

*data de defesa*  
*11/10/96*




**PLANEJAMENTO  
ZONEAMENTO**

**SÃO PAULO  
1947 - 1972**

711.40981  
F333p

DEDALUS - Acervo - FAU  
Planejamento e zoneamento :



20200004743



**TESE DE DOUTORAMENTO**

**FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**ORIENTADOR: PROF. DR. FLÁVIO VILLAÇA**

**SARAH FELDMAN**

**SÃO PAULO - 1996**

Este trabalho reconstrói o período de 1947 a 1972 do urbanismo paulistano em função das idéias e práticas desenvolvidas no setor de urbanismo da administração municipal. Através da análise do processo de institucionalização do planejamento e do processo de construção do zoneamento, são destacadas as inovações introduzidas no setor, a partir do momento em que o plano não mais constitui instrumento que interfere na configuração e na produção do espaço da cidade.

Mostramos que enquanto o plano assume um papel progressivamente secundário, o zoneamento compreensivo emerge como o principal instrumento de planejamento. A construção do zoneamento é recuperada do ponto de vista do processo de elaboração e aprovação das leis, dos interesses a que atende, e das áreas da cidade que atinge. Mostramos que a partir da criação do Departamento de Urbanismo, inicia-se um intenso processo de codificação técnica do instrumento, e que em 1955 o formato e o conteúdo básico da lei geral de zoneamento, aprovada em 1972, já estavam definidos.

São identificadas as referências do urbanismo americano na organização administrativa, nas idéias difundidas e nas práticas desenvolvidas pelo setor de urbanismo, mostrando como se dá sua transposição para a realidade paulistana.

This work rebuilds a period of twenty five years of urban planning in São Paulo, from 1947 to 1972. Not only ideas and practices developed by the official Planning Agency are reviewed, as well as, through the analysis of the planning and zoning processes, the innovations introduced are pointed out. Most of all, innovations that are introduced from the time on the plan, do not constitute anymore an instrument of production and configuration of the urban space.

The planning institutionatization and zoning construction processes show that while the Master Plan assumes a progressive secondary role, the comprehensive zoning emerges as the main planning tool. Zoning construction is understood as a result of law making and approving process, wich encompass the interests involved and limited city areas. Consequently, it is possible to show that after the creation of the Departamento de Urbanismo a very intense process of technical coding of zoning began, and that the basic form and contents of São Paulo's general zoning law approved in 1972 were already defined in 1955.

Finally, this work identifies references of american planning in the administrative organization, as well as in the ideas and practices of the Planning Agency, showing how they have been adapted to São Paulo city's reality.

## AGRADECIMENTOS

Ao orientador e amigo Prof. Flávio Villaça, pelo estímulo e pelo sentido crítico.

Aos professores Maria Cristina Leme e Philip Gunn pelas sugestões na Banca do Exame de Qualificação.

Ao José Geraldo Simões por ter colocado à disposição o precioso material de seu Trabalho de Graduação Interdisciplinar. À Profa. Maria Lúcia Refinetti, pela abertura do arquivo de notícias em jornais.

Aos professores Carlos Roberto Monteiro de Andrade, Nádía Somekh, Raquel Rolnik e Silvana Zioni, e ao arquiteto Edson Elito, por empréstimos e indicações de textos, teses, livros e fontes.

Aos colegas professores do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos, em especial ao Manoel Rodrigues Alves, pelas tarefas que assumiu, à Fernanda Fernandes, pelo apoio, e à Roti Nielba Turin, pelos socorros linguísticos.

À minha grande amiga Irene Yida, pela incansável ajuda na conexão com o material da Secretaria Municipal de Planejamento. À Diana Di Giuseppe pelos socorros legislativos.

À Isa Kopelman, pela ajuda de última hora.

Às bibliotecárias da FAU- Maranhão, Filomena e Maria José, pela gentileza e atenção no processo de pesquisa.

À Mariclé Ortega por transformar leis em mapas. À professora Ana Lucia Ancona, a Domingos Theodoro Azevedo e Antonio Saggese, por ajudar a transformar um mapa-objeto em desenho. À Patrícia Martins Gimeno, pela delicadeza do projeto gráfico.

À Célia Rocha Paes, Élcio Gonçalves, Hélio Goldsztejn, Gilda Penteado e Jaqueline Low-Ber, pela amizade.

À Clara Ant, minha, irmã, pela generosidade.

À Iris, minha filha querida, pela solidariedade garantida.



# ÍNDICE

## PROLEGÔMENOS

Os anos 40: as mudanças na cidade e as referências para o debate e para as práticas urbanísticas .....	2
--	---

## CAPÍTULO 1 1947-1961: A PRIMEIRA CONFIGURAÇÃO DO PLANEJAMENTO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

INTRODUÇÃO .....	18
1 O DEPARTAMENTO DE URBANISMO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO .....	20
A organização do Departamento de Urbanismo: o planejamento como técnica de administração .....	20
A definição de um novo perfil de urbanista: o profissional generalista .....	25
2 ANHAIA MELLO E A AMERICANIZAÇÃO DO SETOR DE URBANISMO .....	30
A Comissão do Plano: o mito do plano desvinculado da política .....	30
O planejamento como quarto poder: Departamento de Urbanismo e Comissão do Plano .....	38
3 AS IDÉIAS DIFUNDIDAS PELO DEPARTAMENTO DE URBANISMO .....	43
A importância da lei no órgão responsável pelo plano .....	43
A alternativa ao urbanismo viário: o planejamento geral, genérico e flexível .....	47
Planejar: função separada e distinta de projetar .....	49
O esquema de plano: plano viário e plano de uso do solo .....	51

## CAPÍTULO 2 1947-1957: A CONSTRUÇÃO DO ZONEAMENTO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

INTRODUÇÃO .....	57
1 O DEPARTAMENTO DE URBANISMO E A ADOÇÃO DO ZONEAMENTO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO .....	59
Permanências e inovações nas práticas do Departamento de Urbanismo .....	59
O zoneamento: instrumento duplamente compreensivo e protetor dos valores imobiliários .....	67
O zoneamento: a primazia da função como elemento organizador da cidade .....	73
O zoneamento: a unidade de vizinhança como base para hierarquização das funções urbanas .....	77
O zoneamento: um novo código para garantir uma velha ordem .....	82
2 O ZONEAMENTO COMO MOSAICO DE LEIS PARCIAIS .....	93
As leis precursoras .....	93

O ato 127: zoneamento funcional e proteção à propriedade .....	93
A lei 3571: o lugar da verticalização .....	97
O decreto 99: os parâmetros construtivos .....	99
Os decretos silenciosos .....	100
As leis contenciosas .....	103
As leis ruidosas .....	108
<b>3 A ILUSÃO DO ZONEAMENTO COMO MODELO DE ORGANIZAÇÃO GLOBAL DA CIDADE .....</b>	<b>113</b>
Os ante- projetos de lei geral de zoneamento de 1947 e 1949 .....	113
O projeto de lei geral de zoneamento de 1952 (Projeto de lei 267/52).....	117
O projeto de lei geral de zoneamento de 1955 ( Projeto de lei 101679/1955).....	121
<b>CAPÍTULO 3                    1967-1972: A SEGUNDA CONFIGURAÇÃO DO PLANEJAMENTO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO</b>	
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>128</b>
<b>1 O PLANO NA ESFERA DAS EMPRESAS DE CONSULTORIA.....</b>	<b>130</b>
O fim do Departamento de Urbanismo como órgão responsável pela elaboração de um plano para a cidade .....	130
O plano como instrumento de formação de quadros técnicos para o planejamento .....	135
O GEP: a conexão americana e a abertura para a consultoria empresarial .....	143
<b>2 O PLANO INCORPORA O ZONEAMENTO .....</b>	<b>146</b>
O PUB e a proposta de uma Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado .....	146
O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado- PDDI de 1971; a base para aprovação da Lei Geral de Zoneamento .....	150
<b>3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ZONEAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE SÃO PAULO .....</b>	<b>157</b>
A COGEP e o modelo americano de gestão do zoneamento: a Comissão de Zoneamento ...	157
A Lei Geral de Zoneamento de 1972: Continuidade e Legitimação da Lógica Discriminatória .....	162
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>173</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	
<b>1 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>180</b>
<b>2 TEXTOS E TRABALHOS TÉCNICOS DE URBANISTAS VINCULADOS À ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE SÃO PAULO .....</b>	<b>192</b>
<b>3 PUBLICAÇÕES DE ENTIDADES VINCULADAS AO PLANEJAMENTO .....</b>	<b>197</b>

4 PLANOS, ESTUDOS, RELATÓRIOS .....	198
5 ARTIGOS EM JORNAIS.....	199
6 ENTREVISTA.....	199
7 PROCESSOS DE LEIS .....	199

**ANEXO**

1 LEGISLAÇÃO DE ZONEAMENTO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO .....	202
Ante- Projetos e Projetos de Leis Gerais de Zoneamento .....	202
Leis que abrangem o conjunto da cidade .....	202
Atos, leis e decretos municipais que estabelecem aplicação do artigo 40 do Ato 663, de 10/8/1934.....	202
Atos, Leis e decretos que estabelecem a aplicação de outras condições de zoneamento (articuladas ou não ao artigo 40).....	205
2 LEGISLAÇÃO REFERENTE À ORGANIZAÇÃO DO SETOR DE PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE SÃO PAULO .....	206
3 LEGISLAÇÃO ESTADUAL E FEDERAL REFERENTE A PLANEJAMENTO .....	207

A história do urbanismo é a história do conflito entre uma ciência voltada para o interesse da comunidade e a aliança dos interesses e privilégios privados: uma história de programas irrealizados e de intervenções parciais.  
(Argan, 1988:186)



### Os anos 40: as mudanças na cidade e as referências para o debate e para as práticas urbanísticas

A década de 40 marca o início do processo de intensificação do desenvolvimento brasileiro: durante a segunda guerra o Brasil se torna pela primeira vez exportador de bens industriais, em escala significativa, e entre 50 e 60, os ramos que produzem bens de consumo cedem lugar aos que produzem bens de produção. São Paulo se encontra, nesse momento, na vanguarda das transformações do parque industrial brasileiro e seu crescimento é função deste processo. ( Singer, 1974:59)

No final dos anos 40, São Paulo conta com mais de dois milhões de habitantes e a ocupação do solo se caracteriza por duplo movimento. Por um lado, a cidade se compacta, através da verticalização nas áreas mais centrais e da ocupação de loteamentos encravados em bairros já formados. Por outro lado, a área urbana se expande, pois a ocupação periférica já se impôs como estratégia de moradia para a população de baixa renda e, direcionada pela indústria, ultrapassa as fronteiras do município. Impulsionado pela alteração do processo produtivo, pelo aumento da capacidade produtiva, e pela maior complexidade que se observa na própria estrutura da sociedade, que passa a contar com um significativo aumento do contingente de classes médias, as atividades ligadas ao setor terciário também se expandem e a centralidade urbana se reestrutura.

Intensificação da verticalização, expansão periférica e reestruturação da centralidade são parte de um processo de mudanças na constituição espacial de São Paulo que se estende até os anos

(70) Estas mudanças se potencializam num contexto de *boom* imobiliário que atinge as grandes cidades brasileiras, em geral. Melo ( 1992) situa entre 1935 e 1947 um período de transformações urbanas de caráter estrutural, no qual, a um só tempo, se realizam obras de larga escala nos principais centros urbanos do país e ocorrem mudanças estruturais nas formas de provisão de habitação. Segundo o autor, o período representa a abertura de um novo ciclo de transformações espaciais nas cidades que sucede ao ciclo de des-construção da cidade colonial, anterior à primeira Guerra Mundial. O novo ciclo corresponde à implantação de uma modernidade metropolitana.

Estas transformações estão associadas, segundo Melo (ibidem), à conjuntura de guerra e à emergência de novos circuitos financeiros na produção do espaço construído. Precisamente entre 1941 e 1946 ocorre, no Brasil, uma intensificação da atividade imobiliária que se constitui como o "*boom* do século": a propriedade imobiliária como campo de investimentos de lucros da indústria, do comércio e da exportação agrícola se intensifica. Este processo se dá, em parte, devido às dificuldades de importação de equipamentos industriais durante a guerra, mas, fundamentalmente, devido ao surgimento de circuitos financeiros associados à "economia coletiva". Assim, ocorre a expansão de fundos previdenciários, das companhias de capitalização, das caixas econômicas e das empresas de seguros que oferecem crédito imobiliário, empréstimos hipotecários, e investem em construções, tanto em grandes edifícios comerciais e residenciais para os grupos ricos e abastados, como em conjuntos populares e em terrenos. O capital incorporador se consolida como nova fração de capital no processo de produção do

ambiente urbano. Além desses fatores, o congelamento de aluguéis estabelecido pela Lei do Inquilinato de 1942 reforça a tendência de retração do mercado de aluguel, e amplia o mercado de compra e venda de habitações. O resultado é a aceleração da especulação imobiliária e a valorização sem precedentes dos imóveis urbanos. Há, segundo Melo (op. cit.: 149), uma mudança de escala na produção imobiliária ao longo dos anos 40, com um salto significativo do montante de investimento nacional privado em novas construções: de 39%, em 1939, passa para 47% em 1947, dos quais, 60% se concentram em São Paulo e no Distrito Federal.

Se nos detivermos no caso específico de São Paulo, podemos observar que, a partir da década de 40, se intensifica e se diversifica o universo de empreendimentos imobiliários. O número de plantas licenciadas para construção cresce vertiginosamente: de menos de 8000, em 1940, passa a mais de 18000, em 1950.<sup>1</sup> O processo de verticalização passa, também, por mudanças qualitativas e quantitativas. Por um lado, ultrapassa os limites do centro, se intensificando nos bairros próximos e se insinuando também em bairros afastados e menos valorizados. Por outro lado, a verticalização deixa de ser predominantemente comercial e passa a ser predominantemente residencial. No início dos anos 40, os elevadores passam a ser completamente produzidos pela indústria nacional, e se em 1940 apenas 2,1 % das unidades domiciliares eram verticais, em 1957 a área aprovada vertical já representa 13% da área total aprovada no município. (Somekh, 1987) O número de condomínios lançados em São Paulo passa de 1, em 1940, para 64, em 1947<sup>2</sup>. A área construída anual, que em 1940 estava em torno de 1600 mil metros quadrados, ultrapassa 3.600 mil em 1946, em plena conjuntura de guerra; em 1960 ultrapassa os 4000 e, em 1970,

beira os 7000, refletindo a intensa e crescente atividade que ocorre nos diferentes segmentos do mercado imobiliário.<sup>3</sup>

A São Paulo Improvements Co. (Companhia City), empresa de origem inglesa que vinha, desde a primeira década do século, realizando bairros de alto padrão segundo o modelo das cidades-jardim, acelera seus negócios. Ao longo dos anos 40, cria bairros para além do rio Pinheiros, completa os trabalhos de loteamento de áreas adquiridas em 1911, e conclui a venda de seus loteamentos no Jardim América, no Pacaembú, no Alto da Lapa e Bela Aliança. O setor da cidade ocupado pela população de alta renda, o setor sudoeste, que, até então, era dominado pela atuação e pelo padrão da City-residências isoladas em amplos lotes ajardinados - passa a ser território ocupado também por novos agentes e novas tipologias habitacionais. É o caso de Higienópolis, onde, inicialmente, surgem os apartamentos de alto luxo, de aluguel, e no início da década de 50, os edifícios de apartamentos em condomínio. O preço médio de terrenos na cidade de São Paulo, em 1946, supera em quase 70% o preço médio do final da década de 30, e o setor sudoeste aumenta sua presença entre os terrenos de preços mais altos ofertados no mercado.<sup>4</sup>

Nos subúrbios, onde o comércio imobiliário se restringia ao loteamento e venda de terrenos isolados, a partir de 50, se inaugura a prática de construção e venda de casas compreendendo vários quarteirões, com financiamento das companhias imobiliárias. Os institutos previdenciários constróem conjuntos residenciais compostos de casas térreas e apartamentos, atuando tanto em áreas nitidamente urbanas, como em áreas mais afastadas. (Langenbuch, 1970:221-224).

