONTE: Revista Brasileira dos Municípios.

entidades e técnicos da administração, o que resulta num processo de trabalho em equipes multidisciplinares, de acordo com a perspectiva de alargamento do campo do urbanismo difundida e preconizada naquele momento.

No Recife, por exemplo, são organizadas sub-comissões voltadas aos seguintes temas: Traçado de um plano geral de melhoramentos da cidade; Unificação de leis e regulamentos referentes à construção; Estudos referentes aos terrenos da Marinha; Questões de loteamento e estudo econômico dos terrenos; História, tradição e monumentos

da cidade; Rede de esgotos pluviais; Regimento Interno da Comissão.⁴⁷

Embora alguns planos não tenham chegado a se concretizar, e a permanência das comissões não tenha sido regular, passando por destituições e recomposições, como acontece no Recife e também no Rio de Janeiro, estas instituições se constituíram como embriões da organização voltada para elaboração de planos que os departamentos de urbanismo das administrações municipais assumem a partir dos anos 1940. Além disso, em muitos casos, os trabalhos técnicos desenvolvidos pelas comissões e sub-comissões resultam em subsídios para leis e obras aprovadas e/ou realizadas pelas administrações. A Comissão do Plano do Rio de Janeiro é transformada, em 1945, no Departamento de Urbanismo;⁴⁸ em Porto Alegre cria-se, em 1942, a Seção do Expediente Urbano com a função de organizar um plano definitivo e, em 1943, a Seção é transformada em Departamento Municipal de Urbanismo⁴⁹ - órgão, segundo Almeida (2006: 60), "voltado especificamente à elaboração do Plano Diretor"; no Recife, os estudos sobre zoneamento realizados na subcomissão de loteamento servem de base para a elaboração do zoneamento incluído no Regulamento de Construções aprovado em 1936⁵⁰, e dois anos depois é criada a Repartição de Obras Públicas, órgão de controle urbanístico efetivo. A figura da comissão consultiva se mantém, em alguns casos, agregada aos departamentos de urbanismo.

⁴⁷ Outtes(1997 : 90)

⁴⁸ Decreto 8304 de 6 de Dezembro de 1945;

⁴⁹ Decreto-Lei n º310

⁵⁰ Outtes (1997:92)

Assumem a direção dessas comissões ou delas participam como integrantes, notáveis profissionais do período : no Rio de Janeiro, a Comissão é presidida pelo engenheiro José de Oliveira Reis; em Belo Horizonte, Lourenço Baeta Neves assume a presidência e Lincoln Continentino atua como membro da sub-comissão Arquitetura e Urbanismo⁵¹; no Recife, além de Nestor de Figueiredo, destacam-se Mario Melo como secretário da Comissão, José Estelita participa de duas sub-comissões, e Prestes Maia e Washington Azevedo são convidados para elaborar pareceres sobre os planos.

Cabe destacar que Anhaia Mello, ainda que ausente da composição de uma Comissão, visto que em São Paulo a Comissão Orientadora do Plano Diretor somente se efetiva em 1954, é a figura de referência para a maioria das comissões criadas. Por exemplo: na primeira reunião do Conselho do Plano Diretor, Gladosh afirma que a constituição do Conselho segue “normas recomendadas pelo urbanista Anhaia Mello” (Almeida, op.cit.:67) e o presidente da Semana de Urbanismo de Salvador se refere a Anhaia Mello em sua conferência. Ou seja, sua presença no processo de difusão e de formatação das comissões de planos nos anos 1930, assim como nas duas décadas subseqüentes é incontestável. Em São Paulo, atua na Sociedade Amigos da Cidade - SAC, criada em 1935, que, assim como as comissões, reúne representantes da sociedade além de profissionais e, embora não vinculada à administração municipal, atua na difusão e discussão sobre um plano para a cidade. Anhaia Mello chega, inclusive, a elaborar uma proposta de vínculo da SAC à estrutura da Prefeitura.⁵²

Quanto às associações e organizações da sociedade que integram as comissões de plano, pode-se identificar um conjunto recorrente de organizações representativas de alguns setores urbanos, como as Associações Comerciais, Associação Brasileira de Imprensa, Rotary Club, e as associações e entidades de engenheiros e de advogados. Quanto aos dois últimos, a longa trajetória na administração pública destes profissionais e o nível de legitimidade de suas entidades explicam sua inserção. As demais organizações são todas representativas dos setores que com o processo de desenvolvimento industrial ampliam sua atuação na vida urbana - do comércio, da imprensa, e o Rotary Internacional.

O Rotary, de origem americana, além da experiência desenvolvida em Chicago no começo do século XIX em matéria de planejamento, no âmbito das primeiras comissões de plano americanas, tem sua origem de atuação no contexto das questões colocadas pelo crescimento urbano. Como mostra Pereira (2007), nesse processo aglutina a comunidade de representantes de companhias e empresas estrangeiras, a elite cosmopolita local e o meio já altamente profissionalizado dos quadros administrativos envolvidos com a temática urbana do ponto de vista técnico. A partir da década de 1920 cria seus primeiros clubs no Brasil. Victor da Silva Freire, Diretor de Obras da

⁵¹ Lima e Gomes (1999:123)

⁵² Sobre esta proposta de Anhaia Mello, consultar Feldman (2005, op.cit.)

Prefeitura Municipal, conselheiro da City Improvements, presidente da Cia de Pavimentação e Obras públicas, da Cia Anglo- Brasileira, Professor da Escola Politécnica, participa da primeira diretoria do Clube no Estado de São Paulo, o que, segundo a autora, ilustra a importância que foi dada às questões urbanas

Além desses grupos presentes na maioria das comissões, outras representações foram incorporadas, em função das características locais. Os registros da Semana de Urbanismo, realizada de 20 a 27 de outubro de 1935, em Salvador, traz elementos interessantes para entender os setores envolvidos na mobilização e nos debates visando um plano para cidade. Além disso, oferece um quadro abrangente do papel desempenhado pela Comissão, do envolvimento da sociedade almejado e como na organização das discussões, na organização da Comissão do Plano, na pauta das discussões e nas conclusões da semana de conferências e de debates, as questões políticas, administrativas e as novas articulações entre setores urbanos e agrícolas presentes na década de 1930 no Brasil se explicitam.

É notável que a Semana do Urbanismo tenha sido promovida pela “Comissão do Plano da Cidade de Salvador” e pelo “Núcleo da Bahia da Sociedade Amigos de Alberto Torres”. O convite é realizado conjuntamente para as conferências e palestras a serem realizadas durante as Semanas de Urbanismo e dos Clubs Agrícolas (Comissão do Plano da Cidade de Salvador, 1937:IV). Esta promoção conjunta expressa de forma cristalina a associação simultânea do ciclo da Revolução de 1930 “ao ideário anti-urbano e à construção da identidade urbana do país” apontada por Melo(1993). A Sociedade Amigos de Alberto Torres é a associação cultural criada no Rio de Janeiro, em 1932, com o objetivo de resgatar as idéias sociais e

políticas do sociólogo Alberto Torres, principal articulador ideológico da noção do Brasil como uma nação eminentemente agrária. É em sua obra que ocorre, segundo o autor, a fusão entre o país real – o mundo rural, onde está o cerne da brasilidade – e o país legal - a parcela urbana, cosmopolita e “sibarita” que levaria, segundo Torres, à necessidade de um Estado forte e centralizado. Durante a década de 1930, as idéias agraristas de Torres são

retomadas por Oliveira Viana - um dos ideólogos do Estado Novo - e marcam o debate entre os críticos e defensores da industrialização .(Melo, op.cit.: 86-7)

Esta associação expressa também a acomodação que ocorre com a Revolução de 1930 entre os setores das elites agrárias e urbanas, apontada por vários autores, como já mencionado.

Durante a Semana de Urbanismo de Salvador, o engenheiro Milton da Rocha, presidente da Sociedade dos Amigos de Alberto Torres - Núcleo da Bahia e representante da Prefeitura na Comissão do Plano da Cidade, preside a Comissão Central e a VI Sub-comissão, que associa temas como parques, jardins, arquitetura urbana e paisagística, agricultura e cidades jardins. Coerente com o quadro de subordinação do município ao governo do Estado e com o discurso de despolitização da administração pública, a Comissão Organizadora do Plano da Cidade de Salvador é instituída sob os auspícios do governo do Estado e do Município e se coloca como uma agremiação sem caráter político:

“um grupo de cidadãos movidos pelo sincero desejo de colaborar com os poderes públicos para tornar a Bahia mais sadia, mais bela, mais confortável, mais econômica, enfim uma cidade perfeita” (Comissão do Plano da Cidade de Salvador , 1937:X)

Mais precisamente, se coloca como órgão de consulta ao povo, para avaliar o interesse coletivo de qualquer pretensão a ser apresentada ao poder público,. Na formulação do Plano serão consideradas “sugestões oferecidas por todos os cidadãos, quer individualmente, quer e mui principalmente, por intermédio de suas associações de classe”. (idem, ibidem)

A Comissão Organizadora é composta por uma comissão central com representantes da Prefeitura, do Estado, da Cia de Energia Elétrica da Bahia, da Associação dos Engenheiros da Bahia, da Associação Bahiana da Imprensa, da Associação Comercial da Bahia e do Rotary Club da Bahia. A esta Comissão Central compete a elaboração e realização do plano de remodelação, embelezamento e expansão, organizar sub-comissões e indicar os presidentes; promover a propaganda do Plano e os meios de obtenção de recursos para sua elaboração e realização.A Comissão tem , também, a incumbência de providenciar a adoção pelo Estado e Município do Plano elaborado como definitivo, garantir que as leis competentes sejam aprovadas para que “ as futuras expansões só sejam possíveis dentro do seu escopo” , e que auxiliares ou técnicos especializados em Urbanismo necessários aos estudo dos detalhes sejam incorporados à administração (Comissão do Plano da Cidade de Salvador , 1937:149)

Este diagrama circular detalha a estrutura da Comissão do Plano da Cidade de Salvador, criada em 1937. No centro, o texto indica o propósito: 'COMISSÃO DO PLANO DA CIDADE DE SALVADOR - COMISSÃO DO PLANO DA CIDADE DE SALVADOR - COMISSÃO DO PLANO DA CIDADE DE SALVADOR'. O diagrama é dividido em duas partes principais: 'SUB COMISSÕES' (subcomissões) e 'COMISSÃO' (comissão). A 'COMISSÃO' é subdividida em 'COMISSÃO DE PLANO DA CIDADE DE SALVADOR' e 'COMISSÃO DE PLANO DA CIDADE DE SALVADOR'. A 'SUB COMISSÃO' é subdividida em 'SUB COMISSÃO DE PLANO DA CIDADE DE SALVADOR' e 'SUB COMISSÃO DE PLANO DA CIDADE DE SALVADOR'. O diagrama também mostra a 'COMISSÃO DE PLANO DA CIDADE DE SALVADOR' e a 'COMISSÃO DE PLANO DA CIDADE DE SALVADOR'.

79

abstendo-se completamente da politica partidária e pessoal” (Comissão do Plano da Cidade de Salvador, 1937:1).

Em relação à Bahia, mostra a identidade com esta tendência assim como suas particularidades:

Em relação à Bahia, mostra a identidade com esta tendência assim como suas particularidades:

Em relação à Bahia, mostra a identidade com esta tendência assim como suas particularidades:

Pois bem, meus senhores, a Bahia póde orgulhar-se de possuir não uma, mas duas d’estas benemeritas sociedades, ás quaes tenho a grande honra de presidir.....

...A Comissão do Plano da Cidade de Salvador é a verdadeira “Sociedade dos Amigos da Cidade” ; não se restringe como as similares americanas “ The City Plan Commissions” organizadas após os projectos geraes approvados pelos poderes públicos para zelarem pela fiel execução das leis e projectos urbanísticos approvados, vae muito além: é a própria organizadora d’estes projectos e, são seus collaboradores todas as grandes instituições bahianas que assim farão a obra “ o maior bem do maior numero” ; orienta e collabora com os poderes municipaes em beneficio da cidade; acceita as sugestões dos bons cidadãos para fazel-as chegar ás repartições competentes.

A segunda das sociedades o “ Núcleo Torreano da Bahia” é, não só um “ amigo da Cidade” , mas de todo o Estado..... “ (Comissão do Plano da Cidade de Salvador, 1937: 1-2)

A Comissão se organiza em quinze sub-comissões que abrangem um amplo leque de temas, onde pode-se identificar três conjuntos referentes a serviços públicos, turismo e gestão e finanças, além de uma sub-comissão de Propaganda e Coordenação das Sugestões Públicas, duas sub-comissões voltadas para regulamentações - “ Zoning” e “ Model City Charter” – e uma sub-comissão sobre “ Museu – arquivos, Bellas Artes, Civismo –Monumentos”.