Assim como em outros centros urbanos, como Rio de Janeiro e Recife, São Paulo passa por uma

reformulação de grandes dimensões. A partir do final da década de 30, com a nomeação de Prestes Maia para a prefeitura, concretizam-se as obras propostas pelo Plano de Avenidas. Dezenas de avenidas são abertas e alargadas, visando a ampliação do centro e a ligação com bairros dele distantes, ocasionando a demolição de um grande número de construções e a escalada dos preços dos terrenos em seu entorno. O efeito das obras, das mudanças de atuação dos empreendedores imobiliários, voltados para a produção de imóveis para venda, e das possibilidades de despejos colocadas pela Lei do Inquilinato, têm repercussões implacáveis para a estratégia de moradia das classes de baixa renda centrada no aluguel. Configura-se um quadro de crise da habitação, marcada pela escassez de imóveis para alugar, que leva a uma mudança também do padrão de moradia popular. A década de 40 assiste, segundo Bonduki(1982), à superação da solução "casa alugada" e à propagação, em larga escala, da casa própria autoconstruída em loteamentos periféricos. Entre 1940 e 1950, o número de domicílios próprios, em São Paulo, passa de 69.097 para 167.953, o que representa um salto de 25% para 37,7% do total de domicílios da cidade.<sup>5</sup>

A inserção das atividades econômicas no território urbano também passa por mudanças. A indústria inicia um processo de realocização, a partir do final da década de 40. Com a abertura de uma nova modalidade de rodovia - a autoestrada, que surge tendo em vista o tráfego rápido, intenso, e de passagem, favorecendo, portanto, as ligações extra-regionais, as unidades produtivas extrapolam o domínio das linhas férreas. Em 1947, é implantada a via Anchieta, em direção a Santos, e na sequência são entregues ao tráfego a via Anhanguera, em direção a Campinas, e a via presidente Dutra, em direção ao Rio de Janeiro. Nos domínios da

Anchieta se verifica um notável surto industrial, com a implantação de numerosos estabelecimentos, de porte médio e grande, a maioria ligados à indústria automobilística (Langenbuch, 1970: 213). As indústrias de pequeno porte fogem à concentração junto aos eixos de transporte e se pulverizam pela cidade em todas as direções. Em 1958, segundo dados do SENAI, 62% das mais de 250000 indústrias instaladas na cidade empregam menos de 5 pessoas, e apenas 3,3% dos estabelecimentos têm mais de 100 empregados. Com exceção das indústrias de papel, papelão e cortiça, de fiação e tecelagem, e de vidro e cerâmica, em todos os demais ramos, a presença de pequenos estabelecimentos é significativa.<sup>6</sup>

O intenso processo industrial dos anos 50 gera significativo acréscimo na participação da força de trabalho no setor terciário, mas o desenvolvimento dos diversos setores e a repercussão espacial são variadas. O centro ainda concentra um amplo leque de atividades nos anos 40: comércio, indústrias e estabelecimentos de profissionais liberais, além de estabelecimentos do setor financeiro, como bancos, casas bancárias, organizações financeiras, agências de bancos e caixas econômicas. O setor comercial concentra estabelecimentos de varejo, atacadista, luxo, magazines e escritórios comerciais. (Muller, 1958:160-165) Até o final da década de 40 o único subcentro desenvolvido em São Paulo se localiza no Brás. Os demais subcentros populares começam a se desenvolver no início dos anos 50, quando passam a abrigar bancos e filiais de lojas do centro. Ao longo da década de 50, o comércio de luxo se desloca vigorosamente em direção à região da Paulista e Jardins, áreas que vinham sendo ocupadas pela população de alta renda. (Villaça, 1978: 326) Em 1950, 87,71% da área licenciada anualmente para edifícios não residenciais com mais de 4 andares se localizam no centro, e 12,28% nas áreas adjacentes. Em

1956, 16,18% estão na região da avenida Paulista e 73,01% no centro, enquanto 10,81% se distribuem nas adjacências do centro e em outros bairros. A grande inversão ocorre em 1968, em decorrência do desenvolvimento de um terciário caracterizado pela forte intermediação financeira que a avenida Paulista passa a abrigar. Nesse momento 34,92% da área licenciada está no Centro, 8,47% em suas adjacências, 46,79% na região da Paulista, e 12,67% nos outros locais.<sup>7</sup>

A configuração metropolitana, o uso extensivo do espaço, a proliferação de arranha-céus, de indústrias, do comércio, etc., ocupam o debate urbanístico de São Paulo no período imediatamente posterior à longa permanência de Prestes Maia como prefeito, de 1938 a 1945. O debate envolve entidades de classe, como a recém-criada seção paulistana do Instituto de Arquitetos do Brasil -IAB e o Instituto de Engenharia de São Paulo-IE, entidades da sociedade civil, como a Sociedade Amigos da Cidade -SAC, além da Universidade, através das duas faculdades de arquitetura criadas no período - da Universidade de São Paulo e da Universidade Mackenzie - e profissionais estrangeiros, como o americano Robert Moses ligado ao International Basic Economic Corporation (IBEC) de New York, dirigido por Nelson Rockefeller, e o francês Louis Joseph Lebreton, ligado ao movimento internacional Economie et Humanisme. A partir dos anos 40, o questionamento da visão de urbanismo privilegiando obras viárias, e a reivindicação de novos instrumentos de controle do uso e ocupação do solo penetram o interior da administração municipal.

Vários estudos abordam o período pós-40 do urbanismo paulistano, principalmente no que se refere aos planos elaborados, às concepções urbanísticas e às influências das teorias americanas e européias contidas nos trabalhos de urbanistas brasileiros e estrangeiros para a

cidade. Nessa linha de reflexão encontram-se análises panorâmicas, como as de Leme (1982), Osello (1983) e Villaça (1994), e trabalhos que se concentram no período, como os de Levy (1984), Meyer(1990), Lamparelli (1994a;1994b).

Leme (1982), Osello (1983), Meyer(1991) e Lamparelli(1994a;1994b) mostram que ao longo da década de 50 ocorre intenso debate de concepções urbanísticas nos meios especializados. Estes trabalhos fornecem uma visão abrangente das idéias contidas em planos, propostas e projetos apresentados em São Paulo, dentre os quais se destacam: o "Programa de Melhoramentos Públicos para São Paulo" coordenado por Robert Moses(1950); o trabalho desenvolvido pela Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (SAGMACS,1957)) - "Estudo da Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana" - sob a coordenação do Padre Lebreton; o "Plano Regional de São Paulo -Uma Contribuição da Universidade para o Estudo de um Código de Ocupação Lícita do Solo" elaborado por Luiz Inácio Romero de Anhaia Mello(1954), e que se tornou conhecido como "Esquema Anhaia", em função da polêmica que gerou entre Prestes Maia e o autor; o "Ante-Projeto de um Sistema de Transporte Rápido Metropolitano" elaborado pela Comissão do Metropolitano, criada em 1955 pelo prefeito Lino de Mattos e presidida por Prestes Maia(1956), e publicações do Departamento de Urbanismo da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP/ Secretaria de Obras,1951;1961).

Deste conjunto de trabalhos pode-se depreender que três vertentes de pensamento - de Prestes Maia, de Anhaia Mello e do Padre Lebreton - influenciam sobremaneira a atuação dos urbanistas paulistanos, a partir dos anos 40. As idéias introduzidas por Lebreton se referem a uma metodologia de pesquisa da realidade urbana que vincula o pensamento urbanístico à

ação política, e as idéias de Prestes Maia e Anhaia Mello, que já se manifestavam em São Paulo desde os anos 20, constituem duas visões divergentes quanto aos encaminhamentos sobre o futuro da cidade. O trabalho coordenado por Robert Moses não chega a introduzir uma nova visão no debate sobre o direcionamento do crescimento urbano. Como um "Programa de Melhoramentos", indica soluções técnicas que contêm idéias que se aproximam às de Prestes Maia<sup>8</sup>.

Tanto Osello como Meyer destacam o embate de idéias entre Prestes Maia e Anhaia Mello e identificam a proximidade das idéias do primeiro com o urbanismo culturalista e as do segundo com o urbanismo progressista, seguindo os modelos criados por Choay (1965). Segundo esta autora, o modelo culturalista tem como ponto capital ideológico o conceito de cultura e o modelo progressista adota o conceito de progresso. Embora estes modelos de análise sejam, de modo geral, simplificadores, neste caso ajudam a ilustrar as duas posições. Meyer (1991: 177) as situa com clareza, mostrando que o ponto central da polêmica se refere à proposta de Anhaia Mello de contenção e retração do crescimento urbano para solução dos problemas de congestão da cidade, com o que pretende criar uma equilibrada transição entre campo e cidade. As características básicas do modelo culturalista são, segundo Meyer (op. cit.: 182), perfeitamente perceptíveis no pensamento de Anhaia Mello: a delimitação clara do organismo urbano, a cidade enquadrada num amplo sistema regional, e a criação de obstáculos ao crescimento contínuo da cidade, marcando a diversidade e a complementaridade das relações entre o mundo rural e o mundo urbano. A determinação de Anhaia Mello é, segundo a autora, reverter o ciclo metropolitano, utilizando como estratégias a contenção da cidade, o regionalismo e a polinucleação.

Prestes Maia, como mostra Meyer (op. cit.: 185), defende o esgotamento das potencialidades ainda não exploradas da metrópole e a remoção dos problemas através de novas obras e novos planos - o permanente ajuste da metrópole às exigências da organização da sociedade moderna. Para Prestes Maia, reformas, cirurgias, remodelações de serviços fazem parte do processo de crescimento da cidade e das transformações da vida urbana. A necessidade é evitar não o crescimento da metrópole, mas a interrupção do processo pela ineficiência do funcionamento urbano. Nesse sentido, as tentativas técnica e estética presentes no Plano de Avenidas, de melhorar a performance da metrópole através de um plano viário, nos anos 50 têm, segundo a autora, uma nova versão. Argumentando que a cidade havia amadurecido, o "Ante-projeto de um Sistema Rápido de Transporte Rápido Metropolitano" renova a intenção de associar através de um projeto abrangente, os problemas de transporte, tráfego e urbanismo, preconizando a implantação do metropolitano.

As idéias do Padre Lebreton se difundem, em São Paulo, entre arquitetos e profissionais da área de sociologia, economia, etc., através de cursos e palestras que ministra e de estudos que desenvolve por intermédio da SAGMACS, instituição de consultoria que cria em 1947. Assim com Anhaia Mello, Lebreton preconiza a abordagem da cidade no âmbito regional, a contenção do crescimento e a descentralização, mas traz para o centro do debate a questão social. Os trabalhos de Lamparelli (1994a, 1994b) recuperam as idéias e o processo de trabalho desenvolvido pela SAGMACS em São Paulo, que resultou no "Estudo da Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana". Segundo o autor, o Estudo amplia significativamente as dimensões do fenômeno urbano com base na teoria do desenvolvimento harmônico e equilibrado, su-

gerindo que o planejamento envolve, obrigatoriamente, conhecimento e intervenções de natureza política, social, econômica e administrativa, priorizando sempre o desenvolvimento social" (Lamparelli, 1994b:8)

Levy (1984) analisa as condições que permitiram a institucionalização do planejamento urbano em São Paulo, do ponto de vista dos segmentos sociais que colaboraram, dos interesses de classe subjacentes ao ideário do planejamento, e do papel exercido pela burocracia nos períodos populista e autoritário.

Um outro aspecto destacado pelos trabalhos que abordam o urbanismo em São Paulo, no período pós-40, é a não efetividade dos planos. De fato, após o Estudo para um Plano de Avenidas de 1930, um novo plano virá a ser elaborado em 1968 - o Plano Urbanístico Básico- que nem chega a ser enviado à Câmara Municipal. Somente em 1971 será aprovado um plano para São Paulo - o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. Villaça(1988,1995) trata especificamente do papel desempenhado pelos planos na história da cidade. Segundo o autor( 1995 :21), a partir de 1930, inicia-se um período marcado "pela passagem do planejamento que era executado para o planejamento discurso". Nesse sentido, nas primeiras décadas do século, os planos refletiam as condições de liderança das elites, ao nível do urbano, para executar obras de seu interesse, atendendo as partes da cidade que lhes interessavam, e atendendo às necessidades de abrir frentes para os interesses imobiliários. Posteriormente, os planos, por abordarem "mais problemas do que nossas elites sentiam, queriam e podiam resolver ", passam a se configurar unicamente como discurso.

O desvendamento das estratégias utilizadas pela administração municipal, em face das mudanças que ocorrem nas formas e na escala da produção do ambiente construído, a partir dos anos

40, é o ponto de partida deste trabalho. As mudanças na atuação do setor de urbanismo, a partir do momento em que os planos não mais são executados, e não mais constituem instrumento que interfere na configuração e na produção do espaço da cidade, ainda se mantém como um campo nebuloso. Desvendá-las constitui mais um caminho para o entendimento dos processos de desenvolvimento da cidade e de construção do pensamento urbanístico em São Paulo.

Este é o campo em que se situa esta pesquisa. Nosso trabalho destaca a importância assumida pelo zoneamento, a partir do final dos anos 40. Este aspecto ainda não foi explorado nos estudos que tratam do período e, de modo geral, o processo de construção do zoneamento em São Paulo é pouco conhecido. A legislação urbanística de São Paulo, só recentemente, vem sendo objeto de pesquisas que ultrapassam o caráter eminentemente descritivo de trabalhos sobre a legislação em São Paulo, como o de Lefevre (1951) e o de Dias de Andrade (1966). A partir dos anos 80, vários estudos vêm sendo desenvolvidos no sentido de analisar o impacto da legislação no espaço urbano. Alguns trabalhos tratam da legislação urbanística do ponto de vista da inefetividade da lei, como o de Grostein(1987), que estuda a questão enfatizando a relação entre irregularidade e estrutura administrativa da administração municipal. O trabalho de Rolnik(1995) aborda o período de 1886 a 1936, mostrando que a ilegalidade urbana é a fonte do sucesso político, financeiro e cultural da legislação num contexto urbano de concentração de riqueza e poder. Outros trabalhos abordam a legislação em relação a aspectos específicos da produção do espaço, como os de Somekh(1987, 1995) e de Souza( 1994), que analisam a relação entre a verticalização, a legislação de zoneamento e a valorização imobiliária. Há, ainda, estudos que

analisam aspectos particulares da lei de zoneamento de 1972, como o de Vieira (1981), que se detém na análise das transformações que ocorrem nas zonas estritamente residenciais, e o de Wakisaka (1991) que analisa a utilização dos coeficientes de aproveitamento nas zonas com maiores possibilidades de utilização do solo segundo a lei.

Esta pesquisa se refere a um formato específico assumido pela legislação de zoneamento. Trata-se do zoneamento a que Basset (1929) se refere como zoneamento compreensivo: abrangente ao conjunto da cidade e que divide o território urbano em zonas, nas quais se articulam diferentes parâmetros urbanísticos. É este o zoneamento que se mantém até hoje como principal instrumento de planejamento em São Paulo. Como adquire este estatuto na história da cidade foi a pergunta inicial que inspirou este trabalho. Nossa pesquisa revelou que há um momento preciso em que este zoneamento passa a ser praticado de forma sistemática, na administração municipal. Este momento coincide com a introdução no setor de urbanismo de uma organização pautada na idéia de planejamento como função de governo, como técnica de administração, e de uma concepção de urbanismo que extrapola os limites da cidade e das intervenções estritamente físicas.

Esta conjunção de fatos nos levou a demarcar o período de 1947 a 1972 para desenvolvimento da pesquisa. Os anos de 1947 e 1972 representam, por um lado, reformulações marcantes na posição que o planejamento ocupa na administração municipal e, por outro, marcam dois momentos importantes do processo de construção do zoneamento em São Paulo. Em 1947, cria-se o Departamento de Urbanismo e se elabora a primeira proposta de uma lei geral de zoneamento para São Paulo; em 1972, cria-se a COGEP- Coordenadoria Geral de Planejamento, e se aprova a lei geral de zo-

neamento.

Este trabalho procura reconstruir estes 25 anos, do ponto de vista das idéias e práticas relacionadas ao planejamento e ao zoneamento no setor de urbanismo da administração municipal. Esta análise permite explorar uma primeira hipótese: a de que o zoneamento ocupa o lugar do plano, absorvendo em seu discurso um modelo de organização global da cidade e atendendo a demandas concretas dos setores mais valorizados da cidade. O desvendamento do processo de construção do zoneamento aponta para uma segunda hipótese, a de que se introduzem novas práticas no setor de urbanismo, a partir de 1947, que definem seu perfil normativo e constroem um novo saber exclusivo dos técnicos do setor.

As idéias e as práticas incorporadas pela administração municipal a partir da criação do Departamento de Urbanismo, têm a influência marcante de Anhaia Mello, e se referenciam no urbanismo que se desenvolve nos Estados Unidos, a partir da década de 20. Embora as idéias americanas não estivessem de todo ausentes no discurso dos urbanistas paulistanos, antes dos anos 40, predominavam os conceitos desenvolvidos na Europa. Como mostra Leme (1990:118-122), no Plano de Avenidas de 1930, Prestes Maia já associa às referências européias princípios do urbanismo americano.

Nos anos 20 e 30, quando ainda prevaleciam entre os urbanistas paulistanos as referências européias, destacadamente os trabalhos de Hénard, Stubben e Camillo Sitte, Anhaia Mello defendia a adesão inquestionável ao urbanismo americano: da organização de governo aos instrumentos e planos. Sua principal referência é o *Regional Plan of New York and its Environs*, que considera "o maior trabalho de urbanismo jamais realizado..." (Anhaia Mello, 1929:36). O plano de New York é financiado pela Russell

Sage Foundation, composta por banqueiros, e é elaborado entre 1923 e 1929, sob a coordenação de Thomas Adams, urbanista inglês que iniciou sua carreira na Garden City Association, na Inglaterra. Este plano contém as idéias fundamentais, em termos do método e do conteúdo, que Anhaia Mello difunde ao longo de 30 anos, e que estão consolidadas em sua proposta "O Plano Regional de São Paulo - uma contribuição da universidade para o estudo de Um Código de Ocupação Lícita do Solo", apresentada em 1954: a abrangência regional, a pesquisa, a abordagem multidisciplinar, a organização do território urbano a partir de unidades de vizinhança, o zoneamento, a distribuição equilibrada de indústrias e população, a contenção da expansão urbana.

O Regional Plan of New York and its Environs é representativo das principais inovações do urbanismo americano dos anos 20 apontadas por Coke (1968:23): início do planejamento estadual e metropolitano, rápida ascensão e imensa popularidade do zoneamento, e expansão e consolidação da profissão de urbanista, com a superação de profissionais oriundos das áreas de arquitetura e do paisagismo. Segundo o autor, neste período, o zoneamento se tornou para o planejamento americano o que o juramento é para a Bíblia - "um sinal de graça".