Cada sub-comissão é constituída por representantes de órgãos das três esferas de governo - federal, estadual e municipal, instituições de ensino e organizações da sociedade.Partindo da mesma lógica de composição da Comissão Central, nas sub-comissões amplia-se o leque de instituições representadas. Órgãos federais são incorporados , por exemplo, na subcomissão sobre Viação aérea- terrestre-marítima e fluvial; à representação de organizações vinculadas à Imprensa inclui-se o Radio; às entidades profissionais, agregam-se as dos advogados e médicos;

incorporaram-se as empresas de construção, além do Touring Club . A presença do Touring dá a medida da importância do turismo reconhecida em Salvador. O Touring começa a atuar no Brasil nos anos 1920 com a denominação de Sociedade Brasileira de Turismo, na divulgação dos recursos turísticos do país junto às classes superiores, visando, entre outros objetivos, reverter a "monomania de Europa" que dominava as elites. A partir de 1930 iniciou a prestação de serviços a automobilistas.⁵³

A cada sub-comissão confere-se o caráter de uma equipe multidisciplinar de especialistas sobre o tema . São concebidas como equipes de trabalho, e seus presidentes, indicados pela Comissão Central, devem " obter de todas as pessoas entendidas nas especialidades affectas à sua sub-comissão estudos e pareceres sobre os assumptos a estudar, independente de pertencerem ou não a sub-comissão" (Comissão do Plano da Cidade de Salvador, 1937: 151)

As conclusões da Primeira Semana de Urbanismo da Bahia não cumprem a abrangência pretendida na abordagem dos vários temas e no nível das propostas técnicas realizadas. Estas se reduzem a aspectos particulares, obras pontuais como túneis, criação de uma " villa jardim", e propostas mais incisivas relacionadas à questão de museus, arquivos e monumentos, como novas sedes para o Arquivo do Estado e para a Escola de Bellas Artes e Instituto Histórico. Assim como o turismo, é de se destacar a importância conferida à questão dos monumentos e ao patrimônio em Salvador que, segundo Fernandes, Sampaio e Filgueiras Gomes(1999:176), representa uma " ruptura em relação a práticas anteriores".

Dois aspectos da Semana de Urbanismo de Salvador são relevantes para entender o papel desempenhado pelas comissões de planos na década de 1930. Em primeiro lugar, o objetivo almejado pelos urbanistas de se inserir na administração municipal, num espaço de exclusiva atuação no seu campo profissional. Nesse sentido, as conclusões da Semana são reveladoras e objetivas, ao colocar que:

" A comissão verá malogrados seus esforços "para uma Bahia maior melhor" se os governos do Estado e do Município não a cercarem dos elementos indispensáveis para realização de seus fins (Comissão do Plano da Cidade de Salvador,1937:143)

⁵³ www.touring.com.br/historia.php

FIGURA 31.

I — Segunda-feira

Semana do Urbanismo

**A Comissão organizadora do Plano da Cidade
fala ao povo da Bahia**

A Semana do Urbanismo

A vinte do corrente mez, terá início a Semana de Urbanismo, promovida pela Sociedade dos Amigos de Alberto Torres em colaboração com a comissão organizadora do Plano da Cidade para mostrar ao povo da Bahia o caminho a seguir a fim de torná-la uma Cidade modelo. Por meio desta campanha, a comissão pretende:

- a) — demonstrar que a cidade da Bahia deve ter um plano de conjunto intelligentemente estudado e executado;
- b) — mostrar que este modo de proceder tem sido adoptado em quasi todos os paizes, inclusive o Brasil com excellent resultado;
- c) — apontar os prejuizos que a Bahia tem tido pela falta de um plano regulador de seu desenvolvimento;
- d) — mostrar a economia que este plano trará para o Municipio e para os muncípios;
- e) — promover uma colloboração mais intima entre o povo, o Governo e a comissão, sem a qual o plano não será facilmente executado;
- f) — prevenir contra a imprevidencia, o desanimo, o descaso — inimigos das grandes iniciativas em prol do bem publico;
- g) — demonstrar que urbanismo nada mais é do que bom senso, intelligencia, applicados ao desenvolvimento urbano;
- h) — apontar erros do passado e demonstrar como a sua solução reside no plano de conjunto;
- i) — zelar pelo patrimonio historico da Bahia;
- j) — desenvolver civismo e amor á Bahia e ao Brasil, secundando os nobres intuitos da Sociedade dos Amigos de Alberto Torres;

Todas as cidades importantes do mundo tem um plano. Belém e Recife possuem-no. O Rio gastou consideravel somma com o illustre engenheiro Agache para elaborar-lh'o. Bello Horizonte é uma Cidade moderna. O Estado de Goyaz está construindo uma nova Capital. A nossa Cidade, a mais velha e tradicional do Brasil, não pôde ficar atrás das outras. A occasião é propicia para mostrar ao Brasil e ao mundo do quanto é capaz o povo da Bahia.

A Bahia carece de um plano, um plano de conjunto, um plano racional, intelligente, pratico.

FONTE: Comissão do Plano da Cidade de Salvador(1937) Conferências. Cia. Editora e Graphica da Baía:: VIII

E como "elementos indispensáveis", podemos identificar três propostas relacionadas à criação de uma estrutura institucional não apenas para desenvolvimento mas para efetivação dos trabalhos técnicos: a criação de um Departamento de Urbanismo " para empreender os estudos e executar os trabalhos recomendados pela Comissão"; a criação de uma Directoria de Urbanisação- para zelar por monumentos, paisagens, loteamentos, etc. e representar o poder municipal nos projetos e realizações da Comissão. A criação de uma " Caixa de Urbanisação", com recursos provenientes de uma taxa sobre o imposto predial e terrenos baldios de 5% na zona urbana, 3%

na zona suburbana e 1% na zona rural, durante três anos, para a elaboração da planta cadastral; para obras, sugere "o emprego de taxas de benefícios de desapropriações marginais, de pedágio e outras criadas pelo Conselho Municipal". (Comissão do Plano da Cidade de Salvador, 1937: 140-144)

FIGURA 32.

ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

CONSELHO MUNICIPAL

Parte política e representativa

Conselheiros municipais (com remuneração)
(escolhidos pelo povo)
Presidente do Conselho: Prefeito
(escolhido pelo governador)

Parte técnica e administrativa

Gerente da Cidade (escolhido pelo Conselho entre homens de reconhecida capacidade de trabalho ainda que esteja residindo fora do Município, quando escolhido e que será também o representante nato do Conselho na Comissão do Plano da Cidade).

GABINETE DO PREFEITO { Oficial de gabinete (pode ser ou não funcionário da Prefeitura)
Dactilógrafo
Escrivão

SECRETARIA -- Secretário: pode ser {
ou não funcionário da Prefeitura { Seção de compras
do Expediente e arquivo
Consultor Jurídico
Procurador ou advogado

DIRECTORIA DO PATRIMONIO -- Director: { Seção do Matadouro e Mercados
Técnica, Cemiterios e Terras

DIRECTORIA DA FAZENDA -- Director: { Seção da Receita e Collectorias
Despesa
Contadoria
Thesouraria
Aferição

DIRECTORIA DE ENGENHARIA -- Director: { Seção Técnica
de Obras e Laboratorio de Analyses de materiais
do Almoxarifado, officinas e garage

DIRECTORIA DA LIMPEZA PUBLICA -- Director: { Seção do Serviço Externo
do Almoxarifado, officinas e garage
da Fiscalisação Geral

DIRECTORIA DE URBANISMO -- Director: { Seção de Agricultura, Parques e Jardins
Urbanismo e Expansão da Cidade

DIRECTORIA DE ILLUMINAÇÃO -- Director:

DIRECTORIA DE MACHINAS E VIAÇÃO -- Director:

DIRECTORIA DA ASSISTENCIA MUNICIPAL -- Director: { Seção de Protecção aos Pobres, á velhice e orphãos
desamparados.
Seção de Assistencia medica aos funcionarios e operarios.
A esta Seção devem ficar subordinados todos os medicos das diversas repartições: Matadouro, Bombeiros, Limpeza, jardins, etc. e mais o Pharmaceutico (Laboratorio Municipal).

GUARDA CIVIL { noturna } Commandante:
diurna

CORPO DE BOMBEIROS (deve ser desarmado) -- Commandante:

DIRECTORIA DE AGUAS E ESGOTOS -- Director: { Seção de Aguas
Esgotos

NOTA: Com os augmentos de vencimentos devem desaparecer as quotas aos funcionarios, que reverterão a favor do Monte-Pio e que passará a distribuir 3/5 e não 2/5 dos vencimentos annuaes, aos beneficiados. As multas cobradas aos infractores, todas as porcentagens a advogados e juizes reverterão a favor do Monte-Pio dos Funcionarios Municipaes.

Deverão passar para o Estado e antes de qualquer reforma, com as rendas para tal fim cobradas pela Prefeitura: o medico da Detenção, os escrivães, sub-escrivães, officiaes de justiça e conservador do Forum; o serviço de inspecção de autos e marinellis; os funcionarios em disponibilidade cujos departamentos foram incorporados aos do Estado: director de hygiene, delegados escolares, director do ensino.

A equidade e justiça exigem o aproveitamento dos funcionarios em disponibilidade que percebam altos vencimentos sem prestarem serviço algum; são estas desigualdades que geram os descontentamentos e quebram o estimulo dos funcionarios publicos.

O trabalho diario será de 6 horas e não 5 como actualmente; aos sabbado 4 horas. Nas classificações de chefe de secção para baixo, até aos trabalhadores, haverá treis classes de funcionarios: 1.a, 2.a e 3.a classe.

Todo o trabalho além das horas do expediente terá uma remuneração proporcional ás horas de serviço.

FONTE: Comissão do Plano da Cidade de Salvador(1937) Conferências. Cia. Editora e Graphica da Bahia

Além disso, a Comissão sugere para a Administração Municipal o sistema de "gerente municipal" "adoptado com excellentes resultados na maioria das cidades dos Estados Unidos". É formulada uma proposta de "Organização da Administração Municipal", onde um Conselho Municipal composto por um setor político e representativo e um setor técnico e administrativo dever ser presidido pelo Prefeito escolhido pelo Governador. O Gerente da Cidade se situa no setor técnico e administrativo. A "Directoria de Urbanismo" se organiza em duas Seções, que contemplam o rural e o urbano: Agricultura, Parques e Jardins e Urbanismo e Expansão da Cidade. (idem, ibidem)

A Comissão propõe de forma acabada o "Anti-projecto de Regimento Municipal", do qual tratamos anteriormente e o Regimento Interno para a Comissão do Plano da Cidade de Salvador é aprovado definitivamente no final da Semana de Urbanismo. Ou seja, dois passos fundamentais para questões prementes: oferece um instrumento para controlar o crescimento urbano e garante a institucionalidade da Comissão.

O segundo aspecto importante se refere ao Plano da Cidade. Nas várias conferências, assim como nas proposições de leis, instrumentos, etc. são inúmeras as denominações utilizadas: "plano de conjunto", "plano regulador do desenvolvimento", "plano geral do Município", "plano de expansão e remodelação". Assim como nos textos de Anhaia Mello, Washington Azevedo e Baptista de Oliveira, esta terminologia nebulosa não expressa indefinição, mas um universo em formação, a busca de uma denominação precisa e de um formato para um plano que visa todas as particularidades: "a barateza da vida; a prophylaxia; a facilidade dos transportes; a localização das escolas; o alargamento das ruas; a construção de parques e jardins, enfim, todos os problemas urbanos", um plano que envolva "estudo, methodo, raciocínio, ponderação, previsão e economia" (Comissão do Plano da Cidade de Salvador, op.cit.: Xi, XII).

Esta indefinição a respeito do plano se evidencia também no âmbito das comissões de planos em Recife, em Porto Alegre, e mesmo no Rio de Janeiro, em relação ao Plano Agache. O plano de Agache, como mostra Pereira (1996: 369), "não deixa de ser um "modelo metodológico" de abordar a cidade", e como mostram Outes (1997) e Almeida (2004) serviu de referência para Nestor de Figueiredo, no Recife, e para Gladosh, em Porto Alegre. No entanto, os debates ocorridos no Rio de Janeiro, assim como toda a organização em sub-comissões no Recife para subsidiar o plano de Figueiredo, os debates em torno do plano de Gladosh, e de Lincoln Continentino, em Belo Horizonte, evidenciam que não se tratava de adoção de um modelo, mas de construção de um modelo de plano. O plano de Agache é, sem dúvida, o que se realiza como plano que abrange parte significativa das questões em pauta na década e ajuda a construir a pauta de debates. É o que, de certa forma, afirma Oliveira Reis, que presidiu a Comissão do Plano do Rio de Janeiro:

“O Plano Agache teve o mérito de alertar os engenheiros municipais e despertar o interesse nos meios profissionais sobre os problemas de urbanismo. Os problemas de ordem local foram substituídos por outros de âmbito mais largos, visando a áreas maiores, interessando cada vez mais o maior número de munícipes. Os pequenos grupos confinados, que a política estreita restringia a questões meramente locais, foram sendo ampliados e considerados como parte de um conjunto, tendo a cidade por um todo. Desse ponto de vista o urbanismo funcionou como revolucionador de mentalidade. Quem provocou essa alteração em nosso meio foi, sem dúvida, o Plano Agache” (REIS, J. de. O. (1977) Rio de Janeiro e seus Prefeitos – evolução urbanística da cidade. Rio de Janeiro.PMRJ:.90, apud Faria, 2007) .