Vários estudos analisam as práticas associadas a essa fase do urbanismo americano, e permitem situar a linha de trabalho apontada como modelo a ser seguido em São Paulo. Estes estudos enfatizam a desvinculação das práticas de planejamento das questões sociais, e o papel assumido pelo zoneamento como protetor das áreas mais valorizadas, a serviço dos interesses imobiliários. Nos anos 20, a crítica parte, principalmente, dos urbanistas da Regional Planning American Association- RPAA - Lewis Mumford, Clarence Stein, Henry Wright - que represen-

tam uma linha de pensamento que vincula o planejamento a políticas sociais de habitação. Embora os trabalhos deste grupo de urbanistas se desenvolvam no mesmo período do plano patrocinado pela Russell Sage Foundation, ao contrário deste último, não têm o suporte de uma campanha publicitária e não recebem a mesma atenção por parte de críticos e historiadores. ( Dal Co, 1975: 266)

Em 1941, Robert Averill Walker, da Universidade de Chicago, publica o livro "The Planning Function in Urban Government", que causa impacto nos meios especializados americanos. O "monumental" Regional Plan of New York and its Environs constitui, segundo Walker (1941: 30 ), o exemplo mais acabado de plano compreensivo realizado nos anos 20. Ao analisar o rumo tomado pelo planejamento, o autor destaca que, apesar de ocorrer uma expansão no escopo dos planos, estes não se voltam para a questão da habitação. Esta é considerada, apenas, no âmbito das prescrições de parcelamento do solo, zoneamento e traçado viário. Com relação ao zoneamento, considera a mais importante contribuição dos anos 20 para a administração das cidades, mas critica o caráter do *zoning* desenvolvido nos Estados Unidos. Segundo Walker (op.cit.: 34 ), tanto o *planning* como o *zoning* passam, a partir dos anos 20, a se voltar para justificativas econômicas, de lucro, o que chama de *speculative temper of the twenties* ("temperamento especulativo dos anos 20"). Nesse sentido, o *planning* é antes de mais nada como um negócio, e o *zoning* é elaborado visando preservar e aumentar os valores das propriedades.

Nos anos 50, a reedição do livro de Walker reacende o debate, e o Journal of American Institut of Planners publica uma série de artigos que abordam a organização do urbanismo e o papel assumido pelo zoneamento sob diferen-



tes pontos de vista (Tugwell e Banfield, 1951; Howard, 1951; Nash e Shurtleff, 1954; Lovelace, 1958) Em 1961, a mesma revista publica um texto de Carl Feiss - "Planning Absorbs Zoning", que discute a inversão ocorrida na relação plano/zoneamento, mostrando que se dá uma total submissão do plano ao zoneamento. (Feiss, 1961)

Nos anos 70, estudos sobre o urbanismo americano partem também do continente europeu. Em 1975, Giucci, Dal Co, Manieri-Elia e Tafuri, do Instituto de História da Faculdade de Arquitetura de Veneza, publicam *La Città Americana*. Dal Co (1975: 263-289) analisa o Regional Plan of New York patrocinado pela Russell Foundation em relação a trabalhos elaborados pela Regional Planning American Association - RPAA. Segundo o autor, a diferença está no compromisso do primeiro plano com a entidade que o financia, em contraposição ao compromisso social que a RPAA coloca em seus estudos. Segundo o autor, a diferença se manifesta, fundamentalmente, na maneira de entender o instrumento de planejamento regional. Enquanto o plano coordenado por Thomas Adams apresenta hipóteses de intervenção que permitem reestruturar aspectos parciais da realidade urbana, os outros trabalhos propõem uma nova maneira de entender o desenvolvimento global do território - um esquema de plano global para uma intervenção na escala regional. Para Tafuri (1975: 438), o plano dirigido por Adams procura não afetar instituições e direitos vigentes, a ponto de refutar a intervenção pública no setor de construção a baixo custo. Adams e a Russell Sage Foundation são adeptos, segundo o autor, da filosofia do *slum clearance*, e o zoneamento que defendem tende a confirmar e aumentar os valores urbanos, bem como a incentivar a dinâmica do mercado nas áreas congestionadas, alimentando processos inflacionários (Tafuri, 1975:438-439).

Em 1978, Franco Mancuso, também vinculado à instituição veneziana, publica "Las Experiencias del Zoning" - trabalho que reconstrói o percurso do zoneamento, de seu surgimento em 1870, na Alemanha, à sua difusão, a partir da primeira década do século XX, nos Estados Unidos. O autor analisa o zoneamento como instrumento que se desenvolve sem uma formulação teórica, que contém sempre objetivos de caráter econômico e político-social, mas do qual se exaltam, de modo geral, os componentes de caráter técnico e operativo. O zoneamento americano é caracterizado por Mancuso (1978:333) como produtor de uma cidade "*segregada, protegida y corrompida*".

Em São Paulo, a partir de 1947, as idéias americanas difundidas por Anhaia Mello repercutem tanto na organização do setor de urbanismo visando institucionalizar um processo de planejamento, como nos trabalhos voltados para a construção do zoneamento compreensivo. Planejamento e zoneamento se desenvolvem como processos bastante diversos no interior da administração municipal. Enquanto os princípios do planejamento não ultrapassam o universo das idéias e representações, se inserindo no universo da história da cidade ideal, que Teeran (1975:17) define como "*la historia de cómo se deseó que fueran y quasi nunca fueron las ciudades*", o zoneamento remete à história da cidade real, à história de um processo em constante transformação, que se constrói socialmente, em função de interesses e atores concretos.

O planejamento como função de governo é um processo que não chega a se concretizar, e é, inclusive, objeto de discórdia entre os dois principais urbanistas paulistanos do período. A contraposição de Prestes Maia às idéias de planejamento como processo de Anhaia Mello é enfática. Embora afirme que nada tem a opor ao planejamento, em si (Prestes Maia, 1954: 9), reage em defesa das obras viárias, quando

Anhaia Mello (1955: 80) reivindica o aparelhamento do setor de urbanismo para que faça planos e não apenas "opérations de voirie e outras que tais":

Não cremos que o Urbanismo municipal tenha deixado de fazer "planos" por incapacidade, ou má orientação, mas muito simplesmente porque este campo é vago e nele os técnicos estariam desprovidos de base opinativa credenciada e democraticamente invocada. ....Estariam eles laborando no ar e perdendo tempo, que aliás têm aproveitado bem, fazendo justamente projetos de voirie, que bem ou mal, também são partes essenciais dos planos urbanísticos e geralmente os mais urgentes. Além de constituir capítulo de interesse imediato e palpável, quaisquer que sejam as teorias, a rede viária é a trama que efetivamente estrutura as cidades, delimita as unidades de vizinhança, sugere em grande parte o seu zoneamento, concretiza e sustenta, como um esqueleto, o planejamento. ( Prestes Maia, 1954:26)

E em relação à pesquisa, que Anhaia Mello (1955:80) defende como norma antecedendo a qualquer projeto, Prestes Maia é implacável:

A maior parte das vezes colecionam-se acervos tremendos de dados, dos quais depois não se tira, nem pela natureza das cousas se pode tirar, conclusões silogísticas ou precisas. Com o que se perde tempo e contribue para dar aos leigos uma impressão desfavorável do urbanismo. ( Prestes Maia, op. cit.54: 27)

O zoneamento como instrumento privilegiado de planejamento e inseparável do plano é, ao contrário, o grande consenso desde os anos 30, em São Paulo. Prestes Maia, Anhaia Mello e Lebret, embora coloquem posições distintas quanto à forma de utilização do instrumento, apregoam sua adoção. Nesse sentido, para se entender o papel que assume o zoneamento em São Paulo a partir de 1947, é preciso relevar as divergências existentes, uma vez que, como mostraremos no desenvolvimento deste trabalho, a construção do instrumento se dá pela

colaboração direta de Anhaia Mello e Prestes Maia como prefeitos, que criam leis, e o trabalho coordenado por Lebret serve de base para os estudos técnicos de suporte à legislação. O pressuposto que torna possível o consenso entre posições tão diversas é a crença numa regulamentação pautada na demarcação de espaços diferenciados que garanta uma ordem espacial. O zoneamento passa a ser a resposta ao que Topalov (1991: 29) coloca como constante preocupação da ciência urbana: recolocar as coisas em seus lugares.

Para Anhaia Mello, o zoneamento é o "instrumento ordenador do caos", "o grande defensor da esthetica urbana e estabilizador de valores urbanos". O zoneamento é, nesse sentido, defendido como princípio fundamental para salvaguarda dos direitos dos proprietários, a garantia contra vizinhos desvalorizadores das propriedades:

Nada mais detestável sob todos os pontos de vista, do que, numa avenida de palacetes senhoriaes, bombas de gasolina e engraxadores de automóveis; as esquinas, que são, justamente os pontos de melhor perspectiva, manchadas de armazens, vendas e emporios; garagens alternando com escolas; fabricas e officinas entremettidas com residenciase mais disparates. (Anhaia Mello, 1929: 114)

Proteger os bairros jardins, controlar a densidade e a verticalização no conjunto da cidade, reduzindo drasticamente os gabaritos, é a meta perseguida por Anhaia Mello: "alturas máximas e definitivas. Sem exceções, nem subterfúgios, nem preferências ou pontos focais". (Anhaia Mello, 1955 : 80)

Se Anhaia Mello tem uma posição de intransigência na utilização do zoneamento, principalmente, em relação à verticalização, a posição de Prestes Maia é, fundamentalmente, de cautela. Prestes Maia introduz timidamente a questão do zoneamento no Plano de Avenidas,

através de algumas sugestões localizadas de maior possibilidade de verticalização e de instalação de determinadas atividades. Além disso, o Plano traz um relato das experiências na Europa e Estados Unidos, das quais se mostra conhecedor, e onde suas posições em relação ao zoneamento já estão colocadas. O zoneamento americano é destacado como medida sistemática de urbanismo que pretende satisfazer à higiene e comodidade da população, como também organizar a cidade, relacionar bairros de maneira eficiente, sob o ponto de vista do tráfego e da especulação. É a partir do exemplo americano que defende a "conveniência de estudar conjuntamente o *zoning* e os planos gerais. Mas Prestes Maia tem uma postura crítica em relação ao que chama de "extravagâncias" no uso da legislação: utilização da lei para discriminação de "coloured people", imposições de efeito retroativo, etc. Para Prestes Maia, o fundamento jurídico é preliminar importante, que deve visar o bem geral, mas ao sacrificar interesses particulares, cabe discutir até onde pode o poder público se eximir de indenizá-los. ( Prestes Maia, 1930:288)

Na verdade, toda a cautela de Prestes Maia se deve a uma visão do zoneamento que não altera uma ordem já existente na cidade. Assim, de acordo com o urbanista, São Paulo já tem um "*zoning* espontâneo", segundo o qual atividades, classes e grupos étnicos se agregam em bairros particulares; tem o "*zoning* rudimentar" do padrão municipal, que divide a cidade em 4 zonas, e tem "verdadeira e bem característica disposição de *zoning*" na lei de arruamento de 20 de junho de 1923. O prosseguimento deve se dar na mesma mesma via, e os critérios do *zoning* paulista devem ser:

... moderação, respeito pelas tendências naturais ( salvo quando oposto a princípios essenciaes do urbanismo), colaboração com o plano geral, accordo com a estrutura social

existente. (Prestes Maia, 1930:295)

Mas sua visão não se distancia de Anhaia Mello quando se trata de discriminar atividades desvalorizadoras da propriedade:

Mas enquanto elle ( o plano) não é elaborado, não podem as cidades crescer anarchicamente, ao sabor da inconsciência e dos interesses privados, presenciando quotidianamente não o uso justo mas o abuso da propriedade. Fabricas e officinas que atormentam e sujam os bairros; armazens, açougues, etc. que destoam do meio em que se mettem; arranha-céus que tiram o sol e a luz às casas que lhe ficam ao pé; apartamentos que estragam bairros residenciaes, cuja amenidade, entretanto, usufruem; os cortiços de esquina em áreas super-lotadas, estragando todo o quarteirão e destruindo-lhe a homogeneidade, etc.etc. ( Prestes Maia, 1936: 2)

A posição do estudo coordenado por Lebrét, diferentemente dos anteriores, é de não adoção de modelos externos. A idéia clássica do zoneamento exclusivamente funcional é criticada, e a alternativa proposta é um "zoneamento racional", definido "como um zoneamento ao mesmo tempo orgânico e funcional, ordenando uma unidade global harmonizada". As funções devem ser pensadas a partir das relações sociológicas dos setores de habitação, que estão ligados, por sua vez, aos locais, às formas de trabalho, ao tamanho das indústrias, à distribuição do comércio, dos encontros culturais, de recreação, e de vizinhança. O tecido urbano total deve ser pensado em função da vida coletiva, e o zoneamento só pode ser definido após a opção quanto à estrutura urbana do conjunto. Propõe a organização da vida coletiva em diferentes escalões, a cada um correspondendo um conjunto de equipamentos, criando-se uma hierarquia de centros que correspondem à estrutura e à dimensão de cada unidade. O zoneamento é parte de um plano geral de urbanismo, e tem, segundo o estudo da SAGMACS,

como tarefa essencial definir áreas, funções e densidades de população. (SAGMACS, 1957, parte V:38/44)

Como parte do consenso em relação à utilização do zoneamento, em São Paulo, destaca-se, ainda, o trabalho coordenado por Robert Moses. O zoneamento é entendido, no estudo desenvolvido pelos americanos, como um conjunto de regras para o uso das áreas da cidade, que deve proteger tanto os interesses coletivos, como os interesses do proprietário individual. Assim, o instrumento deve garantir o bom uso da luz e do ar e controlar o congestionamento de veículos e transeuntes, ao mesmo tempo que deve assegurar ao proprietário "o prazer de poder usar sua propriedade, sem interferência alheia, pela forma que tinha em mente ao adquiri-la". Nesse sentido, coloca-se a necessidade do zoneamento como "parte integrante do planejamento oficial da cidade". (IBEC, 1950:256)

As condições urbanas e o conjunto de idéias, propostas e posições, acima apresentados, constituem o referencial sobre o qual transita a atuação do setor de urbanismo de 1947 a 1972. Tendo por base este arcabouço reconstruímos o período a partir de um duplo movimento - institucionalização do planejamento e construção do zoneamento. Procura-se, em cada caso, detectar as idéias dominantes, as inovações em relação à atuação do setor de urbanismo nas décadas anteriores, as referências estrangeiras, o contexto em que surgem e como são adaptadas à realidade de São Paulo, quais aspectos da problemática urbana contemplam, e que práticas engendram.

Nos 25 anos abordados neste trabalho são identificados momentos de ruptura nos quais os processos estudados assumem características específicas, que permitem reconhecê-los, analisá-los e diferenciá-los de outras situações

históricas. A periodização definida no trabalho é, portanto, parte do objeto de estudo e os marcos se definem a partir da situação particular analisada. Não se estabelecem relações apriorísticas com os processos mais gerais e abrangentes do desenvolvimento urbano, da política e da economia. Estas relações se desvendam à medida em que se desenvolve o trabalho de pesquisa. Nesse sentido, são estabelecidos dois períodos que caracterizam dois momentos da configuração do planejamento no Município de São Paulo: o primeiro, de 1947 a 1961, período entre duas administrações de Prestes Maia, quando as idéias difundidas por Anhaia Mello são absorvidas pelo setor de urbanismo e se desenvolvem práticas que esboçam o perfil eminentemente normativo do setor. O segundo período, de 1967 a 1972, quando se institucionaliza o zoneamento como principal instrumento de planejamento, completando o ciclo de mudanças do setor de urbanismo iniciado em 1947. Em relação ao processo de construção do zoneamento compreensivo, que perpassa os dois períodos, é destacado o período de 1947 a 1957, quando, através de um intenso trabalho de codificação técnica, se definem as bases do zoneamento vigente até os nossos dias.

Para a reconstrução dos processos analisados neste trabalho recorreu-se a fontes documentais diversas, além dos estudos já realizados sobre o assunto.

O levantamento das leis e decretos de uso e ocupação do solo que utilizam o princípio de demarcação de zonas, propostos e aprovados em São Paulo, no período de 1931 a 1972, e o respectivo mapeamento, permitiram detectar a importância e as mudanças assumidas pelo zoneamento a partir de 1947. A análise dos processos constituídos para aprovação das leis, desvendaram as discussões jurídicas, os interesses envolvidos e as estratégias utilizadas para

efetivação das mesmas. Ainda no campo da legislação, o levantamento das leis e decretos que reestruturaram o setor de urbanismo e as instituições de planejamento nas diversas esferas de governo, de 1925 a 1972, foram a base para delinear mudanças ocorridas na concepção administrativa a partir de 1947.

Os textos dos urbanistas brasileiros que atuaram direta ou indiretamente junto ao setor da administração municipal, a maioria publicados em revistas especializadas - Engenharia, Engenharia Municipal, Digesto Econômico e Acrópole - foram a base para detectar a influência de Anhaia Mello no formato assumido pelo Departamento de Urbanismo, e as idéias difundidas por seus dirigentes. A partir destes textos, procedeu-se à pesquisa das referências estrangeiras citadas pelos autores, principalmente as americanas. Estas referências nos direcionaram para os planos elaborados nos Estados Unidos, e para textos publicados em livros e revistas especializadas, em especial, o *Journal of American Institut of Planners*. A legislação americana de planejamento e as publicações de entidades de planejamento, como a *International City Managers Association* e *National Municipal League*, foram, também utilizadas como parâmetro de análise. Recorremos, ainda, a trabalhos publicados na revista inglesa *The Town Planning Review*, devido à ligação existente entre as idéias do urbanismo americano pós-20 e as idéias desenvolvidas por Ebenezer Howard. As fontes americanas nos permitiram desvendar as linhas de pensamento às quais Anhaia Mello se filiou, bem como analisar o contexto em que ocorrem nos Estados Unidos, quais as práticas predominantes, as críticas a que são submetidas, e o que representou a sua transposição para a realidade paulistana.

Outra fonte se refere aos trabalhos elaborados pelos funcionários da administração municipal

de São Paulo. São os trabalhos dos urbanistas anônimos que, em sua maioria, não são publicados, e permanecem, muitas vezes, nas gavetas das repartições públicas. Nesse sentido, nos deparamos com a dificuldade de localizar alguns documentos. É o caso, por exemplo, da primeira proposta de lei geral de zoneamento, elaborada em 1947, sobre a qual somente conseguimos referências em textos, relatos e processos. Também não localizamos registros das sessões da Comissão Orientadora do Plano Diretor do Município, instalada em 1954. A maior parte dos trabalhos desenvolvidos nos anos 50 e 60 pelo Departamento de Urbanismo, que permanecem disponíveis, são fruto do esforço de recuperação da memória do urbanismo em São Paulo, empreendido no final dos anos 70, pela direção da COGEP- Coordenadoria Geral de Planejamento da Prefeitura do Município de São Paulo. Os trabalhos técnicos foram de fundamental importância para reconstruir o processo de formulação do zoneamento, principalmente no que diz respeito à elaboração de uma lei geral.

As publicações das entidades defensoras do planejamento nos anos 40 e 50 - Escola Brasileira de Administração Pública -EBAP, Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP, Instituto Brasileiro de Administração Municipal-IBAM - e das entidades de arquitetos - Centro de Pesquisas e Eestudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo- CPEU/ FAUUSP e Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB - forneceram um panorama do movimento pela institucionalização do planejamento, em geral, e da categoria de arquitetos, em particular, permitindo situar a atuação do setor de urbanismo da administração municipal de São Paulo como parte dessa mobilização. Realizamos, ainda, um levantamento das empresas de consultoria em planejamento urbano atuantes no período de 1967 a 1972,

para esclarecer o deslocamento da elaboração do plano da administração municipal para as empresas privadas.

No período de 1967 a 1972, é notável a redução de textos publicados pelos urbanistas vinculados à administração municipal. Nesse sentido, as notícias de jornais relativas a planos e leis elaborados, contendo entrevistas de prefeitos e dirigentes do setor de urbanismo, assim como a entrevista realizada com o arquiteto Benjamin Adiron Ribeiro, principal responsável pela versão da Lei Geral de Zoneamento aprovada em 1972, serviram de complemento às demais fontes.

O trabalho se estrutura em 3 capítulos. No Capítulo 1, 1947-1961 : A Primeira Configuração do Planejamento no Município de São Paulo, analisamos as mudanças que ocorrem no setor de urbanismo a partir da criação do Departamento de Urbanismo, em relação à concepção de organização e às idéias difundidas pelos urbanistas do Departamento. Nesse sentido, são apontadas, em primeiro lugar, as teorias que informaram a organização proposta. Em segundo lugar, a estrutura do Departamento é analisada em relação à introdução de uma comissão do plano, formada por representantes da sociedade, que deve atuar articuladamente ao Departamento. Em terceiro lugar, são apontadas as idéias difundidas pelo Departamento de Urbanismo. Destaca-se, ao longo da análise, o papel desempenhado por Anhaia Mello na organização e nas idéias difundidas pelo Departamento e o significado das idéias do urbanismo americano que quer transpor para a realidade paulistana.

O Capítulo 2, 1947-1957 : A Construção do Zoneamento no Município de São Paulo, aborda o processo de elaboração do zoneamento a partir de 1947, no Departamento de Urbanismo. São apontados os principais conceitos utilizados para formulação do instrumento, as vinculações com o zoneamento americano, que mudanças representa em relação às estratégias anteriores de controle do uso e ocupação do solo, e a que interesses atende. São analisadas as principais leis parciais aprovadas, no sentido de mostrar o processo de construção do novo código, de identificar como e quem desenvolve o trabalho, como são abordados os aspectos jurídicos que o novo instrumento traz à tona, e quais as estratégias utilizadas para aprovação das leis. São analisadas, também, as propostas de leis gerais elaboradas, mostrando as intenções de atribuir-lhes um modelo de organização global de cidade.

No Capítulo 3, 1967-1972: A Segunda Configuração do Planejamento no Município de São Paulo, são analisadas as duas reestruturações efetivadas no setor de urbanismo, a partir da institucionalização de um sistema hierarquizado de planejamento à escala nacional, no contexto do regime autoritário instalado no país. Num primeiro momento, são analisados o papel que passa a ser desempenhado pelo Departamento de Urbanismo e as mudanças que ocorrem em relação ao processo de elaboração de um plano para a cidade. A seguir, é enfocada a continuidade do processo de construção do zoneamento: as formas de incorporação do instrumento no interior dos planos e a institucionalização do zoneamento, com a criação de um órgão específico e a aprovação da lei geral de zoneamento.

NOTAS

<sup>1</sup>Boletim Mensal da Prefeitura Municipal de São Paulo ( BMPMSP)1951

<sup>2</sup>Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, Ano II, março, 1948:28

<sup>3</sup> Secretaria da Educação e Cultura, Boletim Mensal da Prefeitura Municipal de São Paulo( BMPMSP), junho-julho1966; FIBGE 1965-1974)

<sup>4</sup>COGEP, 1978

<sup>5</sup> FIBGE, Censo 1940, 1950

<sup>6</sup> PMSP/ Secretaria de Obras ( 1961)

<sup>7</sup>PUB ,Vol.2:192

<sup>8</sup>O próprio Prestes Maia, ao analisar o trabalho, coordenado por Moses, o qualifica como "...ótimo trabalho, mas que, paradoxalmente, não acrescenta uma vírgua ao que se sabia. (Prestes Maia, 1951:6)

**1947-1961**

**A PRIMEIRA CONFIGURAÇÃO DO PLANEJAMENTO  
NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

When the work of Government is subjected to the dichotomy of "line" and "staff", there are included in staff all those persons who devote their time exclusively to the knowing, thinking and planning functions, in the line all the remainder who are, thus, chiefly concerned with the doing functions.  
(Gulik, Luther (1936) , apud Walker (1941:171))



## INTRODUÇÃO

Neste capítulo analisamos as mudanças que ocorrem no setor de urbanismo da administração municipal de São Paulo, a partir da criação do Departamento de Urbanismo, em 1947. A análise se desenvolve através de três fontes que correspondem a três momentos distintos do processo de implantação do Departamento. Um primeiro momento, representado pelos textos dos engenheiros-arquitetos envolvidos em sua concepção; um segundo momento, representado pelo decreto-lei que reorganiza a Secretaria de Obras Públicas, da qual o Departamento de Urbanismo é parte, e um terceiro momento que é representado pelos textos dos engenheiros e engenheiros-arquitetos que assumiram os cargos de direção do Departamento. Nesse sentido, procuramos delinear a configuração do Departamento, e detectar a distância que ocorre entre as idéias que direcionam a concepção do Departamento, a organização estabelecida pela lei e as idéias difundidas a partir de sua criação. Ao mesmo tempo, procuramos esclarecer as referências estrangeiras utilizadas nesse processo, avaliando o contexto em que ocorrem nos países de origem e qual seu significado no âmbito da administração municipal paulistana.

A análise deste conjunto de fontes aponta para especificidades no formato que o Departamento de Urbanismo assume em 1947, que nos permitem considerá-lo um marco significativo no processo de construção do aparato estatal responsável pela elaboração de planos e mecanismos que têm por objetivo direcionar o desenvolvimento da cidade. A reestruturação implantada representa o ponto de partida para o processo de formalização, sistematização e institucionalização do planejamento em São Paulo, que se completa em 1972, com a criação da COGEP (Coordenadoria Geral de Plane-

jamento). A primeira configuração do planejamento no Município de São Paulo se define, por um lado, a partir de uma concepção de administração que se insere no movimento mais amplo de modernização do serviço público, que se inicia, no Brasil, no período do Estado Novo. Por outro lado, incorpora idéias e métodos vinculados à ampliação do âmbito do urbanismo, principalmente, na linha de planos regionais desenvolvidos nos Estados Unidos. Em termos da organização, ocorre uma ruptura no interior do setor de urbanismo, com a introdução de uma visão de planejamento como técnica administrativa, que tem como referência a teoria de administração pública vinculada à *scientific management school*, que se desenvolve a partir dos anos 30 nos Estados Unidos. Esta ruptura se observa na estrutura do Departamento, que pressupõe um processo de elaboração de um plano para a cidade que envolve novas metodologias, e exige um novo perfil de profissional. Em termos da concepção de urbanismo, as idéias já vinham sendo colocadas no exterior, há décadas, e em São Paulo, desde o final dos anos 20, mas é em 1947 que elas emergem, entram em cena, no interior da administração municipal.

A figura de Anhaia Mello é central no processo de implantação do Departamento de Urbanismo, tanto no que se refere à sua organização, como em relação à concepção de plano que adota. Como propulsor da demarcação de um território do urbanismo destacado da arquitetura e da engenharia, dentro e fora da administração, atua como divulgador dos conceitos, das práticas e das instituições americanas. Suas idéias são determinantes para o que chamamos de americanização do setor de urbanismo em São Paulo, que se caracteriza pela separação do setor

de urbanismo das atividades de rotina da administração e da política, e pela organização de uma Comissão do Plano de caráter consultivo.

Em relação às idéias difundidas pelo Departamento de Urbanismo, destaca-se a figura de Carlos Brasil Lodi que, em 1947, assume a chefia da Divisão de Planejamento Geral, e permanece no cargo por mais de dez anos. Optamos por utilizar seus textos como referência para o discurso assumido pelo setor de urbanismo, pelo fato de conterem a preocupação de explicitar os conceitos e as concepções dos trabalhos a serem desenvolvidos. O conjunto de seus textos constitui, a nosso ver, material revelador do processo de institucionalização do planejamento, tanto no que diz respeito à visão de plano introduzida, como aos métodos e ao perfil de

urbanista que essa visão passa a demandar.

A partir de seus textos, podemos detectar as dificuldades de efetivar as mudanças contidas no decreto-lei, em termos dos métodos, do novo perfil de urbanista e da própria elaboração de um plano. Seus textos revelam, também, dois traços na atuação do Departamento que se delineiam desde sua criação, e que marcam o perfil do setor de planejamento que se consolida ao longo dos 25 anos que o separam da criação da COGEP: a prevalência de uma postura tecnocrática em relação às questões urbanas, e a ênfase na legislação como estratégia de intervenção do poder público no controle do uso e ocupação do solo, em detrimento de um plano para a cidade.

## **1** O DEPARTAMENTO DE URBANISMO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO

### A organização do Departamento de Urbanismo: o planejamento como técnica de administração

A organização de um órgão com atribuições específicas na esfera do urbanismo, centrado numa visão de plano geral e como instrumento de previsão ocorre, pela primeira vez, no governo municipal de São Paulo, em 1925. Nesse momento, cria-se, através da lei 2898 (10/8/1925), a Seção de Cadastro e Urbanismo no interior da Diretoria de Obras e Viação, com a incumbência de elaborar o plano geral, organizar o cadastro, fixar e fiscalizar alinhamentos e nivelamentos, e tratar de "todas as questões referentes ao problema do Urbanismo". O plano, segundo o artigo 2º da referida lei que cria a Seção, deve envolver "um plano geral de viação, remodelação, embelezamento, melhoramentos, extensão e sistematização para regular o desenvolvimento e a vida da cidade".

Na verdade, a lei institucionaliza a idéia de plano que já vinha sendo defendida e estava presente em trabalhos desenvolvidos, desde a primeira década do século XX, por Vitor da Silva Freire, que conduziu a Diretoria de Obras da Prefeitura de 1899 a 1926. Em 1911, Freire expõe em uma conferência na Escola Politécnica, uma concepção de intervenção na cidade que representa, segundo Simões (1989: 114,115), o deslocamento da visão estético-sanitarista que até então prevalecia através de uma atuação pautada por medidas curativas, para uma visão mais globalizante. Com esta proposta Freire introduz, segundo o autor, as bases do urbanismo que vinha sendo praticado na Europa e que alia aos princípios higiênicos e estéticos os princípios técnico-viários.<sup>1</sup>

A conferência, intitulada "Melhoramentos de São Paulo", constitui quase um manifesto frente à polêmica desencadeada entre governo do Estado e Prefeitura em torno da reurbanização do Vale do Anhangabaú, onde se confrontavam uma proposta da Diretoria de Obras da Prefeitura, elaborada por Freire e pelo engenheiro Eugênio Guilhem, e uma proposta elaborada na Secretaria de Agricultura do Estado pelo arquiteto Samuel das Neves. Freire (1911:101) critica as soluções localizadas e defende "um plano organizado de antemão e estudado de conjunto, tendo em vista as necessidades futuras" da cidade. Destaca a preocupação com áreas de expansão, a necessidade de controle da municipalidade para abertura de novos bairros, a criação de um sistema de parques públicos, e a instituição de instrumentos de desapropriação e de contribuição de melhoria para diminuir os ganhos especulativos dos proprietários com as obras públicas.<sup>2</sup>

Em 1931, quando João Florence d'Ulhoa Cintra - auxiliar direto e sucessor de Freire - dirigia a Seção de Urbanismo e Anhaia Mello era prefeito, a Seção de Cadastro e Urbanismo é desdobrada em Seção de Cadastro e Seção de Urbanismo. À primeira compete a organização da planta da cidade, cadastro e serviços; fixação de alinhamentos e nivelamentos, e nomenclatura das vias públicas e numeração de imóveis. A Seção de Urbanismo passa a ser responsável pelo "estudo geral de viação, remodelação, embelezamento, extensão e systematização da cidade; estudos de canalização e retificação do rio Tietê e de outros rios do Município; todas as questões referentes ao problema de urbanização". (Acto nº50, de 9/1/1931)

Com esse desdobramento, dá-se o primeiro

passo no sentido de desvincular as atividades de elaboração de um plano para a cidade das atividades de rotina da administração, o que, como veremos adiante, passa a ser um dos pressupostos fundamentais para organização do setor de urbanismo, a partir dos anos 40. Os estudos de canalização de rios incluídos no escopo da lei já vinham sendo desenvolvidos na Comissão de Melhoramentos, criada em 1924, sob a direção de Saturnino de Brito, e continuam, também, uma visão de conjunto da cidade, pois aliavam a questão sanitária a aspectos de orientação do desenvolvimento urbano.

Em 1935, no âmbito de uma reestruturação mais ampla da administração municipal, o Setor de Obras passa a Departamento de Obras Públicas e a Seção de Urbanismo a Divisão de Urbanismo. (Ato nº768 de 10/1/1935 e Ato 834 de 4/4/1935). A Divisão de Urbanismo é constituída por duas subdivisões: a de Topografia e Cadastro, responsável pelos serviços topográficos, fixação de alinhamentos, cadastro e planta da cidade, e a do Plano da Cidade, responsável pelos estudos relativos à estética da cidade; estudos de parques, jardins, cemitérios e campos de recreio; estudos relativos aos rios, portos fluviais e aeródromos; estudos do plano; loteamento e zoneamento. (Ato nº1146/1936). O Plano da Cidade ganha um espaço institucional específico, é qualificado como de "expansão e remodelação da cidade", e envolve um amplo elenco de questões que, ainda que de forma elementar, estavam presentes em trabalhos desenvolvidos por Ulhoa Cintra e Prestes Maia entre 1924 e 1926 e no Estudo de um Plano de Avenidas, de 1930, elaborado por Prestes Maia. O plano de Prestes Maia inclui, por exemplo, estudos de conjuntos arquitetônicos em pontos estratégicos do centro da cidade, e indicações de regulamentação de uso e ocupação do solo, como restrição de altura no núcleo central, definição de algumas áreas indus-

triais, localização de comércio, etc. (Prestes Maia, 1930)

As mudanças no setor de urbanismo, de 1925 a 1936, espelham concepções assumidas e defendidas pelos técnicos da prefeitura e presentes em estudos e planos, desde a proposta para reurbanização do Vale do Anhangabaú elaborada por Freire, em 1910, até o Plano de Avenidas de Prestes Maia em 1930, passando pelos estudos de Ulhoa Cintra e Maia. Ou seja, há uma linearidade no processo de construção do pensamento urbanístico nas três primeiras décadas, que é gestado no interior da administração e que é, gradativamente, incorporado na estrutura organizacional da administração municipal.

Entre 1925 e 1936 são institucionalizadas concepções e ações introduzidas por engenheiros atuantes nos quadros da administração, ou seja, a institucionalização vem a reboque da prática. Em 1947 o processo é diverso: a estrutura adotada no Departamento de Urbanismo se antecipa à prática e tem caráter exógeno. A reestruturação se impõe a partir de um ato institucional e aponta para práticas e idéias que não haviam sido construídas ou assimiladas pelos técnicos. A estrutura do Departamento de Urbanismo evidencia uma clara identificação com a organização do *planning* que se desenvolve nas primeiras décadas do século, nos Estados Unidos, e que vinha sendo difundida e reivindicada por Anhaia Mello, em palestras e textos publicados nas revistas especializadas. Uma análise das competências e da organização do Departamento de Urbanismo permite situar as mudanças contidas na reestruturação implantada.