É claramente na perspectiva de um universo em formação que podemos interpretar os objetivos da Semana de Urbanismo de Salvador, e que pode ser estendida para o processo de criação de comissões de planos como um todo. Esta perspectiva envolve três níveis de atuação. Um primeiro, que se realiza como uma campanha, através da qual a Comissão se propõe a mostrar a necessidade de um plano, os prejuízos de sua ausência, as economias que traz, e estabelecer uma colaboração íntima entre governo, comissão e sociedade, para garantir sua execução. O segundo nível se realiza no campo da formação de um saber técnico - formulação de concepção de plano e de instrumentos urbanísticos – que dêem conta das complexidades da nova etapa da realidade urbano-industrial. E o terceiro, que visa definir o espaço do urbanismo e dos urbanistas na administração municipal, o que implica em reorganizar a estrutura administrativa.

4. PARA ALÉM DO OLHAR TÉCNICO

OS CONGRESSOS: A CONVERGÊNCIA ENTRE HABITAÇÃO E URBANISMO

A realização de dois congressos no início da década de 1930 – o IV Congresso Pan-americano de Arquitetos em 1930, no Rio de Janeiro, e o I Congresso de Habitação, em 1931, em São Paulo, e dois no início da década de 1940 – o I Congresso Brasileiro de Urbanismo e as Jornadas de Habitação Econômica, ambos em 1941, no Rio de Janeiro, permitem mapear o percurso de idéias e práticas debatidas ao longo da década, através das teses apresentadas, assim como as articulações institucionais e políticas nacionais e internacionais dos urbanistas e o esforço de institucionalização que estes eventos também representaram para o campo do urbanismo. Além disso, os congressos aparecem como espaço privilegiado para a convergência entre a reflexão e trabalhos desenvolvidos no âmbito da provisão habitação social, alavancada na Era Vargas, e as idéias e práticas urbanísticas.

O IV Congresso Pan-americano de Arquitetos foi realizado no Rio de Janeiro e teve como presidente Nestor de Figueiredo. Os congressos pan-americanos são idealizados por um grupo de arquitetos uruguaios reunidos na Sociedade de Arquitetos do Uruguai, e sua primeira edição acontece em Montevideu, em 1920. Voltam-se inicialmente, para a defesa e a regulamentação da profissão de arquiteto, e este esforço pelo reconhecimento da profissão e pela delimitação das atribuições dos arquitetos em toda a América se inclui, segundo Atique (2007:1-5), no debate entorno da política pan-americanista, que se inicia no século XIX., envolvendo os países da América do Sul e os Estados Unidos.

O I Congresso de Habitação, em 1931, em São Paulo, foi promovido pela Divisão de Architectura do Instituto de Engenharia de São Paulo e patrocinado pela Secretaria da Viação e Obras Públicas do Estado de São Paulo e pela Prefeitura Municipal da capital. Presidido pelo engenheiro Alexandre de Albuquerque, teve entre seus participantes professores da Escola Politécnica e autoridades. Anhaia Mello, prefeito da Capital, foi um dos presidentes de honra e realiza a primeira conferência do evento – “Problemas de urbanismo que interessam directamente a Cidade de São Paulo” e Alexandre de Albuquerque, em sua conferência, faz a crítica aos Códigos Municipais em vigor em São Paulo. (Instituto de Engenharia, 1931: p. 23)

Nestes dois congressos, a partir dos seus temários, conclusões e determinações pode-se observar a inserção de questões urbanísticas de forma pontual. Dos dez temas do IV Congresso Pan-americano de Arquitetos, apenas três podem ser incluídos entre os que envolviam uma dimensão urbanística – “O arranha-céu e sua conveniência sob os vários aspectos higiênico, econômicos, social e estético”; “A solução econômica do problema

residencial” e “Urbanismo e arquitetura paisagista”⁵⁴ – que aparecem bastante condicionadas às questões projetuais da arquitetura. No entanto, nesta edição do evento realizada no Brasil amplia-se a concepção do arquiteto como profissional com capacidade de composição arquitetônica, para a qual conhecimentos históricos, técnicos e científicos davam suporte. Nesse congresso é determinado que cadeiras ou cursos de urbanismo sejam criadas nas escolas de arquitetura assim como o ensino especializado da Arquitetura Paisagista, e que o Urbanismo constitua tema obrigatório dos futuros congressos. Esta recomendação foi seguida na montagem do V Congresso, em 1940, ocorrido no Uruguai, que dedicou grande parte de suas discussões à questão do crescimento das cidades e da resolução dos déficits habitacionais. (Atique, op.cit.:6)

De fato, no V Congresso Pan-americano de Arquitetos, no qual Nestor de Figueiredo preside a delegação brasileira, entre seis temas relacionados à arquitetura e à habitação⁵⁵, um se voltou estritamente ao urbanismo - Os problemas atuais do crescimento das cidades americanas - organizado nos seguintes sub-temas “Desenvolvimento em altura ou intensificação em superfície”; “Como e por quem devem ser organizados e orientados seus planos” e “Conveniência de se legislar sobre o destino das terras que circundam as cidades”. o congresso recomendou a criação de uma “*Conferência Pan-americana de Urbanismo*”.

O I Congresso de Habitação teve por finalidade discutir a questão da habitação e tirar conclusões e comissões para desenvolver trabalhos que contribuíssem na resolução da questão. A importância deste congresso já foi enfocada do ponto de vista de seu vínculo com as teses do II CIAM (Bonduki,1998) e de uma perspectiva de atuação do Estado na provisão da habitação operária e de sua incorporação na pauta dos problemas urbanos (Carpintero,1997; Bonduki,1998). Aqui nos interessa destacar como foi abordada a dimensão urbanística da habitação. Nas conferências e conclusões do Congresso a questão da expansão urbana está presente, principalmente no âmbito das discussões sobre a legislação. Do temário constam questões relacionadas às habitações coletivas; à racionalização dos materiais de construção: processos de construção, padronização, conforto; ao financiamento das construções e dois temas que envolviam aspectos urbanísticos - “Codificação: códigos estaduais e municipais, exames de resistências e recepção de materiais” e “

54 Os outros temas foram: Regionalismo ou internacionalismo na arquitetura contemporânea? Orientação espiritual da arquitetura na América; o ensino da arquitetura; Regulamentação profissional e direitos de autor do arquiteto; Defesa do patrimônio artístico, principalmente arquitetônico das nações americanas; Organização dos concursos públicos e particulares, nacionais e internacionais de arquitetura; Como julgar as tendências da arquitetura moderna, decadência ou ressurgimento?; Parques escolares, universitários, atléticos e de diversões. (Instituto de Engenharia (1931) Anais do I Congresso de Habitação)

55 Os outros temas foram:.a vivenda da classe média;.concursos públicos; os auxiliares especialistas em obras de arquitetura;.estudos complementares de especialização nas Escolas de Arquitetura;.sistematização do estudo da História da Arquitetura Americana; 7.temas livres.

Habitações econômicas: programas, loteamentos de terrenos, distritos". (Instituto de Engenharia (1931: 23)

As conclusões do Congresso de Habitação de 1931 se referem à necessidade de revisão da regulamentação, contemplando a padronização de medidas e materiais de construção para o barateamento e racionalização das construções, e o controle da subdivisão de terrenos - loteamentos. Dos seis "votos aprovados" em plenárias pelo congresso, os abaixo citados podem ser entendidos como a percepção da dimensão urbanística relacionada à habitação naquele momento:

"VOTO APROVADO

O I Congresso da Habitação considera da mais alta importancia a questão do arruamento particular e solicita para ella a attenção dos legisladores no

sentido de obter solução que resguarde os interesses do município, fornecendo-lhe o controlle da questão, respeitados os interesses da collectividade sob o ponto de vista social.

"VOTO APROVADO

O I Congresso de Habitação julga não ser possível obter barateamento na construção das habitações populares sem que sejam creados maiores facilidades nas disposições regulamentares vigentes; pelo que suggere aos poderes publicos providenciar sobre o assumpto permittindo nos elementos essenciaes das construcções modificações que condusam diminuir o custo sem affectar a salubridade, desde que as construcções se destinem a resolver o problema das habitações operarias economicas."

Além destes, a questão da legislação ganha relevância nas atribuições do Conselho Permanente de Habitação , cuja constituição é aprovada.

"VOTO APROVADO

O I Congresso de Habitação conclue que para ser feito um estudo consciencioso ao problema das habitações populares convem a constituição de um Conselho Permanente da Habitação Popular, do qual fariam parte engenheiros, architectos, industriaes, sociologos, medicos, juristas etc. e que deverá reunir tudo quanto de melhor exista na legislação estrangeira, adaptavel ao nosso meio mantendo sempre o espirito eminentemente social da idéa."

É, portanto, única e exclusivamente na perspectiva da legislação – das construções e do arruamento – que se estabelece, nesse momento, o vínculo entre habitação e urbanismo.

Nos dois congressos realizados no início da década de 1940 – o I Congresso Brasileiro de Urbanismo e as Jornadas de Habitação Econômica – a consolidação da perspectiva urbanística, seja em relação à habitação, seja ao próprio escopo do urbanismo, atendendo ao alargamento da disciplina que ao longo da década foi perseguido, é notável. Além disso, nos dois congressos, o envolvimento de setores governamentais, técnicos e de organizações da sociedade, revelam o nível de articulação política pretendida pelos profissionais.

O I Congresso Brasileiro de Urbanismo realizado no Rio de Janeiro, em 1941, com a perspectiva de se constituir na “*estaca zero dos congressos sucessivos*”, realiza uma segunda edição, no ano seguinte, no Recife, que não terá a mesma dimensão. Ainda que não tenha se mantido como fórum de debates e que tenha, como mostra Villaça (1999), incorporado teses com assuntos que eram oblíquos ao tema, sua importância está nos conteúdos de urbanismo que propõe para discussão, nas proposições e também no amplo leque de setores que consegue reunir. O Congresso reuniu trezentos participantes, entre representantes de prefeituras de cidades das várias regiões do país, de entidades de engenheiros e de arquitetos, sindicatos de engenheiros, entidades de construtores civis, construtoras, representantes de governos estaduais, de prefeituras, etc. Este tipo de aglutinação só confirma a década de 1930 enquanto momento singular de mobilização e de difusão do urbanismo.

FIGURA 34. CARTAZES CLASSIFICADOS NO CONCURSO PARA O I CONGRESSO BRASILEIRO DE URBANISMO

FONTE: Revista Urbanismo e Viagem. Nº 11 novembro 1940

O Congresso foi organizado pelo Departamento de Urbanismo do Centro Carioca. Criado em 1917 como instituição cívica de utilidade pública, atuou até

1930 se manifestando sobre assuntos importantes para o país, notadamente aqueles relacionados às artes, e numa postura de constante defesa de brasilidade. A partir dos anos 1930, se envolve mais com as questões da cidade, criando, em 1937, um Departamento de Urbanismo, e atraindo para seus quadros profissionais como José de Oliveira Reis, Francisco Baptista de Oliveira, Armando de Godoy, Mario de Souza Martins. Privilegiava a atuação junto ao legislativo, elaborando relatórios técnicos influenciando a ação de vereadores, (Stuckenbruck,1996:81;Silva, 2003:114-115)

Francisco Baptista de Oliveira, na época presidente do Centro Carioca, presidiu a Comissão Organizadora do Congresso e teve como vices Carmem Portinho e Mário de Souza Martins. A sessão solene de inauguração, na sede da Associação Brasileira da Imprensa, contou com a presença do Ministro da Educação e Saúde Pública, Gustavo Capanema, e do representante do Presidente da República, Geraldo Mascarenhas. No dia seguinte ao encerramento, os congressistas foram recebidos pelo presidente Getúlio Vargas, que disse que examinaria as conclusões do Congresso " para ver até que ponto poderia o governo colaborar para a sua execução " . Além disso, declarou que durante seus tempos de congresso havia pensado na criação de uma comissão de arquitetos e urbanistas " para o estudo das normas gerais e unificação de pontos de vista para as cidades brasileiras, levando em conta as condições locais de cada uma. Afirmou, ainda, que estava disposto a prestar todo apoio ao próximo Congresso, o que o governo não havia feito para o primeiro O Rotary Club ofereceu um almoço de homenagem ao Congresso, convidando o Presidente da Comissão Organizadora, o Presidente do Centro Carioca, e representantes de São Paulo, Bahia, Pará, Pernambuco e do Club de Engenharia.

FIGURA 35. CARTAZ DO I CONGRESSO DE URBANISMO

FONTE:Revista Urbanismo e Viação. Nº 11.novembro 1940

FIGURA 36. CAPA DA REVISTA URBANISMO E VIAÇÃO

FONTE: Revista Urbanismo e Viação. Nº 11 novembro 1940

Articulações internacionais também foram encaminhadas. Em suas conclusões, o Congresso incorpora que “na elaboração de planos futuros sejam atendidos princípios que constam da Ata final do 1º Congresso Panamericano de Municípios”, realizado em 1938, em Cuba, na cidade de Havana, quando foi criada a *Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal*. (Revista Urbanismo e Viação, 1941, março, nº13:23-37)

Das sessões técnicas participaram os profissionais atuantes ao longo da década de 1930, em administrações municipais, em cursos de arquitetura ou de engenharia, escrevendo nos periódicos, proferindo palestras, realizando projetos, ou atuando em entidades profissionais. É na composição das sessões e em suas conclusões que se revelam as perspectivas dos profissionais em relação ao urbanismo como campo de saber e de atuação profissional. Foram seis sessões temáticas assim organizadas : História e Divulgação, presidida por Atílio Correia Lima; Legislação, Administração e Organização, presidida por Nestor de Figueiredo; Aplicação e Execução, presidida por J. O. Saboia Ribeiro;

Saneamento e Higiene, presidida por Francisco Saturnino de Brito Filho; Tráfego e Comunicações, presidida por Cyro Farina Filho e uma sessão destinada a Urbanismo e Habitações, presidida por José Marianno Filho. Além dessas sessões havia um grupo de trabalho para organizar a Exposição de Urbanismo, presidida por José de Oliveira Reis. (Revista Arquitetura, Dezembro 1940, ano 6, nº50 : 13 e Urbanismo e Viação, março 1941, pp32-36)

O texto introdutório do documento publicado juntamente com a organização, o regulamento geral e as conclusões, logo após o Congresso – “ O urbanismo que exige a vida moderna” - dá a medida da consciência do patamar que alcança o processo de urbanização e de industrialização no Brasil e os desafios que os profissionais se colocam:

“ Nas ultimas decadas, o crescimento vertiginoso das populações das cidades, a rapida evolução das ciencias e as diferentes atividades industriais, com a complexidade dos fatores que põe em jogo, deram um impulso extraordinário às cidades, cujo desenvolvimento, escapando a todas as providencias normais, apresenta problemas de tal magnitude, que torna necessário sair

da inércia e apatia para buscar soluções que evitem males irremediáveis "(sic) (Urbanismo e Viação. n.13. março de 1941: 23)

O temário e as conclusões se configuram como uma síntese do repertório confrontado pelos profissionais do campo do urbanismo ao longo da década de 1930, nas Comissões de Planos, nos Departamentos das Municipalidades, debatido nos congressos e divulgado nas revistas e em livros publicados. Explicitam, por um lado, a formulação coerente de uma visão abrangente a vários aspectos da vida urbana, sinalizando para interfaces do urbanismo com outros campos disciplinares, e um repertório que inclui um novo estatuto para o urbanista e para o urbanismo na administração pública. Essa perspectiva foi abordada num conjunto de teses que abrangiam a questão da institucionalização do Urbanismo em nível nacional(Mario de Souza Martins); a formação em administração e urbanismo (Luiz Dodsworth Martins); as relações entre geografia urbana e urbanismo (Jerônimo Cavalcanti); a criação de um Código Urbanístico Brasileiro (Francisco Baptista de Oliveira e Elmano Cruz); o controle dos serviços públicos (Anhaia Mello e Miranda Carvalho); os Planos Diretores (Gustavo Maia e Waldemar Paranhos de Mendonça); as questões de circulação e congestionamento (Mario de Souza Martins e Giuseppe Centola) e a questão da Proteção de monumentos (Ariosto Berna e João Marchesini).(Revista Arquitetura, Dezembro 1940, ano 6, nº50 : 13 e Urbanismo e Viação, março 1941, pp32-36)

Por outro lado, é neste Congresso que a habitação é assumida como questão na pauta urbanística. Como mostra Bonduki(1998:73), a habitação passa, nesse momento, a ser abordada por diferentes disciplinas, acompanhando uma tendência internacional. A habitação, no contexto da era Vargas, emerge como condição básica de reprodução da força de trabalho o que a coloca como fator econômico na estratégia de industrialização e como elemento de formação ideológica do trabalhador, decisivo para a criação do trabalhador –padrão forjado pelo regime para constituir sua base de sustentação política.

Na seção sobre o tema Urbanismo e Habitação, este papel atribuído à habitação se explicita: a habitação é abordada em seus aspectos sociais, técnicos, financeiros e urbanísticos, e em suas especificidades no contexto urbano e rural.

As teses abrangem a questão da institucionalização da Casa Popular em nível nacional(Francisco Baptista de Oliveira) e a Habitação operária, para funcionários e favelas. (José Marianno Filho, Alberto Pires Amarante, Américo Campello, Henrique Neves Lefevre (Revista Arquitetura, Dezembro 1940, ano 6, nº50 : 13 e Urbanismo e Viação, março 1941, pp32-36)

As conclusões desta seção, assim como de outras, mostram que ocorre um avanço na convergência entre as questões relacionadas à habitação e o urbanismo, que vinham sendo discutidas desde o início da década de 1930, em paralelo. Se naquele momento apenas a legislação era vislumbrada como

ponto de contato, como fica evidente no I Congresso de Habitação, em 1941 emerge uma concepção de habitação embricada com os vários elementos constitutivos do espaço urbano.

Este avanço está, sem dúvida, relacionado ao processo de reflexão e produção coletiva que a partir de 1937 se concretiza em propostas elaboradas pelo “grupo de reformadores sociais o Ministério do Trabalho, defensores da intervenção do Estado no setor habitacional”. Estes profissionais, dentre os quais destaca-se o arquiteto Rubens Porto - assessor técnico do Conselho Nacional do Trabalho, vinculado do Ministro do Trabalho- atuavam influenciados pelo debate internacional e pelas realizações da social-democracia européia no entre guerras, e com os pressupostos explicitados nos Congressos Internacionais de Arquitetos Modernos – CIAMs, desde o final dos anos 1920. (Bonduki, op.cit.: 134) O II CIAM, realizado em Frankfurt am Main, em 1929, que teve como tema “A moradia para o mínimo nível de vida”, pode ser entendido como o momento em que a formulação de indissociabilidade entre habitação e cidade se consoma. Equipamentos públicos - creches, áreas de esportes, refeitórios e lavanderias de uso coletivo – são incorporados na concepção de habitação, e a verticalização e o adensamento são entendidos enquanto elementos estruturais de organização do espaço da cidade. (Feldman, 2005)

Para a convergência entre os dois campos, Baptista de Oliveira e Rubens Porto - desempenham papel relevante. Em 1939, ambos participam do 1º Congresso Pan-Americano de la Vivienda Popular, realizado em Buenos Aires. Baptista de Oliveira representou o Brasil, nomeado pela pasta do Exterior por indicação do Sindicato Nacional de Engenheiros e pelo Club de Engenharia e Rubens Porto integrou a Delegação Oficial do Ministério do Trabalho. O primeiro presidiu a Comissão de Urbanismo e o segundo presidiu a Comissão de Aspecto Social. (Revista Arquitetura e Urbanismo. Novembro e Dezembro. 1939: 66-70). Deste encontro resulta a convergência institucional que se revela no I Congresso de Urbanismo e também nas Jornadas da Habitação Econômica realizada alguns meses depois.

É notável que a tese de criação de um Instituto da Casa Popular, de âmbito nacional, seja apresentada por Baptista de Oliveira, no I Congresso de Urbanismo. Se analisarmos o conjunto de seus textos publicados, podemos observar que é após a sua participação no Congresso de Buenos Aires que passa a enfocar a questão habitacional. Em seu retorno realiza conferências no Club de Engenharia, em 1939- “A casa popular e o aspecto urbanístico das cidades”⁵⁶, no Instituto de Engenharia de São Paulo, em 1940- “A casa popular como problema urbanístico”⁵⁷, e apresenta a tese “Residência Mínima – o problema da arquitetura contemporânea”, na Segunda Convenção de Engenheiros realizada em São Paulo, em 1940⁵⁸. Publica uma série de textos

⁵⁶ Publicado na Revista do Club de Engenharia. Dez1939.pp 37 a 44 e 46.

⁵⁷ Publicado em Boletim do Instituto de Engenharia de São Paulo jan- julho.1941.pp77-90

⁵⁸ Publicado em Urbanismo e Viação. N10. Rio de Janeiro. Set-1940.pp.17-20

sobre a questão entre 1939 e 1940, nas revistas Urbanismo e Viação, na Revista do Club de Engenharia e no Boletim do Instituto de Engenharia de São Paulo. A questão da casa popular entra, definitivamente, em sua pauta sobre as atribuições do poder público e da sociedade:

“ ...é necessário que esse problema seja melhor encarado, isto é, que o Estado, a Sociedade, a Família e o Cidadão, tenham uma idéia clara sobre o assunto, para resolve-lo de maneira completa e total” . (Baptista de Oliveira(1941: 84)

Em suas conferências e textos discorre sobre o Congresso de Buenos Aires, sobre as várias experiências de bairros populares e planos desenvolvidos na Argentina, Uruguai, Chile, e sobre os problemas habitacionais no Brasil - mocambos, favelas, cortiços. Apresenta soluções projetuais de residências mínimas, discute o aspecto urbanístico das construções, e a necessidade de instituições e leis – da lei de subdivisão do terreno à legislação de edificações para chegar a soluções:

“ A doutrina social está estabelecida; as instituições e as leis surgirão brevemente, a experiência está produzindo seus frutos; o terreno está limpo, a terra está arada, chegou o tempo de semear para colher imediatamente. (Baptista de Oliveira(1941: 82)

O I Congresso de Urbanismo desempenha o papel de articular o que já está formulado: reúne os engenheiros e arquitetos envolvidos na concepção dos conjuntos dos Institutos de Aposentadoria e outras modalidades de habitação social e os atuantes na esfera do urbanismo. A presença de Carmen Portinho como vice de Baptista de Oliveira na organização do Congresso é expressão desta convergência.

As conclusões do I Congresso de Urbanismo são exatamente as mesmas da Comissão do Aspecto urbanístico do I Congresso de Vivendas Populares de Buenos Aires. A indicação de que as áreas destinadas às habitações populares devem ser previamente estudadas do ponto de vista urbanístico e subordinadas a um plano diretor da cidade; que as legislações referentes ao Código de Obras, em especial às relativas às construções e habitações devem estar em harmonia com as legislações urbanísticas, “ sendo aquelas uma consequência destas” , e de criação de um Instituto da Casa Popular, refletem uma articulação local – entre os setores que vinham atuando na temática da habitação e os profissionais voltados para as questões técnicas do urbanismo, e também uma articulação pan- americana.

Em relação à institucionalização do Urbanismo as conclusões do Congresso indicam a criação de toda uma estrutura federal que envolve divulgação, monitoramento de estudos urbanísticos e formação de urbanistas e técnicos, que devem se organizar em três tipos de instituições: um Departamento

Nacional de Urbanismo - órgão autônomo, destinado a orientar e divulgar em todo o País os princípios e as iniciativas de caráter urbanístico, bem como promover o seu ensino especializado; um Conselho Nacional de Urbanismo, composto por técnicos formados pelo Instituto, com a atribuição de "verificação de todos os estudos urbanísticos que forem realizados pelas municipalidades brasileiras", com sede no Rio de Janeiro, e delegações nas capitais; e um Instituto Brasileiro de Urbanismo, autônomo, junto à Universidade do Brasil.

Do ponto de vista de instrumentos urbanísticos, indica o estudo de um Plano Nacional de Urbanismo, coordenador dos planos regionais, com criação de organismos especiais de estudos permanentes para resolver e determinar a sua execução, e a unificação do sistema legal referente a urbanismo, a organização de novos Códigos de Obras, atualizados de acordo com as modernas conquistas da arquitetura, da evolução técnica dos elementos de construção e do "próprio conceito arquitetural", e a designação de comissões técnicas para elaboração de planos de zoneamento e respectiva legislação, nas diferentes coletividades brasileiras.

E como já vinha ocorrendo em várias capitais, ao nível das Comissões de Planos, indicam que seja prestigiado pelo Governo toda iniciativa destinada a defender o Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, mas nesse momento já respaldados pela criação do SPHAN - Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Na perspectiva de viabilizar os planos urbanísticos, propõe a criação de leis urbanísticas garantidoras de sua plena execução e defensora dos direitos entre o Governo e o público, destacando as seguintes estratégias: que todos os Estados da Federação promulguem leis orgânicas instituindo a Taxa de melhoria, tomando como modelo a lei paulista (2509 de 02/01/1936); que os municípios adotem sistematicamente a Taxa de Melhoria no financiamento de todas as obras e melhoramentos públicos que produzem a valorização dos imóveis compreendidos na zona beneficiada e que a política tributária brasileira seja conduzida de modo que venha a caber aos Municípios, gradativamente e em futuro não afastado pelo menos 26% das rendas arrecadadas pela União, Estado e Município.

Na linha de legitimação do profissional urbanista e de delimitação de seu campo de atuação, é proposta a formação de um corpo técnico de inspetores, fiscais de observâncias urbanísticas determinadas nos planos e nas legislações; a criação de técnicos urbanistas para atuar em colaboração com autoridades superiores e administrativas de cidades e municípios, e que todos os municípios procurem ter a seu serviço pelo menos um profissional habilitado nos termos do decreto que regulamenta a profissão de arquiteto e engenheiro. Que em todas as capitais e cidades principais em que se realizarem planos regionais que esta organização seja entregue a um profissional especializado e de notória competência.