O Departamento de Urbanismo, criado pelo decreto-lei 431 de 7/7/1947 que organiza a Secretaria de Obras e Serviços Municipais tem por competência, "a elaboração, realização e

defesa do Plano da Cidade e é composto pelos seguintes órgãos:

Divisão de Pesquisas, Regulamentação e Divulgação, incumbida da pesquisa, coleta e elaboração dos elementos necessários à organização do Plano Geral da Cidade; estudo e preparação dos elementos necessários à elaboração das leis e regulamentos urbanísticos, bem como de sua interpretação técnico-urbanística; estudo do problema da habitação e de outros problemas urbanos em conexão com as repartições municipais e estaduais;

Divisão de Planejamento Geral, incumbida da organização do Plano Geral da Cidade, orientando seu desenvolvimento, remodelação, fixação de diretrizes para arruamentos; estudos gerais de circulação e trânsito; estudo para localização de edifícios públicos, monumentos, edifícios escolares, parques infantis, parques públicos, aeroportos, etc.; estudo e fixação do zoneamento;

Divisão de Desenvolvimento do Plano, incumbida de estudar os detalhes do Plano Geral da Cidade; exame e aprovação de arruamentos; expedição de alvarás de arruamentos e loteamentos; redistribuição urbana; oficialização de ruas e praças; projeto de alinhamento e nivelamento; projeto de parques, jardins, etc; fixação de gabaritos para construções; defesa do Plano da Cidade;

Divisão de Serviço de Biblioteca e Arquivo, incumbida da Biblioteca técnica e da guarda de seu arquivo;

Divisão de Serviço de Pesquisas Urbanas, incumbida das pesquisas necessárias aos projetos dos planos de melhoramentos e desenvolvimento da cidade; dos estudos da regulamentação urbanística em geral;

Divisão de Serviço Técnico, incumbida da exe-

cução dos projetos necessários ao Departamento.

O decreto-lei cria, ainda, a Comissão Orientadora do Plano da Cidade, incumbida de apreciar, quando solicitada pelo Executivo ou Legislativo Municipal, os projetos relativos ao Plano da Cidade e os problemas relacionados com os serviços de utilidade pública, podendo, também, apresentar sugestões para a realização e solução de problemas de urbanismo. A Comissão é constituída por representantes do executivo, do legislativo, das universidades, de entidades profissionais e de associações particulares, e por outros elementos que o prefeito julgar conveniente designar.

O primeiro aspecto a destacar é, sem dúvida, a ampliação significativa do espaço para o Plano da Cidade na administração municipal, dando sequência ao processo iniciado em 1925. De atividade atribuída a uma seção, naquele momento, e a uma subdivisão conforme estabelecido pela reforma de 1936, o plano passa a ter dois órgãos voltados para sua elaboração - o Departamento de Urbanismo e a Comissão Orientadora do Plano da Cidade.

Mas o elemento novo da reestruturação de 1947 é a organização do setor em função de um processo de elaboração do plano, que pressupõe diferentes etapas: a pesquisa, a elaboração de diretrizes, a elaboração de regulamentação urbanística, o detalhamento, a divulgação. Nesse processo devem estar envolvidas todas as divisões do Departamento de Urbanismo, bem como outros setores da administração municipal e estadual, além de setores da sociedade civil. Essa organização indica a intenção de instalar uma rotina, racional e eficiente, onde as atribuições são distribuídas de modo a estabelecer um claro fluxo de atividades coordenadas. A idéia deste processo de trabalho representa a introdução, no setor de Urbanismo, de prin-

cípios da administração pública baseados na idéia do planejamento como parte das funções executivas, e como um de seus processos fundamentais. Nessa perspectiva, a programação dos trabalhos através da realização de planos de longo prazo é considerada atividade inseparável da administração, e necessária em todos os níveis e setores do governo. O papel do setor de urbanismo, do ponto de vista administrativo, é o de órgão central, coordenador do processo de planejamento, para colaborar com o executivo na percepção de uma visão compreensiva dos problemas urbanos, e definir direções para o futuro. Se caracteriza como função *staff*, ou seja, função consultiva, desvinculada da ação, diretamente ligada ao chefe do executivo, que tem a pesquisa como ponto de partida para toda e qualquer definição de diretrizes. (Muñoz Amato, 1955; Walker, 1941:111)

Essas características estão sinalizadas na organização do Departamento de Urbanismo. A intenção de caracterizar o setor como função descolada da ação já vinha se configurando desde 1931, quando se desvincula a Seção de Urbanismo da Seção de Cadastro; se mantém, em 1936, quando se cria uma subdivisão de Plano da Cidade, e se reforça na reestruturação de 1947. Ainda que não se efetive, neste momento, a ruptura pretendida das atividades de rotina da administração, as funções de pesquisa e estudos prevalecem sobre as atividades executivas. Estas se restringem à aprovação de arruamentos e loteamentos, oficialização de ruas e praças e projeto de alinhamento e nivelamento (art.31). As atividades de pesquisa, pela primeira vez, aparecem na organização do setor de urbanismo, constituindo uma prática nova para a qual a administração municipal não dispõe de quadro técnico. Tanto é que o decreto-lei 431 prevê a contratação, por tempo limitado, de pessoal necessário para sua realização

(art.33). E o papel do Departamento como coordenador dos vários aspectos da atividade governamental também está indicado, uma vez que se inclui o estudo do problema da habitação e de outros problemas urbanos, articuladamente a órgãos municipais e estaduais, entre as atribuições da Divisão de Pesquisas, Regulamentação e Divulgação (art.29).

Não por acaso, surge, pela primeira vez, no âmbito do setor de urbanismo da administração municipal de São Paulo, o termo planejamento, com a criação da Divisão de Planejamento Geral. A reestruturação de 1947 constitui o momento em que se inicia, ao nível municipal, a tentativa de constituir um órgão central de planejamento, e é parte de um projeto mais abrangente de reorganização da administração pública no Brasil. Em relação ao setor de urbanismo, o processo se completa em 1972, com a criação da COGEP- Coordenadoria Geral de Planejamento, e assume características bastante particulares, como veremos no capítulo 3.

Não é fortuita, também, a introdução do modelo americano de organização administrativa no setor de urbanismo. Desde os anos 30, a teoria administrativa brasileira se desenvolve predominantemente sobre o referencial americano, e exerce influência, entre outras instituições, na Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, onde Anhaia Mello, seu maior defensor na esfera do urbanismo, se formou (1913), lecionou (1918 a 1968), e onde desempenhou, inclusive, o cargo de diretor por alguns meses (entre 1930 e 1931). 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. É durante a era Vargas que se inicia uma reforma administrativa tendo como perspectiva a modernização do serviço público federal. Em 1938, é criado o DASP - Departamen-

to Administrativo do Serviço Público - moldado na reforma do serviço público americano do início do século e nas Comissões de Eficiência do governo Hoover na década de 20. O DASP é incumbido de efetuar a reforma da administração pública federal, e opera também nos estados e municípios através de agências locais, os chamados Daspinhos. Concebido, inicialmente, para atuar como órgão técnico, o DASP funcionou, na prática, como um instrumento de controle do regime ditatorial sobre o sistema administrativo nacional (Graham, 1968: 29; Melo, M.A., 1993: 95).

No período democrático, no contexto da carta constitucional descentralizante de 1946 e da campanha municipalista, a ingerência de um órgão federal nas instâncias sub-regionais de governo se inviabiliza, e criam-se organizações autônomas para dar curso ao projeto modernizador ao nível municipal. É o caso do IBAM - Instituto Brasileiro de Assistência aos Municípios, no Rio de Janeiro, criado especificamente para essa finalidade. O IBAM se constitui no âmbito do programa de cooperação técnica em administração pública com o USAID - United States Agency for International Development, conta com apoio financeiro do USAID e tem entre seus diretores profissionais com especialização em administração urbana nos Estados Unidos, principalmente na University of Southern California. Em São Paulo, o IDORT - Instituto de Organização Racional do Trabalho, criado nos anos 30, atua como divulgador das reformas americanas, e tem forte influência junto aos municípios paulistas. Na década de 40 é criada a EBAP - Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, também através de um programa de cooperação técnica com o USAID, que envolve o treinamento de técnicos brasileiros em administração pública, a vinda de especialistas americanos e treinamento de docentes na University of Southern

California. (Melo, op.cit.: 93-97)

O modelo de administração que informou essas instituições e que se procura implantar no Brasil, na esfera federal, nos anos 30, e na esfera municipal, nos anos 40, se vincula à *scientific management school*, como mostra Graham (op.cit.:39-41). Esta linha de pensamento se caracteriza por privilegiar soluções técnicas para problemas administrativos e por desvincular a administração dos conflitos que ocorrem na arena política. Se origina, segundo o autor, na concepção taylorista de economia e eficiência como metas da organização, e até os anos 30 esteve mais vinculada à administração empresarial. Durante a primeira guerra, a teoria administrativa como campo específico se desenvolve e as idéias de economia e eficiência são aplicadas, ao nível de governo, na forma dos Bureaux of Efficiency (Comissões de Eficiência) criadas pelo Congresso americano. Nos anos 30, a *scientific management school* entra numa nova fase: a palavra chave passa a ser coordenação para atingir objetivos de eficiência, economia e racionalidade, e são estabelecidos conceitos de administração que passam a ser entendidos como regras universalmente aplicáveis: unidade de comando, extensão de controle, dicotomia entre *staff* e linha, administradores com perfil generalista. O pressuposto desta linha de pensamento é que toda organização é hierárquica, e que o problema básico é organizar todas as funções sob a direção de um executivo no topo. As responsabilidades da administração são sumarizadas nas seguintes funções: "*planning, organization, staffing, directing, coordinatig, reporting, and budgeting*".<sup>3</sup>

As idéias defendidas por Anhaia Mello se inscrevem nesse movimento mais amplo de modernização da administração pública no Brasil. Desde o final dos anos 20 já defendia a organização americana para a gestão municipal, em geral, e para as questões de urbanismo, em

particular, como veremos adiante. A idéia de desvincular as questões de urbanismo da política já está presente em seus textos dos anos 20 e 30, quando defende a Comissão do Plano como órgão por excelência para as questões de urbanismo. Mas os princípios da organização do Departamento de Urbanismo contidos no decreto-lei 431 estão explicitados em dois textos escritos nos anos 40.

Em "Um Plano Regulador para o Município: Orientação Planológica e Organização Administrativa", publicado em 1945, e "Planejamento e Governo Urbano", de 1947, aborda a gestão municipal à luz das idéias dos teóricos da linha do *scientific management* - Luther Gulick, Henri Fayol, Lyndall Urwick, Frederic Taylor - que constituem, segundo Graham (1968), as principais referências dos teóricos da administração pública no Brasil, como Benedito Silva, Wagner Estelita Campos e Beatriz Marqués de Souza Wahrlich. Anhaia Mello se alinha ainda às idéias de Rexford Tugwell, autor contestado por americanos e brasileiros, que propõe a total autonomia do órgão de planejamento do executivo e do legislativo, constituindo o que chama de um "quarto poder". Os conceitos básicos do planejamento como função de governo estão claramente colocados em seus textos: o planejamento como técnica, politicamente neutro e de aplicação universal; o planejamento como função *staff*, a ser exercido por um grupo de técnicos que estejam fora da rotina administrativa; e o planejador com visão administrativa geral, como *manager*, e não como especialista.

Para Anhaia Mello(1945:87), "Planejamento, como qualquer técnica, é politicamente neutro; há um processo, pois, que deve ser seguido por todos, para acertar". Esta visão de planejamento que procura imprimir ao setor de urbanismo, que parte de soluções técnicas e racionais, divorciadas dos conflitos sociais, denota uma visão tecnocrática para resolução dos problemas

urbanos. Ou seja, denota a crença de que um corpo de técnicas com validade universal, independentes dos sistemas político e social local, se aplicadas corretamente, têm o poder de atender ao interesse público, mais que qualquer outro mecanismo. E esta será, como veremos a seguir, a postura de Anhaia Mello em seu empenho pela criação de um órgão de planejamento.

Embora o projeto de Anhaia Mello não se realize totalmente, as repercussões de suas idéias não são desprezíveis. Nos 25 anos que separam o Departamento de Urbanismo da COGEP - Coordenadoria Geral de Planejamento pode-se observar um triplo movimento: o crescente distanciamento do setor de urbanismo das atividades de rotina da administração, a ênfase na busca de soluções para os problemas da cidade somente a partir da esfera técnica, e como parte dessa postura conceitual, a gradativa eliminação do termo urbanismo e adoção definitiva do termo planejamento.

A definição de um novo perfil de urbanista : o profissional generalista

Em São Paulo, desde o início do século, o setor de obras da administração municipal é formado por profissionais especialistas, provenientes de uma mesma escola de formação - a dos engenheiros, civis ou arquitetos - que desenvolvem trabalhos de engenharia, arquitetura e urbanismo. Antes da institucionalização do ensino de engenharia, em 1894, os administradores do setor de obras eram originários das escolas de direito, mas a partir da primeira década do século XX o setor passa a ser constituído, em sua maioria, por profissionais que passaram, quer como professores, quer como alunos pela Escola Politécnica. Nesse sentido, a escola de engenharia tem um papel importante na cons-



tuição do setor, tanto no que se refere ao desenvolvimento das atividades por ele assumidas - levantamentos topográficos, abertura de estradas de ferro, obras de infra-estrutura urbana, saneamento, edificações, planos - como na imposição de um padrão de racionalidade, do ponto de vista das técnicas construtivas e das rotinas administrativas. (Simões: 1989: 30,32, 135)

Mas, desde os anos 20, o rompimento da formação unificada de engenheiros, arquitetos e urbanistas vinha sendo reivindicada em duas frentes. Por um lado, Christiano Stockler das Neves, então diretor do curso de engenheiro-arquiteto da Escola de Engenharia Mackenzie, preconizava a discriminação das atividades a serem desempenhadas por engenheiros civis e por arquitetos e se posicionava contra o título de engenheiro-arquiteto. Para ele, a atividade do engenheiro deveria se restringir unicamente à construção, e o projeto arquitetônico voltado para uma concepção artística deveria ser a única atividade à qual o arquiteto deveria se dedicar:

A função do arquiteto como artista está acima de sua função como construtor. Os problemas da engenharia nas construções originam-se das criações da arte arquitetônica. Os problemas estéticos da arquitetura obrigaram a sua solução construtiva. A arte governa a ciência; é primordial na construção (Stockler das Neves, 1928: 20, in Fisher, 1989:413)

Por outro lado, Anhaia Mello, professor da cadeira de Urbanismo na Escola Politécnica, defendia a formação especializada do urbanista, utilizando como argumento o seu papel coordenador e o caráter multidisciplinar do urbanismo:

Qualquer "chauffeur" (ou mesmo "chauffeuse" elegante) entende de automóveis; um architecto presume-se perito na nobre arte de bem construir; um engenheiro civil entende ou deve entender de construção

de ruas, pontes, pavimentações, transportes; um electricista é mestre em tramways electricos, elevators, subways e o mais da sua especialidade; destes todos, porém, só merece o honroso appellido de urbanista aquelle que conseguir harmonizar essas cousas todas da melhor forma e for capaz de fazel-as funcionar simultaneamente com a menor fricção, maior rendimento, melhor proveito e bem estar da collectividade.

Mas para transformar em realidade os benefícios que a technica da engenharia pode trazer para a vida em comum é necessária e imprescindível a collaboração e cooperação do jurista, do legislador, do economista, do sociologo, dos governos que dão força às iniciativas e adoptam dispositivos convenientes à sua efficácia, do cidadão que se submete de bom grado ao sacrificio de algumas das proprias commodidades e proveitos pelo bem geral. (Anhaia Mello, 1928:237)

Os dois críticos tinham como referência a segmentação profissional americana. Stockler das Neves havia estudado nos Estados Unidos e Anhaia Mello, embora em 1926 fizesse referência ao ensino do urbanismo francês<sup>4</sup>, se revelava obstinado defensor do urbanismo americano. De fato, nos Estados Unidos dos anos 20, já havia uma clara distinção entre as atribuições de quem projeta (o arquiteto), quem constrói (o engenheiro), e quem planeja (arquitetos, paisagistas, advogados, engenheiros). Em relação ao urbanismo, desde 1909 existia o curso universitário de *city planning* na School of Landscape Architecture, em 1917 já se organiza uma associação da categoria - o American City Planning Institute - que mais tarde se torna o American Institute of Planners, e o *city planning* já é reconhecido como uma profissão. (Coke, 1968:23)

A organização da Secretaria de Obras Públicas implantada em 1947 contém a discriminação de competências dos três profissionais, o que é, sem dúvida, fruto das influências de Stockler das Neves e de Anhaia Mello. O decreto-lei é

assinado no curto período entre março e agosto de 1947, quando Christiano Stockler das Neves é prefeito de São Paulo. Os anos 40 se caracterizam como momento de valorização do arquiteto, e a arquitetura se autonomiza institucionalmente da engenharia em São Paulo, e neste movimento o papel dos dois engenheiros-arquitetos é relevante. Em 1943, instala-se a seção paulista do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB); em 1947, cria-se a Faculdade de Arquitetura Mackenzie (FAM) e, em 1948, a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP- Lei 104 de 21/6/1948). Stockler das Neves e Anhaia Mello assumem, respectivamente, a primeira gestão na direção da FAM e da FAUUSP.