E no que se refere especificamente aos Departamentos das Municipalidades, que sejam organizados com uma equipe técnica composta, no mínimo, por um engenheiro agrônomo, engenheiro industrial ou eletricitista, um engenheiro arquiteto, um engenheiro civil e um técnico especialista em urbanismo.

A demarcação da profissão de urbanista se restringe a engenheiros e a arquitetos, tanto na formação em pós-graduação, pois o Instituto Brasileiro de Urbanismo que propõem deve se destinar para formação de urbanistas com matrículas "privativas de engenheiros e arquitetos" e para formação de técnicos municipais, "com matrícula exclusiva para pessoas que tenham o curso Universitário", quanto na ocupação dos cargos solicitados. Uma estratégia que vai na contra-mão da concepção de urbanismo preconizada na década, experimentada nas comissões de Planos, defendida pelos profissionais mais atuantes, e também incoerente com a mobilização desencadeada ao longo da década de 1930.

Numa direção oposta se realizam as Jornadas da Habitação Econômica em setembro do mesmo ano, simultaneamente em São Paulo e no Rio de Janeiro. As Jornadas contaram com a participação de engenheiros, higienistas, advogados, assistentes sociais, urbanistas, sociólogos, economistas, demógrafos, geógrafos, empresários e escritores. (Bonduki, 1998: 74) São realizadas por iniciativa do IDORT – Instituto de Organização e do Trabalho e com a colaboração do Rotary Club. Fundado em 1931 por um grupo de intelectuais, educadores e empresários em resposta à crise de 1929, o IDORT se volta para o planejamento e pesquisa de métodos de racionalização da administração municipal e do trabalho, e mantém vínculos com empresários envolvidos no projeto de desenvolvimento industrial. (Revista Urbanismo e Viação. nº 17. Outubro. Rio de Janeiro. 1941: 21-23)

Diferentemente dos demais congressos, as Jornadas tiveram todo o seu programa aberto à comunidade, pois além das exposições voltadas ao público, as palestras se realizaram em várias instituições - no Rotary Club, na Sociedade Engenheiros da Prefeitura do Distrito Federal, na Sociedade Brasileira de Economia Política, na Associação Brasileira de Educação, entre outras, e foram transmitidas por diferentes canais de radiodifusão, inclusive na Hora do Brasil até. Se configurou como uma campanha, contando com o apoio dos empresários paulistas organizados pela Associação Comercial de São Paulo. (idem, ibidem)

A Comissão Executiva foi presidida por Rubens Porto e Baptista de Oliveira foi um dos vices. O temário das Jornadas foi organizado em torno de quatro núcleos temáticos, expressando a multidisciplinaridade que a questão da habitação alcançava naquele momento: Temas Sociais, Temas Técnicos, Temas Financeiros e Temas Urbanísticos, revelando o nível de complexidade alcançado em relação ao problema habitacional. (idem, ibidem)

Reafirmando a convergência com o urbanismo assumida no I Congresso de Urbanismo, o núcleo de Temas Urbanísticos aborda os aspectos que haviam estruturado o Congresso de Urbanismo - agora todos relacionados à habitação: Plano e Saneamento: sua relação com a habitação; zonas residenciais populares; cidades e jardins; comunidades self-contained; descentralização industrial e habitação operária; Serviços públicos: água, esgotos, calçamento, comunicações, iluminações, combustível; Higiene da habitação: habitação. higiene do terreno, insolação, ventilação, isolamentos térmicos; Transporte Coletivo: urbano, suburbano; Regulamentação urbanística: do plano; do zoneamento; do loteamento; da ocupação do lote e Fiscalização. (idem, ibidem)

O urbanismo foi incorporado como questão da habitação social. Mas os urbanistas não absorveram o estágio de multidisciplinaridade que se realizava entre os "reformadores sociais" da área de habitação. A possibilidade da multidisciplinaridade no campo do urbanismo, como veremos adiante, ocorrerá por outros circuitos: através da problematização da realidade urbano-industrial no Brasil por outros campos disciplinares, na própria década de 1930.

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PESQUISA NAS CIÊNCIAS HUMANAS

A produção acadêmica sobre os processos em curso nas cidades brasileiras nos anos 1930 se inicia na própria década, principalmente, através dos estudos realizados por geógrafos, antropólogos e historiadores, que se vincularam à Escola Livre de Sociologia e Política (ELSP), criada em 1933, à Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (FFCL), fundada juntamente com a criação da Universidade de São Paulo (USP), no ano seguinte, em São Paulo, assim como à Universidade do Distrito Federal UDF), criada em 1935, no Rio de Janeiro.

A institucionalização das ciências humanas ocorre associada às mudanças políticas e institucionais da década de 1930. As ciências sociais se incluem entre os campos valorizados como requisitos à modernização social e institucional que exigia uma elite dirigente capaz de agir política e deliberadamente, e participar da formação básica dos cidadãos. Ao mesmo tempo que as ciências sociais "ganharam território próprio nas novas universidades, a Sociologia tornou-se disciplina obrigatória na escola secundária". (Almeida, M. H. T, 2001:224).

No projeto de criação da Escola Livre de Sociologia e Política predomina a presença de engenheiros e médicos ligados ao IDORT, como Roberto Simonsen, Jorge Street, Armando Salles de Oliveira, entre outros. A concepção da Universidade de São Paulo já vinha se gestando desde os anos 1920. e em 1934 é criada por decisão do governador de São Paulo, Armando de Salles Oliveira.⁵⁹ Teve como um dos mentores intelectuais Júlio Mesquita Filho,

⁵⁹ Decreto Estadual nº 6.283, de 25 de janeiro de 1934,

diretor do Jornal O Estado de S. Paulo. A USP começou com algumas escolas já existentes - a Faculdade de Direito (1827), a Escola Politécnica (1894); a Escola de Farmácia e Odontologia (1899); a Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (1901), a Faculdade de Medicina (1914) e outras. (Morse, 1970:330). Com a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras a nova universidade passa a abranger o conhecimento literário, humanístico e científico.

O ensino das ciências sociais é concebido com objetivos diferentes nos dois cursos criados em São Paulo - na USP, "tem por fim formar uma elite de professores secundários e elevar o nível da cultura no nosso meio" e a ELSP tem seu projeto inicial com "a finalidade de formar funcionários técnicos que, seguindo a carreira administrativa, tanto pública como particular, concorram para aumentar a competência acadêmica das nossas administrações"⁶⁰. A ELSP atua como núcleo difusor das pesquisas sobre as cidades, com ênfase na pesquisa de campo, visando aumentar a competência técnica da administração pública e o conhecimento científico da realidade nacional, visão que se inclui na perspectiva colocada pela era Vargas. (Limongi, op.cit.: 260- 261)

A Universidade do Distrito Federal é criada composta por cinco escolas - Ciências, Educação, Economia e Direito, Filosofia e Instituto de Artes, com o objetivo principal de encorajar a pesquisa científica, literária e artística. Pretendia, assim como as demais não apenas produzir profissionais, mas formar os quadros intelectuais do país. Tinha entre seus objetivos propagar as aquisições da ciência e das artes, pelo ensino regular e pelos cursos de extensão popular. Teve em sua concepção a participação de Anísio Teixeira, e para seu corpo docente foi articulada a vinda de uma missão francesa. De concepção inovadora, enfrentou dificuldades com a revolta comunista de 1935, quando Anísio Teixeira é demitido. Durante o Estado Novo, quando o projeto do Ministro Capanema se centrou no fortalecimento da Universidade do Brasil, a UDF é extinta e seus quadros incorporados à Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil, criada em 1939.

No processo de constituição do ensino e pesquisa na área de ciências humanas na década de 1930, os estudos sobre as cidades brasileiras terão espaço privilegiado entre geógrafos, sociólogos e historiadores, mas os trabalhos dos dois primeiros é que preparam o terreno para um processo de interlocução com o urbanismo a partir da década de 1940, que favorece a criação de equipes multidisciplinares.

Neste processo destaca-se a presença significativa de estrangeiros, que vêm em missões para compor os quadros docentes das novas instituições, desenvolvem estudos sobre as cidades brasileiras e têm papel fundamental na formação de pesquisadores e no direcionamento das pesquisas.

Os textos sobre as cidades brasileiras elaborados pelos pesquisadores estrangeiros são, talvez, os primeiros a revelar a dimensão que adquirem as

⁶⁰ Lowrie, 1935, p.105, apud Limongi (2001)

cidades brasileiras enquanto cidades industriais, tornam perceptíveis uma nova materialidade, num registro bastante diferenciado do primeiro arranque da indústria brasileira no final do século XIX. Por um lado, descrevem e problematizam o acelerado desenvolvimento dos centros urbanos como lócus de um novo patamar do processo de industrialização e, por outro, introduzem a análise da rede urbana brasileira.⁶¹

Voltam-se, em sua maioria, às duas maiores cidades brasileiras – Rio de Janeiro e São Paulo, mas há trabalhos também sobre outras capitais e cidades do interior. Rio de Janeiro e São Paulo já haviam sido abordadas em trabalhos anteriores de estrangeiros, como o de Élisée Reclus – 1894 : *Nouvelle géographie universelle*, traduzido para o português em 1900) e o de Pierre Denis (1927) – *Amérique du Sud*. (apud Azevedo, 1970) . Dentre os estudos comparativos da década de 1930, destaca-se o trabalho de Preston E. James - " Rio de Janeiro and São Paulo" - publicado na " The Geographical Review" em 1933 e o de Pierre Deffontaines publicado na Revista Brasileira de Geografia, em 1939-" Geografia Humana no Brasil, onde o capítulo II aborda " As duas grandes cidades: Rio de Janeiro e São Paulo" . Captam o momento em que São Paulo supera o Rio de Janeiro como pólo industrial do país, e contrapõem suas características às do Rio.

O Rio de Janeiro é sempre destacado por sua beleza natural. "Uma cidade única - uma cidade que caso pertença a um tipo do qual haja outros exemplos, nenhuma atingiu o nível de elaboração que a capital brasileira", afirma James. A analogia possível é, para o autor, entre o Rio de Janeiro e Lisboa .O arranjo do sítio natural e as relações entre o mar e as montanhas são descritos como uma manifestação espetacular da natureza. Mas também às intervenções realizadas - de 1903 a 1910 - é creditada a responsabilidade pelo estatuto do Rio como uma das mais belas cidades do mundo. " A very new Rio de Janeiro was in the making", afirma, e destaca a avenida Rio Branco, a avenida Beira-mar , os túneis cortando a gama de colinas e a imponente paisagem com arquitetura cuidadosamente instalada à beira- mar contra um fundo de montanhas. (James, op.cit.:283-286)

A analogia com a Europa, é também reconhecida por Deffontaines - " a maior cidade de feição européia do trópico". Caracteriza o Rio como " cidade-estreito" ; "cidade-cabo"; " cidade- península", por suas condições físicas que dificultam o acesso e o abastecimento da população." A função essencial do Rio de Janeiro não será, segundo o autor, fabricar e produzir, mas consumir –"é o maior mercado consumidor do Brasil. " O Brasil, país de produção ativa e recente, mas de consumo embrionário; possui felizmente o Rio, afirma." O rio de Janeiro é cidade administração e de luxo, cidade de passagem e de turismo, cidade de ofícios, de escritórios, de jornais, de universidades - "cidade de

⁶¹ Pierre Deffontaines publica em 1938 um estudo sobre a origem e crescimento da rede urbana brasileira. No Brasil é publicado em 1944 (" Como se constituiu no Brasil a rede de cidades no Boletim Geográfico.nos. 14 e 15 Rio de Janeiro.

grande consumo". São Paulo é a contrapartida – " Um aparelho urbano cujo crescimento rápido só é igualado a Chicago ou Sideney". No território de São Paulo apareceu, segundo o autor, " um novo Brasil desconhecido, o Brasil industrial". (Deffontaines, op.cit.:79 -82)

São Paulo será recorrentemente associada às cidades americanas. Para James, embora com fundação anterior ao Rio de Janeiro, é mais moderna e mais um produto da cultura industrial mundial associada ao século XX e ,talvez indevidamente, à América do Norte" . E a proximidade de São Paulo às cidades americanas é vista em dois aspectos. Primeiro: o mesmo ritmo de crescimento das cidades americanas – São Paulo é " o baluarte de um típico molde norte americano". Outro aspecto que identifica São Paulo com as cidades americanas é a sua organização funcional, no que se revela como metrópole industrial-comercial . (James,op.cit.:292- 295)

Estes trabalhos já são fruto de pesquisa minuciosa de campo, que revelam as estratégias de localização industrial, os conflitos espaciais – ocupação de morros no Rio de Janeiro, "slums" em São Paulo, e um intenso processo de reconstrução. É esta prática de pesquisa empírica, com sistematização de dados, inventários, etc. sobre o espaço urbano que passa a ser desenvolvida , a partir da criação dos novos cursos na década de 1930 no Brasil, e que será absorvida como metodologia no campo do urbanismo.

Entre os sociólogos, o americano Donald Pierson terá papel importante. Vincula-se á ELSP, em 1939, como professor catedrático de antropologia social, e cria, em 1941, uma seção de pós-graduação em Sociologia voltada para o desenvolvimento de pesquisas. Na USP, desde sua criação até o final da década de 1930, estarão presentes Paul Arbousse Bastide; Claude Lévi-Strauss, Fernand Braudel , Jean Gagé, Émile Coornaert,entre outros, nas cadeiras de Sociologia e de História da Civilização. E na Universidade do Distrito Federal, Eugène Albertini, Henry Hauser.(Peixoto,2001)

Pierre Deffontaines ministra a primeira aula inaugural da cátedra de Geografia na sub-seção de Geografia e História criada na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras em São Paulo, em 1934, e de 1935 a 1938, leciona na Universidade do Distrito Federal. Com a saída de Deffontaines, a cátedra passa para a responsabilidade de Pierre Monbeig que, a partir de 1939, com o desdobramento da cátedra em Geografia Humana e Geografia Física, ocupa a primeira até 1946. Em 1946, é criado o Departamento de Geografia no interior da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. (Azevedo, 1970:213)

No campo da geografia, os primeiros resultados de monografias urbanas aparecem nos congressos de brasileiros de Geografia, na década de 1940. Segundo Azevedo (op. cit), na década de 1940 inaugura-se uma nova fase na geografia urbana no Brasil. Nesse momento, a importância assumida pela geografia urbana e seus vínculos com o urbanismo começa a ser manifestada.

Em 1940, no IX Congresso Brasileiro de Geografia, realizado em Florianópolis, Gilberto Freyre apresenta um trabalho denominado " Geografia Urbana", que defende como especialidade a ser assumida pelos geógrafos:

" a geografia urbana se impõe no Conselho Nacional de Geografia como uma especialidade digna de sua maior atenção, quer pelo seu interesse rigorosamente científico, quer pelo prático, relacionada como se acha com problemas de planificação regional e nacional, e de urbanismo e turismo. Logo que possível, seria conveniente que o mesmo Conselho empreendesse a organização e publicação – ou as estimulasse – de uma série de monografias sobre cidades brasileiras".

(" Geografia Urbana" in Anais do IX congresso Brasileiro de Geografi. Florianópolis. 1940.CNG, RJ.1944. apud Azevedo,1970: 212)

No mesmo ano, a Revista Brasileira de Geografia publica o artigo - "A geografia e sua influência sobre o Urbanismo", que já havia sido apresentado no I Congresso de Urbanismo, em 1941, pelo engenheiro da Prefeitura do Distrito Federal Jeronymo Cavalcanti. Cavalcanti aponta a necessidade da geografia para o urbanismo:

" Geografia urbana não é uma etiqueta sonora, um título de sentido ilusório. Na época do adensamento acelerado das aglomerações humanas, o problema da área postou-se dentro da geografia, exigindo-lhe o espaço, como solução lógica para o estabelecimento adequado da morfologia urbana.

.....Saímos assim dos limites da geografia descritiva para observar, comparar e concluir, o que deve ou não fazer o urbanismo, para realizar sua missão, isto é, projetar o tipo de uma cidade ideal, no tempo e no espaço." (Revista Brasileira de Geografia Ano II. Outubro de 1940. no. 4: 526

Entre os sociólogos, os vínculos com a Escola de Chicago, como é o caso de Donald Pierson, terão influência no desenvolvimento de pesquisas empíricas voltadas para a cidade de São Paulo na ELSP, e divulgadas na Revista de Administração Municipal do Departamento de Cultura da Prefeitura, criado na década de 1930 por Mario de Andrade. (Limongi,2001). Embora em menor escala, esta abordagem também estará presente em pesquisas desenvolvidas na USP. O estudo de Lucila Hermann,assistente de Paul Arbusse Bastide na cadeira de Sociologia- "Estudo do desenvolvimento de São Paulo através da análise de uma radial: a estrada do café(1935)", pesquisa realizada em 1935 e em 1944 publicada na Revista do Arquivo Municipal, é um dos exemplos reveladores, pela fidelidade ao método e aos conceitos desenvolvidos pela Escola de Chicago⁶².

⁶² Hermann, Lucilla (1944) Estudo do desenvolvimento de São Paulo através da análise de uma radial- a estrada do café(1935). Revista do Arquivo Municipal.volume 99. São Paulo.PMSP

Estes trabalhos, através da observação da realidade urbana - da pesquisa de campo- revelam os processos sociais, econômicos, culturais das cidades, assim como as condições de vida e da habitação na cidade. Na mesma linha dos trabalhos desenvolvidos pelos sociólogos americanos em seus estudos sobre a cidade de Chicago nos anos de 1920 e 1930, fundamentam os estudos em abundantes bases empíricas. Os recursos documentais que utilizam vão dos histogramas elaborados a partir de dados de recenseamento, registros fotográficos, cartografias - a sistematização, enfim, de um conjunto de informações que busca reconstituir a realidade.

Ainda que estes trabalhos se caracterizem por uma visão naturalizadora dos processos observados e detectados nas pesquisas, terão repercussões importantes nos trabalhos de urbanismo. A importância da observação científica da realidade urbana ganha espaço na perspectiva da concepção alargada de urbanismo e na concepção de plano abrangente a todos os problemas urbanos. O paradigma do exaustivo trabalho de pesquisa social, econômica, demográfica, etc. realizado no monumental *Regional Plan of New York and its Environs*, com uma equipe multidisciplinar, colocará a incorporação destas metodologias como uma etapa indispensável para dar início a todo e qualquer trabalho de urbanismo , a partir dos anos 1940.

A observação da realidade será reforçada com a introdução da metodologia desenvolvida pelos sociólogos, arquitetos, urbanistas e economistas que, no final da década de 1940, se reúnem entorno do padre dominicano francês Louis Joseph Lebreton, vinculado ao Movimento Economia e Humanismo. Com os estudos desenvolvidos na SAGMACS- Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada a Complexos Sociais, criada em 1947, por Lebreton, formam-se os quadros técnicos que comporão as primeiras equipes multidisciplinares para elaboração de planos. Estes quadros formados por Lebreton, num contexto pós- Estado Novo, no período democrático, desenvolvem um método de pesquisa e de análise da realidade que tem como ponto de partida a análise das desigualdades sociais e dos conflitos inerentes à organização econômica e social do subdesenvolvimento- uma perspectiva que coloca a dimensão social e política em primeiro plano.⁶³

⁶³ Sobre os trabalhos da SAGMACS, consultar Lamparelli, Celso Monteiro. Louis-Joseph Lebreton e a pesquisa urbano-regional no Brasil. *Crônicas tardias ou história prematura. Espaço & Debates*.n.37.São Paulo. NERU.1994.pp.90-99 e Leme, Maria Cristina da Silva. A pesquisa pioneira de Lebreton sobre as condições de habitação em São Paulo. *Espaço & Debates*.n.45.São Paulo. NERU.2004.pp.110-113; Angelo, Michelly R. (2007)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho procuramos detectar em que medida a realidade urbano-industrial do Brasil na década de 1930, momento em que se inicia um ciclo de institucionalização do urbanismo e do planejamento urbano que se completa na década de 1970, repercute nas idéias e nas práticas urbanísticas. A partir das análises desenvolvidas, algumas evidências sobre o que se realiza nas cidades, sobre as idéias desenvolvidas pelos urbanistas, os referenciais que prevalecem em suas propostas e os espaços de atuação profissional que assumem e reivindicam podem ser apontadas.

Em primeiro lugar, o que se efetiva nas cidades na própria década de 1930 – os componentes de planos que são executados – ainda apresentam forte vínculo com um ideário anterior. Não incorporam as questões colocadas como prementes pelos urbanistas ao longo da década – que podem ser sintetizadas no controle do crescimento urbano em todas as suas dimensões – mas não se vinculam estritamente ao ideário higienista, como afirmam Ribeiro e Cardoso (1996). Os planos elaborados ao longo da década de 1920 e durante a década de 1930, conferem organicidade às obras que se fazem necessárias para adequar as capitais ao intenso processo imobiliário que o contexto da guerra favorece no Brasil. Nesse sentido, as obras viárias realizadas em inúmeras capitais permitem a remodelação da cidade existente e direcionam o seu crescimento. Os esquemas radiais e perimetrais, referenciados nos urbanistas europeus, se adequam perfeitamente a este nível de resolução, mas não são acompanhados dos instrumentos de controle da expansão que emerge como questão nos vários espaços de atuação dos urbanistas.

A década não pode também ser caracterizada por um padrão dominante de planejamento como interpretam estes autores. Trata-se, ao contrário, de uma década de embates de idéias no campo de urbanismo, em que questionamentos que já se esboçavam na segunda metade dos anos de 1920, atingem um grau de articulação favorecido pelas condições de institucionalização colocadas no contexto do governo autoritário. Tanto assim que alguns profissionais que se destacam na difusão e no debate de idéias e práticas já vinham atuando desde a década anterior, como é o caso de Anhaia Mello e de Armando de Godoy – ambos muito próximos e mesmo pertencentes aos quadros das administrações municipais ou estaduais.

Os debates ocorridos nas várias comissões de planos que se constituíram ao longo da década mostram que não se tratava de adoção de um modelo, mas de construção, de busca de um novo perfil de plano. O plano de Agache para o Rio de Janeiro é, sem dúvida, o que mais se aproxima do elenco de questões em pauta e, certamente ajuda a construir esta pauta, mas também não é assumido como o padrão de plano difundido e que será experimentado nas décadas seguintes. O plano que aparece como modelo a ser seguido é o New York Regional Plan of New York and its Environs, pelo que contém de pesquisas sobre os vários aspectos da realidade urbana, pelo processo de

realização comandado por uma comissão externa à administração envolvendo uma equipe multidisciplinar, além dos instrumentos que formula.

É essa perspectiva que os grupos de trabalho organizados no âmbito das comissões procuram viabilizar, ao definir um temário, ao reunir técnicos especializados nos vários assuntos, e ao incorporar representantes de órgãos do executivo e de organizações da sociedade. O que ocorre nas comissões pode ser entendido como parte de um processo de construção do saber técnico que aquele momento da realidade urbana demandava. A partir dos anos 1940, os conteúdos dos planos, os instrumentos que devem conter, as etapas de sua elaboração, as estruturas necessárias para sua realização começam a ser explicitados. É nesse momento, também, que o termo planejamento começa a ser introduzido na estrutura das administrações municipais, refletindo a sua condição de função de governo.

Também não se pode afirmar que nessa década não se coloca a questão da operacionalização e da exeqüibilidade de planos, constituindo o que Villaça (1999) denomina "plano –discurso". A exeqüibilidade aparece como parte integrante das propostas elaboradas, seja no âmbito de uma legislação urbanística, seja no âmbito das discussões sobre os planos. As várias propostas de organização para a administração municipal, em geral, e para o setor de urbanismo, em particular, são elaboradas no sentido de conferir racionalidade ao processo de implementação do plano. Da mesma forma, vários instrumentos propostos se destinam a garantir o financiamento das propostas dos planos, o que também expressa a preocupação com a exeqüibilidade. A exeqüibilidade é um aspecto crucial da formulação do planejamento como técnica de administração.

As duas modalidades de instituições criadas no período – as Comissões de Planos, na esfera municipal, e os Departamentos das Municipalidades ou Departamentos de Assistência aos Municípios, nos governos estaduais, são instituições que se voltam para a organização do setor de urbanismo e para a qualificação de quadros que respondam à abrangência do urbanismo – do ponto de vista técnico, e à capacidade de execução – do ponto de vista administrativo. As Comissões de Planos, além de desempenharem o papel de difusão da importância do urbanismo e do plano para as cidades, são os embriões da organização de instituições voltadas para a elaboração de planos – papel que será atribuído aos Departamentos de Urbanismo das administrações municipais, a partir dos anos 1940. Os Departamentos das Municipalidades são embriões da atividade de assistência técnica aos municípios no Brasil, que se organiza fora das administrações municipais. Estas duas modalidades de instituições definem espaços de atuação exclusiva de urbanistas e vertentes de atuação profissional diferenciadas, que ao longo do período vão se adequando aos contextos políticos.

No período pós- Estado Novo, ao projeto modernizador da administração municipal aliam-se os princípios descentralizadores fortemente marcados pela

campanha municipalista, no contexto da Constituição democratizante de 1946. As duas modalidades de instituições que emergem na década de 1930 ganham impulso e atuam de forma articulada - a assistência técnica buscando sempre reforçar o papel dos órgãos municipais. Assim como as Comissões de Planos, os Departamentos de Urbanismo vão atuar na perspectiva de instalar um processo de planejamento que rompe com a lógica até então vigente de um setor especializado composto por engenheiros.

Em relação aos Departamentos das Municipalidades, procuram destituí-los de seu papel condicionado pela orientação de controle e fiscalização, valorizando aspectos de qualificação da administração para desempenhar suas funções. Instituições de assistência técnica se organizam fora das administrações - inseridas em universidades ou autônomas.