Além do Departamento de Urbanismo, o decreto-lei 431 cria os departamentos de Arquitetura e de Obras Públicas. Ao Departamento de Arquitetura compete "projetar os edifícios de propriedade do Município, procedendo a seus detalhes arquitetônicos, redigir os editais para os concursos de projetos, examinar as plantas de obras de propriedade particular de qualquer natureza, bem como a sua fiscalização; a expedição de alvarás de construção, o emplantamento de ruas e prédios, e a censura estética da Cidade" (art.21). O Departamento de Obras Públicas, passa a ser responsável por "projetar, orçar, executar, fiscalizar, quando contratada, e conservar toda e qualquer obra pública de atribuição municipal e mais atribuições que lhe forem conferidas em leis e regulamentos" (Art.2). E ao Departamento de Urbanismo, como vimos anteriormente, compete "a elaboração, realização e defesa do Plano da Cidade"(art.27). Demarca-se, dessa forma, um campo para projetos de edifícios, reservado aos arquitetos, um campo para obras públicas e construção, para os engenheiros, e um campo de elaboração de planos, para urbanistas.

A análise do decreto-lei 431 sob o ponto de

vista da presença das três profissões estabelecidas revela a notável repercussão do movimento de valorização do arquiteto na máquina estatal: além do Departamento de Arquitetura e do Departamento de Urbanismo, o arquiteto tem seu espaço de colaboração com a administração na Comissão Orientadora do Plano da Cidade, através de representações do Instituto de Arquitetos do Brasil, de professores da disciplina Arquitetura e Urbanismo da USP e do Mackenzie, e na Comissão de Estética onde, com exceção de um representante da Prefeitura, todos os demais 5 membros devem ser arquitetos indicados pelas escolas de arquitetura, pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, pelo Instituto de Engenharia, além de 2 profissionais de notória competência.(art.47)

Com relação ao processo de definição e formalização da atividade do urbanista, o caminho é, somente até certo ponto, paralelo ao da delimitação da área de atuação do arquiteto. Anhaia Mello é, sem dúvida, o mais decisivo impulsor da demarcação de uma área de atuação específica para o urbanista. Em 1926, quando o ensino de urbanismo é introduzido formalmente na Escola Politécnica, assume a cadeira como titular; em 1928 reivindica a criação de uma Divisão de Urbanismo no interior do Instituto de Engenharia, o que veio a ocorrer no ano seguinte; a definição da faculdade criada na USP agregando arquitetura e urbanismo foi, segundo Fisher (1989:433, 434), orientação de Anhaia Mello que participou da comissão formada, em 1946, na Escola Politécnica para discutir a criação de um curso de arquitetura; e a organização do setor de Urbanismo na administração municipal tem, desde 1931, sua interferência direta. Para Anhaia Mello (1933:212), as atividades do urbanismo não são da competência exclusiva de nenhum profissional em particular, pois entende a profissão do urbanista como uma especialidade. O urba-

nismo é, para Anhaia Mello, "uma ciência compreensiva", que não nasce de uma divisão, mas de uma reunião; não constitui um compartimento estanque no campo da ciência, mas é um panorama de conjunto, que exige conhecimentos fundamentais de diferentes disciplinas. Nesse sentido, quanto à formação do urbanista, afirma:

Inicialmente, se exige o uso franco, desembaraçado, dos dois meios de expressão: a palavra e o desenho. Depois, conhecimento básico dos seguintes assumptos: economia e finanças, sociologia, governo e administração, história, arquitectura, paysagismo, topographia. (ibidem)

Essa formação se dá, segundo Anhaia Mello, através de um curso especializado, e utiliza o curso da Universidade de Harvard que concede o título de *Master in City Planning* como exemplo. Assume, portanto, uma posição clara da formação do urbanista em nível de pós-graduação, o que estará claramente colocado na lei que regulamenta a FAUUSP, em 1955 (Lei 3233 de 27/10). Enquanto o título de arquiteto é acessível aos portadores de certificado de licença do ciclo colegial, o título de urbanista é acessível aos portadores de diploma de arquiteto ou engenheiro, através de um curso com dois anos de duração. Na graduação o urbanismo é introduzido somente no 5º ano. Esta sua posição é conflitante com o IAB que defende o urbanismo como área restrita à atuação do arquiteto. Esta é uma questão que ainda estará em discussão em 1958, quando Anhaia Mello dá o seguinte parecer sobre uma proposta de regulamentação da profissão de arquiteto, elaborada pelo IAB, onde o planejamento urbano e regional é colocado como de exclusiva competência do arquiteto:

Esse conceito de exclusividade está hoje superado, porque o próprio urbanismo já *superou a fase arquitetônica, dos arranjos urbanos e percorre a estrada larga das considera-*

ções sociológicas e humanas na ordenação territorial...

A intervenção de outros conhecimentos de ordem geográfica, biológica, ecológica, sociológica, econômica e política supera de muito a especialidade da composição arquitetônica.

O arquiteto é um dos profissionais particularmente aptos à coordenação dessas atividades - mas não o único. Deve sempre participar das equipes planejadoras, podendo ser ou não ser o coordenador geral. (Anhaia Mello, 1958:24; grifo do autor)

Anhaia Mello contraria com este parecer um dos princípios da Carta de Atenas, que encontra eco entre os arquitetos, principalmente do IAB, segundo o qual é a arquitetura que preside os destinos da cidade, é a "chave de tudo" (Le Corbusier, 1942:94,95). Em 1954, Luis Saia, arquiteto ligado ao IAB, elabora o plano Diretor de Lins, onde afirma :

É evidente que se trata (o plano) de um problema de arquitetura. Querer inventar uma profissão especial para o trabalho de planejamento, corresponde a uma verdadeira distração do que é, na essência, arquitetura: organizar o espaço. Esse é, de fato, o problema do arquiteto, quer se trate de um espaço para 5 pessoas, 30000 espectadores de um jogo de futebol, quer se trate de uma cidade para 20000 ou 1000000 habitantes. Os complementos desta preliminar, a forma técnica e o resultado plástico, obedecem a um mesmo esquema. ( Saia, 1954: 58)

Anhaia Mello nega a indissociabilidade entre projeto e planejamento, e não aceita a simples transferência das atividades do urbanista de engenheiros para arquitetos. Sua referência é o *planning* americano que, embora tenha surgido como atividade liderada por *landscape architects*, atuava, desde o final do século XIX, através de comissões compostas por outros profissionais; a partir dos anos 20, incorpora engenheiros e advogados entre os *planners* e, nos anos 30, envolve sociólogos. Os engenheiros

se incorporam em função da importância que assumem as questões de transporte; os advogados, com o desenvolvimento das *zoning laws*, e os sociólogos, com a emergência das questões sociais, em função da depressão econômica.

Desde 1928, quando propõe a criação de uma Divisão de Urbanismo e uma Divisão de Arquitetura no Instituto de Engenharia, Anhaia Mello deixa bastante clara sua posição em relação à arquitetura como disciplina auxiliar, e não diretiva, das questões de urbanismo. O arquiteto, ao criar traçados, edificações, monumentos, jardins, colabora, segundo Anhaia Mello (1928:238), com o urbanismo na criação da beleza urbana e, nesse sentido, afirma: "Uma Divisão de Architectura no nosso Instituto será pois uma auxiliar necessária e valiosa para a Divisão de Urbanismo". Há nas idéias de Anhaia Mello sobre o perfil do urbanista uma associação entre o caráter multidisciplinar do urbanismo, ao qual se refere desde os anos 20, e as idéias da *scientific management school* dos anos 30. Nesse sentido, à necessidade de uma formação compreensiva alia o papel de "coordenador; qualidades de leadership; proficiência técnica; reação prompta às sensações estéticas" (Anhaia Mello, 1933:312). Com esta visão se direciona para a construção de um profissi-

onal que atenda à necessidades de realização do planejamento como função de governo. A importância da coordenação, a caracterização como função *staff*, a desvinculação da política, levam à necessidade de profissionais que devem constituir uma classe dirigente qualificada, com visão administrativa geral - os *generalist administrators*. Quanto aos especialistas, sua atuação deve se dar "*on tap, and not on top*", ou seja, na base e não no comando. (Graham, 1968:40)

A reorganização do Departamento de Obras Públicas ao separar arquitetos, engenheiros e urbanistas aponta para a demarcação de um território de urbanistas - nem arquitetos, nem engenheiros. Mas a institucionalização da profissão só ocorre em 1972, com a criação, na Prefeitura do Município de São Paulo, da Coordenadoria Geral de Planejamento - COGEP. Nesse momento, se introduz na administração municipal uma estrutura de cargos para a profissão de planejador urbano. Estes se constituem como cargos em comissão, fora da carreira do funcionalismo, e realizam a abertura do setor de planejamento para profissionais provenientes de múltiplas disciplinas, não especialistas, e desvinculados da rotina da administração municipal.<sup>5</sup>

## 2 ANHAIA MELLO E A AMERICANIZAÇÃO DO SETOR DE URBANISMO

### A Comissão do Plano: o mito do plano desvinculado da política

Analisando-se os textos de Anhaia Mello, principalmente aqueles escritos entre 1928 e 1947, pode-se avaliar a estreita sintonia e sincronia das idéias que difundiu com a organização do *planning* americano. Seus textos são plenos de citações de urbanistas americanos, ingleses, e em menor medida, franceses, mas sua vinculação mais explícita é com o urbanismo americano. A idéia-chave que defende para a organização do setor de urbanismo é a Comissão do Plano composta por representantes da sociedade civil. Suas posições quanto às formas de inserção da Comissão na estrutura da administração variam, mas a defesa da Comissão enquanto organização desvinculada dos embates políticos será uma constante em seu discurso.

Em 1928, Anhaia Mello realiza uma série de seis palestras, no Rio de Janeiro e em São Paulo, promovidas pelo Instituto de Engenharia, abordando os seguintes temas: "Bases de uma campanha prática e eficiente em prol de São Paulo maior e melhor"; "As associações americanas de urbanismo"; "A cidade, problema de governo"; "Districtos metropolitanos - o problema legal", "Regulamentação e expropriação" e "Taxas especiais ou de benefício". No amplo leque de temas que expõe ao público, enfatizando sempre o aspecto de gestão urbana, demonstra sua atualização em relação ao *planning* americano e, mais que isso, seu empenho na propagação de idéias, teorias e práticas desenvolvidas no hemisfério norte, como modelos a serem reproduzidos. Já na primeira conferência destaca o nível de resolução dos

problemas urbanos nas cidades americanas e declara :

Estas são as que devemos imitar, não só pela paridade de situação, mas pela excellência do modelo. (Anhaia Mello, 1928e:13)

E na segunda conferência, em relação ao urbanismo e à legislação urbanística, num esforço de comparação, reafirma:

...os americanos são wagnerianos dessa sciencia e arte, enquanto nós ensaiamos ainda o "la donna é mobile" de projetos fraccionados. ( Anhaia Mello, 1928: 236)

O entusiasmo de Anhaia Mello com o sistema de governo americano manifesta-se, fundamentalmente, em relação à diversidade de sistemas municipais e estaduais que o modelo americano permite e ao papel desempenhado pelas associações particulares. Para Anhaia Mello (1928a:279), se as cidades não são iguais, física, econômica e socialmente, não deve haver uniformidade de organização municipal. São os dispositivos liberais existentes nas constituições estaduais americanas, que admitem múltiplas formas de governo em função de diferentes classes de cidades, que permitiram que as cidades americanas se constituíssem, nas duas primeiras décadas do século, segundo Anhaia Mello, em "verdadeiros laboratórios de experimentação de sciência política". Entre as formas de governo que se baseiam na separação dos poderes legislativo e executivo ( *mayor-council*, tipo *limited-executive* ou tipo *strong-executive*) e aquelas baseadas na organização de comissões que exercem toda a autoridade municipal - executiva e legislativa - Anhaia Mello se alinha às últimas. As comissões trouxeram, segundo Anhaia Mello (op. cit.:281,282), a inovação de conceber o governo da cidade como negócio:

"Nenhuma função municipal é governativa..... (uma cidade ) não é um governo, mas um diretório comercial e de negócios dos interesses públicos locais", afirma, traduzindo a fala de um juiz americano. E numa associação direta entre cidade e empresa, defende a forma "*commission-manager*" ou "*council-manager*". Esta consiste na eleição de cinco membros, pelos eleitores ou *accionistas da "business corporation"* (a cidade), por 4 anos, que constituem a *commission* ou *board of directors*, que convidam um técnico de sua confiança - o *city-manager* - a quem entregam a direção geral dos negócios da cidade.

Além do governo por comissões, Anhaia Mello (1928: 235,236) destaca o papel das associações criadas por iniciativa particular, que se mantêm sem intervenção do governo, e que atuam em prol das cidades. Estas associações desempenham aquilo que Anhaia Mello considera fator primordial para resolução dos problemas urbanos: a construção de uma "psicologia urbana", através da educação do público, da conquista de opinião e da formação do ambiente. Destaca as associações de âmbito nacional, as locais e, em especial, as associações profissionais, como a American Society of Civil Engineers, que congrega todos os engenheiros do país e atua através de comitês temáticos, dentre eles, o de Urbanismo: "todas trabalham para o mesmo fim e conjugam esforços para o progresso e bem estar local".

São esses princípios de organização que Anhaia Mello defende para o urbanismo em São Paulo. Seu entendimento do que chama de "ciclo do desenvolvimento urbanístico" compreende a propaganda, para formação do ambiente; a Comissão do Plano, para estabilidade e perfeição do plano, e a legislação, para concretização do plano:

"são a raiz, tronco e fronde da grande árvo-

re do urbanismo, que envelhece, como as velhas árvores do poeta: "Dando sombra e consolo aos que padecem" (Anhaia Mello, 1929a:5) (fig.1)

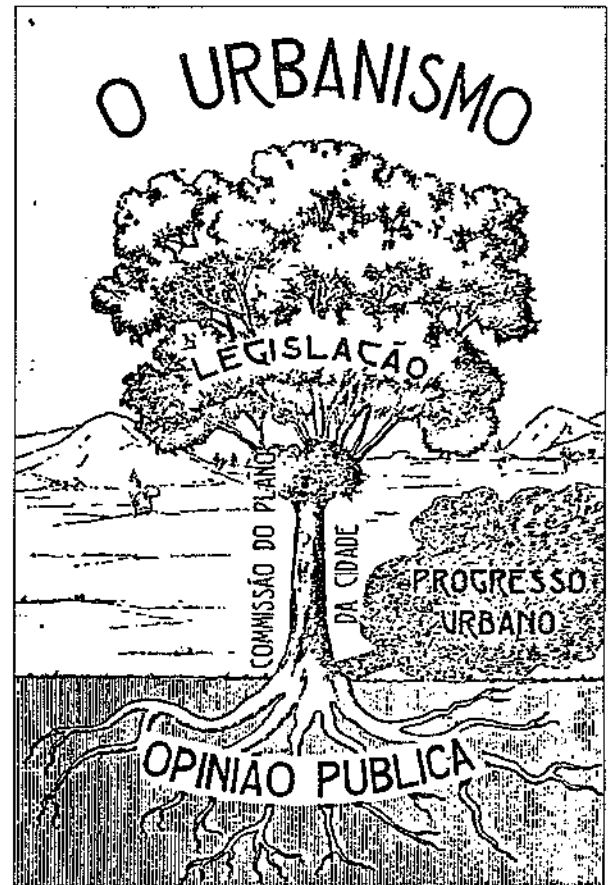


Figura 1: Ciclo do Desenvolvimento Urbanístico  
Fonte: Anhaia Mello (1928d)

A propaganda do urbanismo deve ser realizada através de uma atuação fora da administração, ao nível das associações e comissões organizadas com a participação da sociedade. Esta é, para Anhaia Mello (1928e:17), uma questão fundamental, que possibilita "a consumação dos sacrifícios individuais que o urbanismo impõe a favor do interesse e do progresso da colectividade". Para Anhaia Mello, mais do que da técnica e da administração, a resolução dos problemas urbanos depende da educação do público, da conquista da opinião e da formação do ambiente.

A Comissão do Plano deve ser constituída por representantes da sociedade para elaborar o

plano da cidade e garantir a continuidade de sua orientação: é o fator de permanência. Aos técnicos, no âmbito da administração municipal, cabe a elaboração das leis, que viabilizam a concretização das aspirações populares e as diretrizes gerais. (Anhaia Mello, 1929a:5)

Coerentemente com as posições que defende, Anhaia Mello atua, quer pela formação de associações ao nível da sociedade civil e de entidades profissionais que divulguem o papel do urbanismo, quer pela representação da sociedade em instâncias da administração municipal. Nesse sentido, tem participação ativa na criação da Divisão de Urbanismo no Instituto de Engenharia -IE, em 1929, e na formação da Sociedade Amigos da Cidade -SAC, em 1934. A SAC é uma associação nos moldes preconizados por Anhaia Mello, e tem como objetivo principal "conseguir a elaboração do Plano Geral da Cidade, contribuir para seu bom êxito e zelar pela sua fiel execução " (Anhaia Mello, 1945:488). Nos anos 50, como diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo-FAUUSP cria também o Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos -CEPEU, que atua articulando a Universidade a administrações municipais do Estado de São Paulo.