No campo estrito do urbanismo, a assistência técnica aos municípios progride nas cidades do interior, desde os anos 1950, principalmente através do IBAM- Instituto Brasileiro de Administração Municipal, criado em 1952 no Rio de Janeiro; através da entidade nacional dos arquitetos - o Instituto de Arquitetos do Brasil; e através de instituições vinculadas às escolas de arquitetura e urbanismo. O CPEU - Centro de Estudos e Pesquisas Urbanísticas, na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, criado em 1955 e dirigido por Anhaia Mello, e o CEPUR - Centro de Pesquisas em Planejamento Urbano e Regional, na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade do Recife, criado em 1962, por Antonio Bezerra Baltar desenvolvem trabalhos junto a prefeituras de todas as regiões do país. Os arquitetos atuam também através da SAGMACS - Sociedade de Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada a Complexos Sociais, criada em 1947, vinculada ao Movimento Economia e Humanismo, que articula diferentes instituições e áreas disciplinares. Embora se volte para a pesquisa social, os profissionais envolvidos com os trabalhos da SAGMACS manterão vínculos também com as instituições voltadas para a assistência técnica. Esse é o momento em que se constituem as primeiras equipes multidisciplinares.

A partir da década de 1950, há um salto qualitativo na inserção dos urbanistas no campo da assistência técnica, que se consolida como vertente de atuação profissional. Delimita-se um campo de atuação específico que até hoje persiste - a elaboração de planos diretores, a formação de quadros técnicos através da promoção de cursos para arquitetos e engenheiros funcionários do Estado, a publicação de boletins destinados a orientar técnicos, especialistas e representantes de entidades nos trabalhos de planejamento. Na década de 1960, a assistência técnica aos municípios se institucionaliza em nível federal e estadual. Nesse processo, tem papel fundamental a intensa mobilização dos municipalistas. Desde o final dos anos 1940, realizam por todo o país congressos estaduais de municípios que culminam com a realização, em 1950, do I Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, no Hotel Quitandinha, no Rio de Janeiro.

Quanto aos Departamentos de Urbanismo, se consolidam como uma vertente de atuação profissional – um território de atuação exclusiva do urbanista no interior da administração municipal. No entanto, como já mostramos em trabalhos anteriores, não se realizam enquanto espaços que viabilizam um processo de planejamento e a elaboração de planos. À medida em que se amplia a importância do zoneamento como instrumento de planejamento, passam a se estruturar para a gestão deste instrumento.

Durante o governo autoritário do regime militar instaurado em 1964, o planejamento como função de governo ganha um marco institucional federal com a criação do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Com a criação do SERFHAU, se estabelece, pela primeira vez, a chancela de um órgão federal para contratação, pelos governos municipais, de empresas de consultoria para elaboração de planos. Ao mesmo tempo, abre-se a possibilidade de financiamento de planos diretores para municípios que criem órgãos de planejamento. Os onze anos de existência do SERFHAU propiciam um ciclo de elaboração de planos diretores e de criação de órgãos de planejamento no Brasil.

É nesse momento que às duas vertentes de atuação profissional, agrega-se uma terceira. A incorporação das empresas de engenharia consultiva, que se beneficiam do marco institucional que o SERFHAU consolida, se dá pelo interesse econômico nos recursos sob a responsabilidade do BNH - Banco Nacional de Habitação, ao qual o SERFHAU se subordina.

Se considerarmos a mobilização e as idéias que se gestam na década de 1930, pode-se constatar que no percurso das instituições criadas, ocorre um rearranjo, no qual o projeto de planejamento como função de governo não se realiza. Os planos são elaborados majoritariamente pelas empresas privadas, que é onde, de fato, se constituem equipes multidisciplinares. Os Departamentos de Urbanismo cristalizam seu papel de órgãos normativos. E a atividade de assistência técnica aos municípios persiste no mesmo propósito de qualificar os órgãos municipais.

BIBLIOGRAFIA

ADAMS, Thomas(1925) The New York regional Plan- The making of the plan. In City and Regional Planning Conference, NY City, april 2 to 25,1925, The Norman Remington Co, Baltimore

ABREU, Mauricio de Almeida (1988) Evolução urbana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. IPLANRIO/ Zahar

ALMEIDA, Maria Soares de (2004) Transformações urbanas. Atos, Normas, Decretos, Leis na Administração da Cidade de Porto Alegre. 1937-1961. Tese de Doutorado. São Paulo. FAUUSP

ANGELO, Michelly Ramos de (2007) A Participação no planejamento urbano nos estudos de Lebrecht e da SAGMACS. Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR. Belém. CDROM

ANHAIA MELLO, Luiz I. R (1930a) Natureza , classificação e característicos economicos dos serviços de utilidade pública.Boletim do Instituto de Engenharia. S. Paulo . Vol.XII. Março 1930.nº 58. pp. 117-1127

_____ (1930b) Regulamentação dos Serviços de de utilidade pública.Boletim do Instituto de Engenharia. S. Paulo . Vol.XIII. Abril de 1930.nº 59.pp.183-209

_____ (1932a) A Econômica da Terra. Revista Polytechnica. São Paulo.nº105. maio-junho 1932.pp.235-241

_____ (1932b) A Econômica da Terra (continuação). Revista Polytechnica. São Paulo.nº106. novembro- dezembro 1932.pp.357-363

_____ (1933a) A Econômica da Terra(continuação). Revista Polytechnica. São Paulo.nº107. janeiro- fevereiro 1933.pp.419-433

_____ (1933b) A Econômica da Terra(Fim). Revista Polytechnica. São Paulo.nº108. maio-abril 1933.pp.535-542

_____ (1933c) Urbanismo e suas Normas para Organização de Planos, Boletim do Instituto de Engenharia, São Paulo, abril, nº 89, pp. 209-218

_____ (1933d) A Cidade Celular, Boletim do Instituto de Engenharia, São Paulo,setembro, nº 94, pp.131-142

_____ (1935) A 'Sociedade Amigos da Cidade e sua Função no Quadro Urbano', Boletim do Instituto de Engenharia, São Paulo, junho, nº 115, pp. 263-269

ANHAIA MELLO, Luiz I. R. (1937a) A 'National Planning Board e o Plano Nacional dos Estados Unidos', Boletim do Instituto de Engenharia, São Paulo, janeiro-abril, nº 127, pp. 3-9

_____ (1937b) As Comissões dos Planos das Cidades. in Arquitetura e Urbanismo, nº6, nov-dez, pp.322-324.

_____ (1940) O Problema Econômico dos Serviços de Utilidade Pública .São Paulo.Sub-Divisão Gráfica da Prefeitura

ATIQUE, Fernando (2006) Profissão, Estilo e Causa:Um Olhar Sobre os Primeiros Congressos Pan-Americanos de Arquitetos

AZEVEDO, Aroldo de (org.) (1970) Brasil a terra e o homem. São Paulo. Cia. Editora Nacional/ Editora da Universidade de São Paulo. Volume II- A Vida Humana

_____ (1970) As Cidades in AZEVEDO, Aroldo de (1970) Brasil a terra e o homem. São Paulo. Cia. Editora Nacional/ Editora da Universidade de São Paulo. Volume II- A Vida Humana pp.212-282

AZEVEDO, Washington (1932) A Architectura da Cidade. in Revista Brasileira de Engenharia, ano XII, n.6, junho, p. 151-154.

:

_____ (1934) Parecer sobre remodelação e extensão da cidade do Recife, Revista Brasileira de Engenharia, jul., p. 173-184.

_____ (1934)Subdivisão de Terrenos, Revista da Directoria de Engenharia, n.13, nov. de, p. 152-163.

_____ (1935) A Organização Technica dos Municipios, Rio de Janeiro, Irmãos Pongetti editores

BADARÓ, Ricardo (1996) Campinas. O Despertar da Modernidade. Campinas Ed. Da UNICAMP

OLIVEIRA, Francisco Baptista de (1937) Noções Elementares de Urbanismo. Juiz de Fora. S.A. Lith. E Mech. União Industrial Editora.

OLIVEIRA, Francisco Baptista de (1939) 1º Congresso Pan-Americano de Vivenda Popular, Revista Clube de Engenharia, Juiz de Fora, novembro pp. 31.

BAPTISTA DE OLIVEIRA, Francisco (1939) A Casa Popular e o Aspecto Urbanístico das Cidades. Revista Clube de Engenharia, Juiz de Fora, dezembro de 1939, p. 63.

BAPTISTA DE OLIVEIRA, Francisco (1940). La Casa Proletária. Revista Urbanismo e Viação. Rio de Janeiro. janeiro de 1940. p187 a 196.

BAPTISTA DE OLIVEIRA, Francisco (1940) O Estado Atual da Vivenda Popular na América Latina. Revista Urbanismo e Viação. Rio de Janeiro. janeiro de 1940. pp. 199 a 208.

BAPTISTA DE OLIVEIRA, Francisco.(1940) A Casa Popular e o Aspecto Urbanístico das Cidades. Revista Urbanismo e Viação, Juiz de Fora, janeiro de 1940, p. 209 a 214.

BAPTISTA DE OLIVEIRA, Francisco.(1940) A Casa Popular Como Problema Urbanístico. Revista Clube de Engenharia, Juiz de Fora, julho e agosto de 1940, p. 20 a 26.

BAPTISTA DE OLIVEIRA, Francisco. "CÓDIGO URBANÍSTICO BRASILEIRO", Revista Urbanismo e Viação, Rio de Janeiro, 1941, p. 48 a 51.

BENDER, Thomas (1975) Toward na urban Vision. Ideas and institutions in Nineteenth Century America. Baltimore & London. The John Hopkins University Press.1982

BERNARDINI, Sidney Piochi (2007) Construindo Infra-Estruturas, Desenhando Territórios: A Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas do Governo. Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR. Belém. CDROM

BOANAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes de (1991) História Constitucional do Brasil. Rio de Janeiro. Paz e Terra

BOLETIM DO DEPARTAMENTO DAS MUNICIPALIDADES DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Vol.1. Fasc.1. Julho-agosto de 1937.

BONDUKI, Nabil (1998) Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo Estação Liberdade.

BRITO DO NASCIMENTO, Flávia (2007) Carmen Portinho e o Habitar Moderno: Teoria e Trajetória de uma Urbanista. Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR. Belém. CDROM

CAMARGO, Aspásia (1982) A Revolução das Elites: ConflitosRegionais e Centralização Política. In VV. AA. (1982) A Revolução de 30. Seminário Internacional. Brasília. Editora Universidade de Brasília. Coleção Temas Brasileiros. Volume 54. pp.10-46

CAMARGO, José Francisco de (1970) A População Brasileira .in AZEVEDO, Aroldo de (1970) Brasil a terra e o homem. São Paulo. Cia. Editora Nacional/ Editora da Universidade de São Paulo. Volume II- A Vida Humana. Pp.61-126

CANO, WILSON (1977) Raízes da concentração industrial em São Paulo.T. A . Queiroz Ed. São Paulo. 1981

CAVALCANTI, Jeronymo (1940) A Geografia e sua Influência sobre o Urbanismo. Revista Brasileira de Geografia. Ano II . Outubro. Nº4.pp.521-539

COSTA, Luiz Augusto Maia (2003) O Ideário Urbano na Virada do Século. São Carlos. Ed. Rima/ FAPESP

COMISSÃO DO PLANO DA CIDADE DE SALVADOR (1937) Conferencias. Semana do urbanismo 20 a 27 de Outubro de 1935. Salvador. Cia. Editora e Graphica da Bahia

D´ ARAUJO, Maria Celina (2000) O Estado Novo. Rio de Janeiro Jorge Zahar Ed.p.41

DEFFONTAINES, Pierre (1935) O sítio de São Paulo e As duas grandes cidades: Rio de Janeiro e São Paulo in Geografia. I. no.2. São Paulo.1935

DEPARTAMENTO DAS MUNICIPALIDADES(1955) "Normas Gerais de Construção e Urbanismo para Cidades do Interior" São Paulo.CIBPU

DINIZ, Eli (1999) Engenharia Institucional e Políticas Públicas: dos Conselhos Técnicos às Câmaras Setoriais. In (PANDOLFI, Dulce Chaves(1999), org Repensando o Estado Novo Rio de Janeiro : FGV.pp.21-38

DUARTE, Cândido (1942) A Organização Municipal no Governo Getulio Vargas. DIS. Distrito Federal.

ESTELITA, José (1937) Vantagens dos Traçados de Cidade e seus Planos de Expansão. Revista da Directoria de Engenharia. Rio de janeiro. Março 1937. n11. volume IV

FARIA, Rodrigo Santos de (2007) José de Oliveira Reis, o Historiógrafo e seus Diálogos com Armando ce Godoy: entre Agache e Le Corbusier, a Ação da ENGE.in Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR. Belém 2007 CDROM

FAUSTO, Boris (1999) História do Brasil. São Paulo. EDUSP/FDE

_____ (2006) Perfis Brasileiros. São Paulo. Cia. Das Letras Getulio Vargas

FERNANDES, Ana Fernandes e FILGUEIRAS GOMES, Marco Aurélio A., org.
Cidade & História, Salvador, UFBA/ANPUR

FERNANDES, Ana; SAMPAIO, Heliodoro; FILGUEIRAS GOMES, Marco A. (1999) A Constituição do Urbanismo Moderno na Bahia.1900-1950construção institucional,formação profissional e realizações. in LEME, M. C. (org) 1999. pp167-182

FERREIRA, Marieta de Moraes. Diário pessoal, autobiografia e fontes orais: a trajetória de Pierre Deffontaines. In: INTERNATIONAL ORAL HISTORY CONFERENCE (10.: 1998: Rio de Janeiro, RJ). Oral history challenges for the 21st century : proceedings [of the] X International Oral HistoryConference /Eds. Ilana Strozemberg...[et al]. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV/Casa Oswaldo Cruz, 1998 .v.1. p.379-386.