Na esfera da administração municipal, a ênfase de Anhaia Mello será sempre pela criação de uma Comissão do Plano da Cidade. Nas palestras de 1928 defende a Comissão do Plano da Cidade como dispositivo de administração diretamente ligado ao prefeito, livre das mudanças político-administrativas. Seguindo o modelo americano, a Comissão deve, segundo Anhaia Mello(1928a:284), 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: deve ser a "vestal incumbida de zelar pelo fogo sagrado do desenvolvimento

da cidade":

Em São Paulo uma comissão dessa ordem teria que tudo fazer; a campanha de educação e conquista do público, a organização e estudo do plano geral, a legislação estadual ou municipal necessária à execução do plano e ao seu financiamento, a ajustagem desse plano às condições da ocasião e principalmente manter sempre desperta e vigilante a consciência cívica da população. (Anhaia Mello, op. cit.:285)

Em 1935, no discurso de início das atividades da SAC, como membro do Conselho Diretor, Anhaia Mello propõe um esquema de organização municipal para o que chama de "Urbanismo positivo, urbanismo realizador", e "não apenas teórico, de projectos e aquarellas". Nesse esquema, a Comissão do Plano e a SAC aparecem como instâncias diretamente ligadas ao prefeito, e a Divisão de Urbanismo se mantém como um órgão do Departamento de Obras Públicas. Na verdade, esse esquema expressa a importância que dá às "autoridades extra-políticas" na administração da cidade, e o papel secundário que atribui aos técnicos. A SAC cabe a atuação na propaganda contínua, acessível a todos, no sentido de promover a educação do público, a formação do ambiente, peça fundamental no processo de "venda" do planejamento para a opinião pública. São as associações, segundo Anhaia Mello (1935:266), que podem atuar sobre a opinião pública, "si agirem com a imparcialidade de verdadeiros tribunais de interesses cívicos".

Quanto à Comissão do Plano, no esquema proposto, segue o modelo das comissões semi-independentes que passam a predominar nos Estados Unidos a partir dos anos 20. (figs.2 e 3) Até 1920, as comissões de plano voluntárias, introduzidas com o City Beautiful Movement, quando o embelezamento das cidades americanas mobiliza os setores da alta classe média em defesa dos planos, constituem a principal

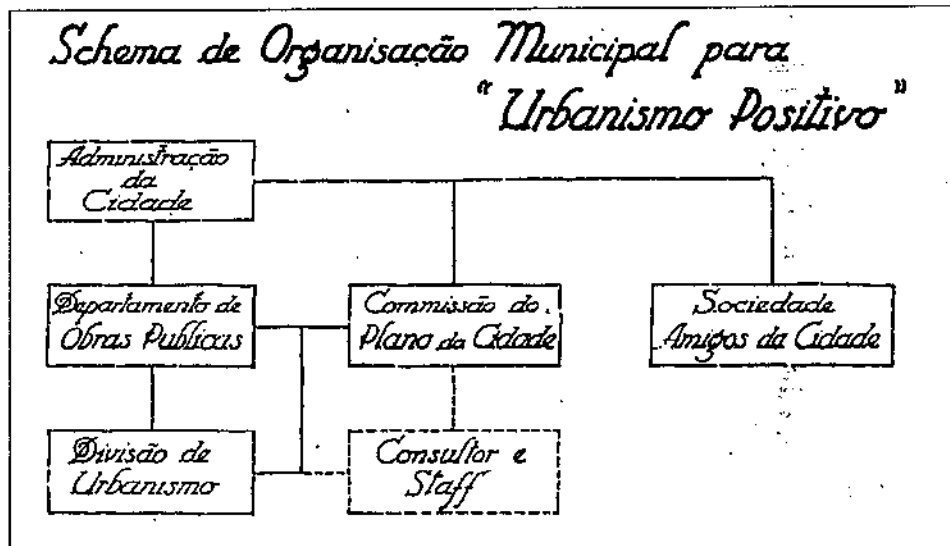


Figura 2  
Fonte: Anhaia Mello, 1935

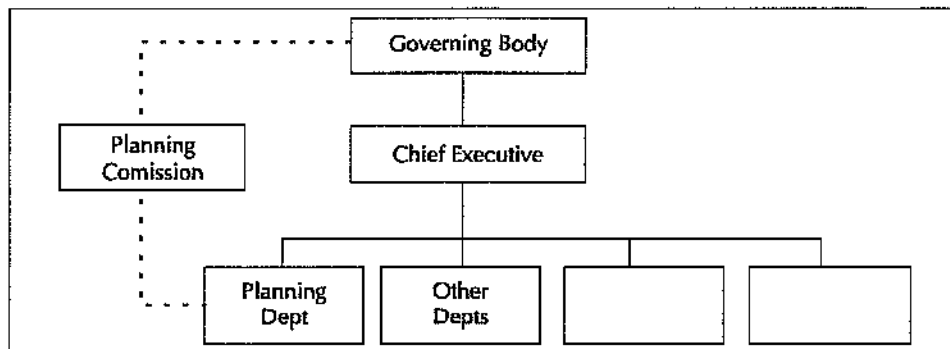


Figura 3: Esquema de Comissão semi-independente Americana  
Fonte: Pickford (1968)

instância de formulação de planos nos Estados Unidos. São supostamente apolíticas, e sua composição reúne cidadãos com algum grau de liderança - na maioria dos casos, ligados às câmaras de comércio, clubes de mulheres e grupos cívicos por melhorias - que colaboram na divulgação de planos elaborados por arquitetos e paisagistas. (Walker, 1941:15) A primeira comissão de plano voluntária foi criada em 1907, em Hartford, Connecticut; em 1913 eram 18 no país, e em 1921 já eram 185. (Coke, 1968:22)

As comissões de plano se multiplicam vertiginosamente nas cidades americanas, principalmente a partir dos anos 20, quando, de organizações voluntárias passam a se organizar de forma "semi-oficial" ou "semi-independente": passam a ter funcionários e urbanistas de re-

nome custeados por verbas especiais destinadas no orçamento municipal e, além da elaboração, passam a ter o controle sobre a execução do plano. Essa aproximação das comissões ao executivo municipal se dá, num primeiro momento, devido ao grande número de planos não realizados, pois a maioria das comissões voluntárias estavam mais interessadas em fazer propaganda da existência de um plano para a comunidade do que em executá-lo. Em função disso, depois de aprovados pelos prefeitos, os planos iam para as gavetas, esquecidos pelo público e pelas administrações. A aproximação com o executivo foi, portanto, uma estratégia para estabelecer um compromisso das administrações em relação ao plano. (Walker, op.cit. : 27,210)



Num segundo momento, com a depressão econômica que se inicia nos anos 30, a contenção de gastos da municipalidade, que inviabiliza a contratação de consultores, e a retração do suporte das associações particulares acentuam o deslocamento das atividades do *city planning* para o interior das administrações. As formas que as comissões assumem em cada localidade são variadas, tanto quanto à composição, como quanto à obrigatoriedade, ainda que prevaleça a indicação de cidadãos de prestígio para uma função não remunerada. (Walker, op.cit.:37)

Em 1928, o Department of Commerce publica o *Standard City Enabling Act*, segundo o qual as comissões passam a ser autorizadas ou exigidas pelos estados. Embora o *Standard Act* fosse fruto da constatação da necessidade de aproximar o *city planning* do executivo, principalmente devido à possibilidade de suporte financeiro dos fundos públicos, não havia nesse ato, segundo Walker (op.cit.:144), a intenção de reforçar o executivo eleito. Muito pelo contrário, o ato estabelecia mecanismos de controle da comissão sobre o executivo e visava manter a comissão acima da política. Segundo Topalov (1988:185), trata-se, tão somente, de uma estratégia de oficialização das comissões de plano, instalando-se uma base legal que garante sua autonomia em relação ao poder municipal eleito.

Numa das palestras realizadas no mesmo ano da publicação do *Standard Act*, Anhaia Mello reproduz suas recomendações. Em relação à composição da comissão, embora o documento americano recomende 9 membros, Anhaia Mello (1928a:286), nesse momento, não se detém num número, mas 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". Não se define, também, quanto ao caráter da Comissão, se consultiva

ou mandatória; para ele, independente da opção, a Comissão "é indispensável" e deve ser um "organismo livre das pressões diárias, sejam estas quais forem, colocado de tal forma que possa pensar calmamente no futuro, em nome de toda a colectividade, sem parcialidade e sem preferências". O ponto central da defesa de uma Comissão do Plano da Cidade por Anhaia Mello é, portanto, sua autonomia do poder municipal, e até os anos 40 mantém a firme posição de atribuir-lhe poderes absolutos em relação ao plano.

Se analisarmos a atuação do setor de urbanismo da Prefeitura do Município de São Paulo nas três primeiras décadas do século XX, podemos avaliar até que ponto a proposta de Anhaia Mello ignora totalmente o papel desempenhado pelo setor na administração municipal, assumindo uma postura de transposição de um modelo que não considera as especificidades locais. Diferentemente dos Estados Unidos, onde os planos se originam fora da administração, através da atuação de consultores e comissões voluntárias, havendo descrédito em relação aos funcionários municipais, em São Paulo, até os anos 30 os engenheiros municipais eram figuras centrais no debate urbanístico e sua competência profissional era altamente considerada. É o caso de Vitor da Silva Freire, que permanece na administração por 27 anos, leciona na Escola Politécnica, e introduz, na primeira década do século, concepções e teorias urbanísticas inovadoras. Na palestra que profere em 1911, onde demonstra sua atualização com a teoria do urbanismo, está presente a auto-afirmação do setor e a defesa da competência dos profissionais do executivo. Aliás, a própria polêmica que dá origem à conferência é desencadeada pelo fato do setor de urbanismo ter considerado uma afronta, uma ingerência em sua área de atuação, a apresentação, por parte do Estado, de um projeto alternativo para a reurbanização do

Vale do Anhangabaú. Para abordar a questão da competência técnica do setor de urbanismo, Freire recorre aos exemplos das cidades inglesas e alemãs e faz a crítica das administrações das cidades francesas e americanas. Destas últimas, destaca apenas Washington, que possui em sua comissão técnica oficiais superiores do "War-Department" que Freire considera "engenheiros habilíssimos". Na Inglaterra e na Alemanha, segundo Freire(1911:96), os cargos de direção são atribuídos após décadas de experiência na administração, e há nos dois países interesse em cultivar a capacidade profissional dos funcionários:

É esse fator de competência que permite aos municípios ingleses e alemães resolver as questões mais complicadas de forma prompta e segura. Em cada parte está o homem que lhe convém. As polêmicas sobre as questões de serviço são raras: quem está no governo é quem melhor entende.(ibidem)

O Estudo para um Plano de Avenidas, por sua vez, é um trabalho que se gesta e se desenvolve no interior da administração. De autoria de Prestes Maia, em sua forma final, o plano incorpora idéias e trabalhos que já vinham sendo elaborados no setor de Urbanismo, tanto por Vítor da Silva Freire, como por Ulhoa Cintra. E uma das questões abordadas por Prestes Maia no Plano é, também, a valorização do engenheiro municipal, principalmente na área de transportes, frente ao conflito de atribuições que vinha se esboçando entre empresas concessionárias de serviços públicos e administração municipal. (Leme, 1990:145).

A criação de uma Comissão nos moldes pretendidos por Anhaia Mello, nos anos 20 e 30, ou seja, portadora de amplos poderes sobre a realização de um plano e com participação minoritária do executivo, constitui uma proposta que vai contra a mentalidade vigente no setor de urbanismo e desqualifica os engenheiros

municipais. A constituição de comissões para introduzir novas questões emergentes na cidade, e sua posterior incorporação na estrutura administrativa, era recurso amplamente utilizado na administração municipal. Mas a Comissão do Plano tinha um caráter diferente, uma vez que era pensada como uma instância de caráter definitivo e não transitório, com poderes de interferir no trabalho dos engenheiros municipais.

A tentativa de introduzir uma Comissão do Plano já havia ocorrido em dois momentos anteriores. Em 1925, dois meses antes de ser criada a Seção de Cadastro e Urbanismo, o então prefeito Firmiano de Moraes Pinto autoriza a criação de uma comissão técnica para elaborar um Plano Geral de Conjunto, e uma comissão consultiva para acompanhar os trabalhos da comissão técnica. Esta última não incluía nenhum membro do executivo, além do prefeito, devendo ser composta por professores das faculdades de engenharia, medicina e direito; por representantes do Instituto de Engenharia, da Ordem dos Advogados do Brasil, da Sociedade de Medicina e Cirurgia, e por industriais, comerciantes e vereadores. (Lei 2879 de 19/6/1925) Quanto à comissão técnica, composta exclusivamente por engenheiros do Departamento de Obras e Viação, a lei previa sua extinção assim que se criasse a Seção. Esta foi, de fato, criada dois meses depois, pela Lei 2898 de 10/8/1925, mas a comissão consultiva não chegou a se efetivar. Da mesma forma, não se efetiva em 1937, quando a Câmara Municipal, cria uma Comissão do Plano da Cidade pela lei Municipal 3611-23/6/37, por interferência da Sociedade Amigos da Cidade- SAC, quando Prestes Maia era o prefeito. Esta Comissão, constituída por dois vereadores, dois funcionários municipais e seis cidadãos de notória competência e idoneidade, a serem nomeados pelo prefeito, seria responsável pela organização do

Plano, que é qualificado como "plano dos melhoramentos e do desenvolvimento da cidade".

É importante se conhecer o que, de fato, representaram as comissões americanas - como se constituíram e que atividades desenvolveram, efetivamente, para entender o esquema que vinha sendo proposto por Anhaia Mello de forma absolutamente acrítica. A experiência americana mostra, antes de mais nada, que as comissões não atuaram nem como "vestais", nem com imparcialidade, principalmente, devido à composição das mesmas. Segundo Topalov (1988: 185-187), uma das principais características do planejamento americano, no momento em que as comissões constituíram a forma privilegiada de elaboração de planos, é a aliança entre os setores de negócios e jovens profissionais, particularmente os pertencentes ao American Institute of Planners. Ambos, segundo o autor, militam por uma reforma municipal que desloque o centro de decisão para organismos independentes. A City Plan Commission de Chicago, criada em 1923, por exemplo, era

presidida pelo arquiteto Daniel H. Burnham, filho do autor do plano de Chicago de 1909, e o secretário era um dirigente de uma empresa gigante de cimento. A primeira Comissão de planejamento regional, o Committee of the Regional Plan of New York and its Environs, organizada em 1922, recorrentemente citada por Anhaia Mello, é uma iniciativa totalmente privada e financiada pela Russel Sage Foundation, entidade que tem a maioria de seus membros representantes de grupos financeiros - Morgan Bank, Rockefeller Institute, First National Bank of New York - em clara oposição à municipalidade democrata. A ação planificadora, ainda segundo Topalov (ibidem), não passa pelos canais institucionais municipais, e o Committee, embora sem nenhum poder legal, inspirará o essencial da política urbana de New York por décadas.

Walker(1941) desenvolve um estudo minucioso sobre a composição das comissões em 1937-38, e mostra que a prevalência de representantes de altos grupos financeiros deram às comis-

**TABLE 3**  
**OCCUPATIONAL ANALYSIS OF THIRTY-ONE CITY PLANNING COMMISSIONS**

Occupation	Number	Percentage
Businessmen.....	75	35.1
General.....	(55)	.....
Manufacturers.....	(7)	.....
Bankers.....	(5)	.....
Contractors.....	(4)	.....
Utilities.....	(2)	.....
Realtors.....	32	15.4
Lawyers.....	23	11.1
Architects.....	21	10.1
Engineers.....	16	7.7
Women*.....	10	4.8
Newspaper publishers.....	5	2.4
Doctors.....	4	1.9
Labor.....	4	1.9
College affiliation †.....	2	1.0
District W.P.A. director.....	1	0.5
Vacancies.....	4	1.9
Unknown.....	4	1.9
Miscellaneous.....	9	4.3
<b>Total.....</b>	<b>208</b>	<b>100.0</b>

\* Two professional women are not listed with these but under their respective occupations as lawyer and doctor.  
† One of these is a college president, and the second a professor of political science.

Figura 4: Composição de Comissões de Plano Estados Unidos - 1937-1938  
Fonte: Walker (1941:150)

**TABLE 1\***  
**TYPE OF PLANNING ACTIVITY**

Type of Activity	No. of Cities
Zoning ordinance.....	1,322
Control of plats (mandatory).....	275
Comprehensive plan.....	217
Thoroughfare plan.....	205
Park and parkway plan.....	168
Playground plan.....	150
Public-building plan.....	99
Drainage and sewerage plan.....	97
School and library plan.....	97
Transit plan.....	86
Water-supply plan.....	61
Transportation plan.....	29
Long-range financial plan.....	8

\* Compiled from National Resources Committee, Circular X, Appen. B, p. 11.

Figura 5: Atividades das Comissões de Plano Estados Unidos - 1937-1938  
Fonte: Walker (1941:32)

sões um perfil conservador do ponto de vista social e político. Além disso, havia uma excessiva representatividade dos setores imobiliário e construtivo, o que resultava na prevalência, nas comissões, de um conceito de *planning* limitado ao *zoning* e à expansão da cidade. Segundo o autor, a atividade das comissões predominava em torno do *zoning*, vias e parques, mesmo quando os planos eram mais abrangentes, envolvendo outros aspectos, e o *zoning* era feito com propósitos de preservar e elevar os valores das propriedades. Um estudo realizado por John Nolen em 1927 já apontava que, desde o início do século, a relação das comissões de plano com o *zoning* se impõe, e que o número de cidades com planos é muito inferior ao das cidades com *zoning*. (figs 4, 5 e 6)

Walker (ibidem) conclui que as comissões não representam a população como um todo, pois a população de baixa renda não tem voz, o que mostra que as comissões não estão voltadas para o *planning* como instrumento de combate às questões sociais, mas apenas para o planejamento físico em sentido limitado.

A grande contribuição das comissões se deu, segundo o autor, no sentido de promover a aceitação da idéia do *planning* entre consultores, líderes civis e o público em geral, expondo sua necessidade no governo das cidades, e criando as agências de planejamento em praticamente todas as cidades importantes do país. No entanto, embora as idéias de especialistas de renome, como John Nolen, Frederick Olmstead, entre outros, estivessem preconizando o *planning* que incorporasse questões econômicas e sociais, tanto a especialização dos consultores em engenharia e arquitetura, como o perfil de patrocinadores, o direcionaram, até o final dos anos 20, única e exclusivamente para a reconstrução física das cidades. Somente com a depressão econômica, nos anos 30, questões de moradia passam a ser privilegiadas nas comissões, em resposta aos incentivos do governo federal. Mas essa mudança é acompanhada por mudanças na organização do *planning*, pois o governo federal passa a impor a incorporação das comissões às agências de planejamento dos governos municipais.