FILGUEIRAS GOMES, Marco A .e LIMA, Fabio José M. de (1999) Pensamento e Prática Urbanística em Belo Horizonte . in LEME, M. C. (org) 1999. pp.120-140

FISHMAN, Robert The Regional Plan and the Transformation of the Industrial Metropolis . in in WARD, David and ZUNZ, Oliver . The Landscape of Modernity. Essays on New York 1900-1940. New York. Russell Sage Foundationpp106-129

GERODETTI, João Emílio. Lembranças de São Paulo: a capital paulista nos cartões postais e álbuns de lembranças. São Paulo: Studio Flash Produções Gráficas, 1999

GILBERT, Siegel B (1966) The Strategy of Public Administration Reform: The Case of Brazil .in Public Administration Review, Vol. 26, No. 1 (Mar., 1966), pp. 45-55

GODOY, Armando de (1934-1935) O Urbanismo nos Estados Unidos. Revista da Diretoria de Engenharia. Vol. II.nº 12-19. jul 1934-nov1935. pp.205-213,

GRAHAM, Lawrence S. (1968) Civil Service Reform in Brasil, Texas, University of Texas Press

IANNI, Octavio. (1971) Estado e Planejamento Econômico no Brasil Rio de Janeiro. Editora Civilização Brasileira

IBAM.REVISTA NOTÍCIAS MUNICIPAIS. Órgãos Estaduaisde Assistência aos Municípios. Ano I. Jan-Fev.nº8.1955p.4

IBAM.REVISTA NOTÍCIAS MUNICIPAIS. Vetado Totalmente o Projeto de Lei sobre Loteamento. Ano II. Set- Out.1955. nº 12.pp. 34-47

INSTITUTO DE ENGENHARIA (1931) Anais do 1º Congresso d e Habitação. São Paulo

KEITH D (1992) *Regulating the Landscape: Real State values, City Planning and the 1916 Zoning Ordinance in Ward, David and Zunz, Oliver . The Landscape of Modernity. Essays on New York 1900-1940.* New York. Russell Sage Foundation pp19-45

LEME, Maria Cristina (1999) *A Formação do pensamento Urbanístico no Brasil, 1895-1965* in LEME, M. C. (org) 1999 pp.20-38

LEME, Maria Cristina org. (1999) *Urbanismo no Brasil.* São Paulo.FUPAM/Studio Nobel

LEPETIT, Bernard (1993) *É possível uma hermenêutica urbana?* In Salgueiro, Heliana A. (2001) *Por uma Nova História Urbana.* São Paulo.EDUSP.pp.137-154

LEVI STRAUSS, Claude (1935)*Saudades de São Paulo.* São Paulo. IMS. Cia. Das Letras.1996

_____ (1935) *Cidade selvagem como o são todas as cidades americanas* in SILVA BRUNO, Ernani da (1981)

LIMONGI, Fernando , *A Escola Livre de Sociologia e Política* , in Miceli, Sergio (2001) *História das Ciências Sociais no Brasil.* Vol. 1. São Paulo. Editora Sumaré.pp257-275

MACHADO, Nara Helena Naumann (1998) – *Modernidade, Arquitetura e Urbanismo: O Centro de Porto Alegre (1928-1945)* Porto Alegre. Tese de Doutorado PUC-RS

MARTINS, Luciano (1982) *A Revolução de 1930 e seu Significado Político.* In VV. AA. (1982) *A Revolução de 30. Seminário Internacional.* Brasília. Editora Universidade de Brasília. Coleção Temas Brasileiros. Volume 54. pp.671-689

MARTINS, Mário de Sousa (1932) *Algumas sugestões em torno do Dec. n. 3549 da D.G.E. de acordo com o Boletim 211, de 12-11-1934,* in *Revista da Directoria de Engenharia*, ano I, nº I, julho de 1932.

_____ (1935) *Um typo de 'zoneamento progressivo' .* in *Revista da Directoria de Engenharia*, ano III, nº 14, janeiro de 1935, pp. 216-221.

_____ (1935) *O Problema da Formação das Cidades.* in *Revista Arquitetura e Urbanismo*, ano II, jan/fev. de 1937.pp.27-31

_____ (1940) *Urbanismo.* in *Revista Urbanismo e Viação.* nº10 set. de 1940.pp.13-16

MELO, Marcus André. B. C. de (1992) .O Estado, o *boom* do século e a crise da habitação : Rio de Janeiro e Recife(1937-1946) in Fernandes, A.M. e Filgueira Gomes, M. A. (1992)

_____ (1993) Municipalismo, Nation-Building e a Modernização do Estado no Brasil.in Revista Brasileira de Ciências Sociais.São Paulo. Nº23.ano 8.outubro.pp. 85-100

MORSE, Richard M. Formação histórica de São Paulo (de comunidade a metrópole). São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1970.

NEGRI, Barjas(1996) Concentração e Desconcentração Industrial em São Paulo. Campinas. Editora da UNICAMP

OLIVEIRA, Francisco de (1982)O Estado e o Urbano.Espaço & Debates. São Paulo. No.6. pp.36-54;jun-set.

NUNES, Luiz Antonio de Paula (2005) A construção da esfera pública no planejamento urbano. Um percurso histórico OLIVEIRA, Francisco Baptista (1937)Noções Elementares de Urbanismo. Juiz de Fora : Uniao Industria)

OUTTES, Joel (1997): O Recife:Gênese do Urbanismo 1927-1943, Recife, Editora Massangana

PANDOLFI, Dulce Chaves(1999), org Repensando o Estado Novo Rio de Janeiro : FGV

PEIXOTO, Ernani do Amaral (1950) O Papel do Departamento das Municipalidades.nº 7-8 Pp 11-12

PERRY, Clarence (1929) The Neighborhood Unit, in COMMITTEE ON REGIONAL PLAN OF NEW YORK AND ITS ENVIRONS (1931)

PETITET, Sylvain (1998) Histoire des Institutions Urbaines. Paris. Presses Universitaires de France.

PINHEIRO , Eloisa Petti e FILGUEIRAS GOMES, Marco Aurélio.orgs. (2005) A Cidade como História. Os Arquitetos e a Historiografia da Cidade e do Urbanismo. Salvador.EDUFBA

PINHEIRO MACHADO, D. B; PEREIRA, Margareth da Silva; COUTINHO, Raquel. Urbanismo em Questão. Editora da UFRJ-PROURB

PEREIRA ,Margareth da Silva (2007) Localistas eCosmopolitas: A Rede do Rotary Club Internacional e os Primórdios do Urbanismo No Brasil (1905-1935).in Anais do XII ENANPUR . CDRom pp.1-22

PEREIRA ,Margareth da Silva (2003) Notas sobre o Urbanismo no Brasil: Construções e Crises de um Campo Disciplinar in PINHEIRO MACHADO, D. B; PEREIRA, Margareth da Silva; COURTINHO, Raquel . Urbanismo em Questão. Editora da UFRJ-PROURB

PONTUAL, Virginia (2001) Uma Cidade e Dois prefeitos. Narrativas do Recife nas décadas de 1930 a 1950. Recife. Ed. Da UFPE

PRADO JÚNIOR, Caio. "Contribuição para a Geografia Urbana da cidade de São Paulo". In: Evolução política do Brasil e outros estudos. 7ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1971.

PRADO JÚNIOR, Caio. "O fator geográfico na formação e desenvolvimento da cidade de São Paulo". In: Evolução política do Brasil e outros estudos. 7ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1971

PRESTON, James(1933) Rio de Janeiro and São Paulo. in Geographical Review-vol. XXIII.Nova York.

QUEIROZ, Paulo Peltier de (1936) Considerações em torno dos Planos Geraes de Remodelação e Expansão das Cidades. Revista da Directora de Engenharia. Rio de Janeiro. Março 1936. n 2. Volume III

REVELL, Keith D (1992) Regulating the Landscape: Real State values, City Planning and the 1916 Zoning Ordinance in WARD, David and ZUNZ, Oliver . The Landscape of Modernity. Essays on New York 1900-1940. New York. Russell Sage Foundationpp19-45

REVISTA ARQUITETURA E URBANISMO (1939) 1º Congresso Pan-Americano da Vivenda popular. Nov-Dez.pp 66-70

REVISTA DO ARQUIVO MUNICIPAL (1942) Palestras e Conferências da " Jornada da Habitação Econômica" . Ano VII. Volume LXXXII. Março-abril 1942

REVISTA BRASILEIRA DOS MUNICÍPIOS (1948)A Assistência Técnica Estadual aos Municípios.nº3-4. Julho- Dezembro 1948. pp.342-344

RIBEIRO, Luis Cesar Q. e CARDOSO, Adauto L. (1996) Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil, in RIBEIRO, Luis Cesar Q e PECHMAN, Robert.(1996). pp.53- 78

ROLNIK, Raquel (1997) A cidade e a Lei. São Paulo. FAPESP/Studio Nobel

SAES, Flavio (1989) A Controvérsia sobre a Industrialização na Primeira República. in Estudos Avançados. Dezembro. vol.3.no. 7. pp.20-39

SAES, Flavio (2004) São Paulo Republicana: vida econômica. In Porta Paula(2004) org. História da Cidade de São Paulo.A cidade na primeira metade do século XX. São Paulo. Ed. Paz e Terra. pp. 215-257.

SALGUEIRO, Heliana A.(2001) Por uma Nova História Urbana. São Paulo.EDUSP.pp.137-154

SALLES DE OLIVEIRA, Armando (1936) Mensagem Apresentada pelo Governador Armando Salles de Oliveira à Assembléia Legislativa de São Paulo em 9 de julho de 1936. São Paulo. Empresa Graphica da Revista dos Tribunaes

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria L (2001) O Brasil. Território e Sociedade no Início do Século XXI. São Paulo. Ed. Record

SIMÕES, José Geraldo (1990) O Setor de Obras Públicas e as Origens do Urbanismo na Cidade de São Paulo, Dissertação de Mestrado, São Paulo, FGV/EAESP

SILVA BRUNO, Ernani da (1981) org. Memória da Cidade de São Paulo. Registros 4. São Paulo. PMSP

SILVA, Lucia Helena P. da (1995) O Rio de Janeiro e a Reforma Urbana da Gestão de Dodsworth(1937/1945): a Atuação da Comissão do Plano da Cidade. In Anais do V Encontro Nacional da ANPUR. UFMG/CEDEPLAR. Vol. 1 pp.45- 68

_____ (2003) História do urbanismo no Rio de Janeiro.Administração Municipal, Engenharia e Arquitetura dos anos 1920 à Ditadura Vargas. Rio de Janeiro. E-papers

SINGER, Paul (1968) Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana.São Paulo. Cia. Editora Nacional.

SOLA, Lourdes (1969) O golpe de 37 e o Estado Novo in MOTA, Carlos Guilherme, org. Brasil em perspectiva São Paulo : Difel, pp. 257-282

SUZIGAN, Wilson (1986) Indústria Brasileira Origem e Desenvolvimento. Ed. HUCITEC/ Ed. Da UNICAMP. São Paulo.2000

SOMEKH, Nadia (1994) *A Cidade Vertical e o Urbanismo Modernizador*, Tese de Doutorado, São Paulo, FAUUSP

STEIN,Clarence (1957) Toward new towns for America. Cambridge, Mass., MIT Press

TOPALOV, Christian (1991) Os Saberes da Cidade: tempos de crise? Espaço & Debates.nnnnnnº34. Ano XI.pp.28-38

VILLAÇA, Flávio (1999) Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil in DEAK, Csaba e SCHIFFER, Sueli R.(1999) O Processo de Urbanização no Brasil. São Paulo. EDUSP/FUPAM. pp.169-244

VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria de Castro. Estado Novo: ideologia e poder. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1982. pp.109-150.

VV. AA. (1982) A Revolução de 30. Seminário Internacional. Brasília. Editora Universidade de Brasília. Coleção Temas Brasileiros. Volume 54.

WALKER, Robert Averill (1941) *The Planning Function in Urban Government*, Chicago, Illinois The University of Chicago Press

WARD, David and ZUNZ, Oliver (1992) *The Landscape of Modernity. Essays on New York 1900-1940*. New York. Russell Sage Foundation pp.19-45

LEIS E DECRETOS

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL-1934

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL-1937

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL-1946

DECRETO Nº 19.398/ 1930.

DECRETO N. 20.348 / 1931

DECRETO-LEI N. 1.202 / 1939

DECRETO-LEI N. 579 / 1939

LEI 2484/1935

Decreto 6519/1934

Decreto 6290/1934.

Decreto 6377/1934

Decreto 6377/1934

Decreto 7078/1935.

Decreto 10881/1940