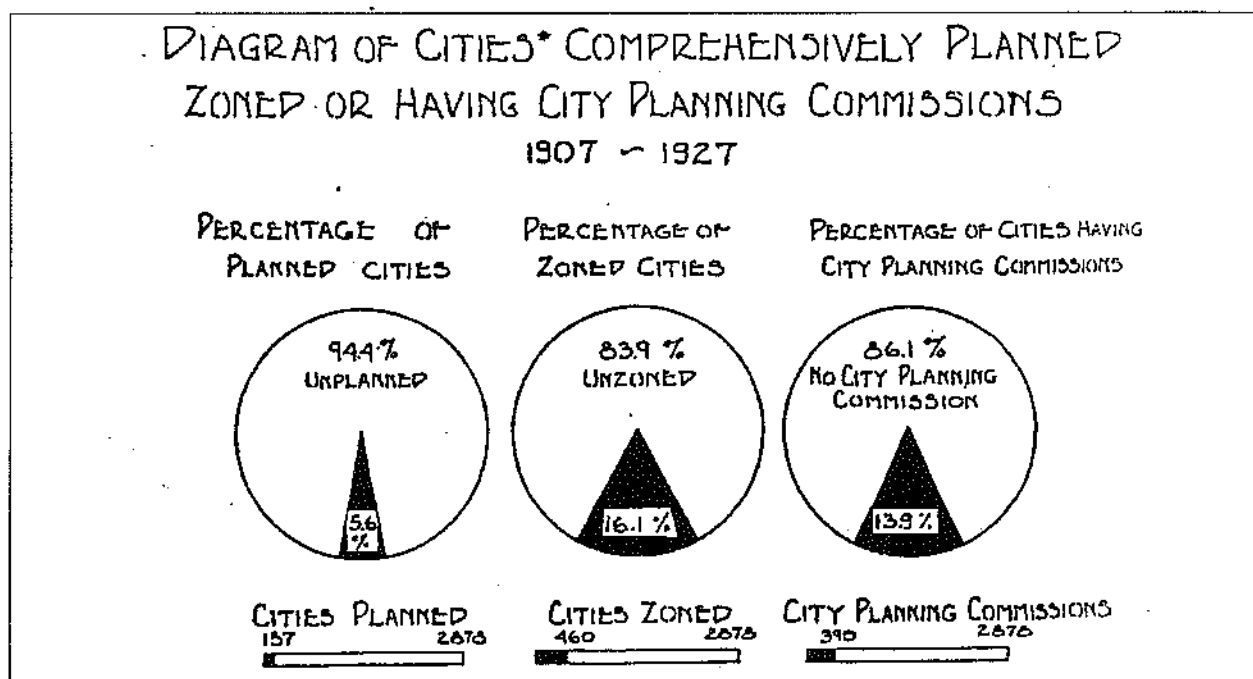


Figura 6: Cidades com Planos, com Zonamento, com Comissão de Plano - Estados Unidos - 1927  
Fonte: Nolen (1927:9)

### O planejamento como quarto poder : Departamento de Urbanismo e Comissão do Plano

Em 1945, ao assumir a presidência da Sociedade Amigos da Cidade, num pronunciamento denominado "Urbanismo e Democracia", Anhaia Mello (1945:489) se volta, pela primeira vez, para a discussão de uma reestruturação mais abrangente para o setor de Urbanismo da prefeitura, não voltada exclusivamente para a Comissão do Plano:

No organograma das atividades municipais se constata que o Plano da Cidade está atribuído a uma simples sub-divisão - completamente desaparecida de pessoal e material - que faz parte da Divisão de Urbanismo do Departamento de Obras Municipais! É urgente uma remodelação integral, de "fond en comble".

Nesse mesmo ano, realiza uma palestra no Instituto de Engenharia: "Um Plano Regulador para o Município: Orientação Planológica e Organização Administrativa", onde revê o papel das comissões como instância, por excelência, para elaboração do plano, e passa a defender a atuação articulada de comissão e órgãos técnicos municipais. A organização administrativa que permite essa cooperação é, segundo Anhaia Mello (1945:91; 1947:20), a organização do planejamento como poder diretivo ou *quarto poder*, que constitui a peça que falta na engrenagem do sistema tradicional de três poderes - executivo /legislativo/ judiciário. Segundo o autor, o quarto poder tem, sobre o executivo, a vantagem de não operar a administração; sobre o legislativo, a de não representar facção, região ou regime político e, sobre o judiciário, a de lidar com leis de sequência causal e não com precedentes.

A idéia de quarto poder é uma das correntes que se desenvolve no interior da *scientific management school*. Liderada por Rexford

Tugwell, essa corrente propõe um órgão de planejamento com a incumbência de elaborar planos de longo prazo, e com poder de rever as recomendações do executivo, inclusive o orçamento anual, sujeitando suas decisões ao veto do poder legislativo somente por maioria especial. Essa concepção leva ao extremo a autonomia da atividade de planejar das injunções políticas. ( Muñoz Amato, 1955:35).

Nos Estados Unidos, apenas em Nova York se procurou constituir um órgão com essas características, onde o próprio Tugwell foi o primeiro diretor. Este órgão constitui, segundo Walker (1941:181,182), a mais completa experiência no sentido de integração da agência de *planning* com governo local. A comissão é remunerada para trabalho regular, não atua como simples *staff*, e o plano abrange questões de habitação, transporte, saúde, etc; tem autonomia para o plano, devendo realizar audiências públicas, participar do orçamento, e alterações do plano e orçamento devem ser submetidas à comissão. Segundo Pickford, (1968:530) a comissão novayorquina não atingiu o estatuto de quarto poder, atuando de forma semelhante às demais agências americanas, mas com um comando único sobre o *staff* técnico e sobre a comissão (fig.7)

A organização que Anhaia Mello (1945: 93) propõe para o Departamento é semelhante à de New York, devendo conter:

1. a criação de um Departamento de Urbanismo, nos moldes do novayorquino, com 4 divisões: " *Master Plan; Records, Statistics and Information; Mapping and Zoning; Capital Budget and Program*". O Departamento deve ser diretamente subordinado ao prefeito, e "o chefe desse departamento deve ser o urbanista encarregado do Plano Regulador, e não o prefeito". Destaca em sua proposta a necessidade de vincular o plano a um programa financei-

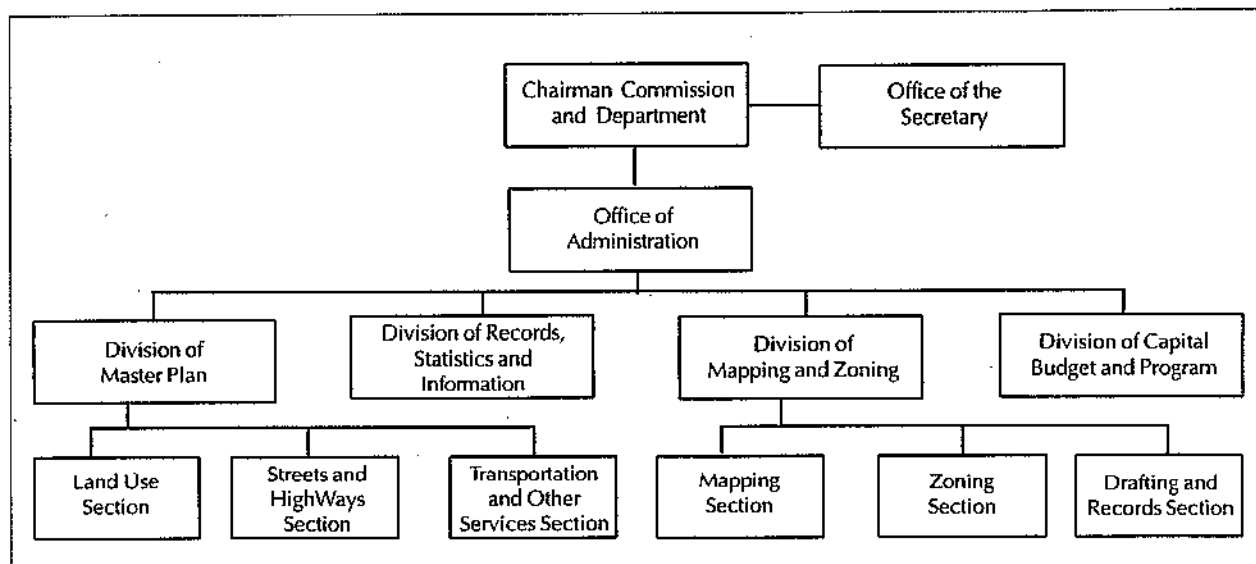


Figura 7: New York City Planning Commission  
Fonte: Walker (1941:186)

ro, e ao reajustamento das relações interdepartamentais: "Sem plano financeiro de longo termo -5 ou antes 10 anos- não há Plano geral que possa ser delineado".

2. Comissão do Plano, que deve ser consultiva, exercendo a função e ligação entre administração e público, "pondo a serviço dessa administração a melhor inteligência urbana, graciosamente".

Anhaia Mello não incorpora a Comissão ao Departamento, nos moldes novayorkinos, mantendo as características originais das comissões do começo do século: consultiva e não remunerada, mas atribui ao Departamento de Urbanismo amplos poderes. Em 1947, avança na definição deste: deve ser um órgão que, embora dentro da estrutura administrativa - o "órgão do plano" - deve se manter fora da rotina diária da administração, com função *staff*, junto ao executivo, hierarquicamente superior a todos os outros departamentos municipais e subordinado diretamente ao chefe do executivo, desenvolvendo as seguintes atividades: investigar, prever e planejar (Anhaia Mello, 1947:20)

A súbita mudança na visão de Anhaia, no que diz respeito à estreita relação do *planning* à administração municipal, é obra, mais uma vez de sua sintonia com as mudanças ocorridas nos Estados Unidos. Tenta transportar para cá uma solução que ocorre em função de condições bastante específicas do contexto americano. Num estudo sobre o planejamento nos Estados Unidos, Hanchett(1994) mostra que é precisamente entre 1941 e 1948 que o planejamento se instala de forma permanente no governo local americano. Embora tenham se disseminado pelo país, a maioria das comissões de plano, após o surto dos anos 20, deixaram de funcionar e não resultaram em avanço na ação planejadora. Até os anos 40 poucas cidades chegaram a constituir um *staff* de planejamento efetivo, o que se comprova através de uma pesquisa realizada pela International City Managers Association mostrando que, em 1942, 50% das cidades americanas não tinham dispendido nada com *planning*.

O elemento catalisador para agências de planejamento se constituírem às centenas, nos anos 40, foram os incentivos federais que vieram, alguns no contexto da guerra, para obras pú-

blicas, materiais de construção e especialmente verbas destinadas diretamente aos órgãos locais de planejamento, e outros como extensão de atividades do pré-guerra, como estradas, aviação, habitação. Os incentivos foram condicionados à preparação, pelos prefeitos, de documentos de planejamento que demonstrassem a necessidades urgente de sua cidades de investimentos públicos, verbas foram destinadas para a constituição de agências de planejamento, e programas começam a incluir a exigência de planos, controles de uso do solo e *zoning*. Nesse sentido, nos anos 40, o planejamento se deslocou das comissões, das câmaras de comércio e dos consultores para profissionais efetivos do governo. As verbas federais estimularam, segundo Hanchett(1994:198), novas coalisões ao nível local, e os homens de negócios, agentes imobiliários, etc., passam, então, a militar para que as administrações locais transformem as agências de planejamento numa parte ativa do governo local por todo o país, assim que perceberam que abria-se um caminho de generosidade federal. Na Califórnia, por exemplo, em dois anos surgiram mais de 30 agências, em cidades anteriormente consideradas sem porte para tal, e o orçamento e o *staff* multiplicaram.

Em 1941, a International City's Managers Association, entidade que mantinha o Institute for Training in Municipal Administration que oferecia cursos de formação para funcionários do governo local, publica o primeiro de uma série de livros sobre Planejamento Local, onde o autor - Ladislav Segoe - defende o planejamento como função inteiramente integrada com a estrutura e com processos do governo local. A forma de comissões "*semi-oficiais*" e "*semi-independentes*" que se impuseram a partir dos anos 20, seja composta só por cidadãos apontados pelo chefe do executivo, seja por cidadãos e por funcionários dos governos locais, deve, segundo o autor, ser entendida como um estágio no processo de constituição do *planning*.

Para se tornar uma força vital no desenvolvimento das comunidades e para melhoria das condições de vida urbana, deve ser alterada na forma e no lugar que ocupa na estrutura de governo. A forma sugerida é a criação de um departamento de planejamento com ou sem uma comissão consultiva agregada, garantindo a proximidade com o legislativo, com o chefe do executivo e com os departamentos administrativos. (Segoe,1941)

Assim como em 1928 havia reproduzido o *Standard City Enabling Act*, em 1945 Anhaia Mello reproduz os argumentos de Segoe. Afirma que o terceiro estágio lógico da evolução do planejamento das cidades é "a substituição do *staff* profissional da comissão do plano pelos próprios órgãos técnicos municipais", e a indica como "solução apropriada". (Anhaia Mello,1945:93) Mais uma vez, acreditando na neutralidade do planejamento enquanto técnica de administração, não considera nem o estágio em que o planejamento em São Paulo se encontra, nem as condições específicas que determinaram a readequação da organização americana. Para se ter uma idéia do descompasso conjuntural entre o Brasil e os Estados Unidos, basta lembrar que apenas cerca de duas décadas depois, em 1964, com a criação do SERFHAU -Serviço Federal de Habitação e Urbanismo <sup>6</sup>, ocorrerá um processo equivalente, quando verbas federais são condicionadas à criação de agências de planejamento.

A reestruturação da administração municipal de 1947 absorve grande parte das propostas apresentadas por Anhaia Mello. O binômio Departamento / Comissão é adotado, embora os órgãos não assumam a importância preconizada. Como parte da Secretaria de Obras, o Departamento é subordinado ao Secretário e não ao prefeito, e o orçamento é função de outra Secretaria. Quanto à Comissão, seu caráter é consultivo, mas sua atuação é condicionada à so-

licitação do executivo ou legislativo. Instala-se “o órgão do Plano”, que contém o esquema da árvore do ciclo do Urbanismo defendido por Anhaia Mello em 1929: a propaganda, a comissão, a legislação.(fig.1)

A Comissão Orientadora do Plano da Cidade, criada em 1947, juntamente com o Departamento de Urbanismo, é nomeada em 1948, através da portaria municipal 708 do prefeito Paulo Lauro, mas só entra em atividade em 1953, na administração de Jânio Quadros. Quanto à composição, é presidida pelo prefeito e composta por 4 representantes do executivo, 2 do legislativo, 1 do Instituto de Engenharia, 1 do Instituto de Arquitetos do Brasil, 1 da Sociedade Amigos da Cidade, 1 da Associação Paulista de Imprensa, por 2 professores das disciplinas Arquitetura e Urbanismo, sendo 1 da USP e 1 do Mackenzie, e por outros elementos que o prefeito julgar necessário. Dos 14 membros especificados no decreto-lei 431, 4 são do executivo, realizando-se a minoria defendida por Anhaia Mello, para que não se configure como sucursal da administração.<sup>7</sup> O formato assumido pela Comissão introduz na administração municipal um espaço de discussão entre o executivo, o legislativo, a universidade e representantes da sociedade civil, abrindo a possibilidade das questões da cidade serem encaminhadas de forma transparente e democrática.

No entanto, dado o limite das entidades representadas, assim como nos Estados Unidos, o verdadeiro perfil da Comissão é dado por, pelo menos, oito membros ligados a atividades de construção, engenheiros ou arquitetos, o que configura a prevalência de uma visão de plano restrita a aspectos físico-constructivos, e nega o decantado caráter multidisciplinar do urbanismo. Há, inclusive, um membro - Henrique Dumont Villares - ligado a uma das mais poderosas construtoras em São Paulo, a Cia. Severo e Villares que, segundo Bacelli(1982:21) parti-

cipava da direção da Cia. City.

No momento da instalação da Comissão, em 1953, Anhaia Mello contesta sua forma, e propõe alterações que são acatadas pelo prefeito Jânio Quadros e consubstanciadas na lei 4494 de 14/7/1954. A denominação Comissão Orientadora do Plano da Cidade é alterada para Comissão Orientadora do Plano Diretor do Município, a partir da argumentação de Anhaia Mello de que a cidade é apenas a sede do governo municipal, e a unidade funcional é o Município, que pode incorporar núcleos e vilas distritais. Além disso, fica diretamente subordinada ao chefe do executivo e suas competências são ampliadas. Passa a apreciar “todos os projetos relativos ao plano diretor, em todos os seus elementos essenciais, e não apenas “quando solicitada”. Tem, ainda, competência de articular esse plano com os municípios vizinhos, objetivando compor o Plano Regional, e pode recomendar modificações e sugerir soluções para projetos organizados pelas unidades técnicas da prefeitura.

A partir dessas alterações, Anhaia Mello(1954:4) passa a reivindicar a criação, no lugar do Departamento de Urbanismo, de um “Bureau de Planejamento”, subordinado diretamente ao prefeito, “uma espécie de super-secretaria”, e também ligado diretamente à Comissão, servindo de *staff* para ambos, reafirmando o modelo novayorkino. Contesta o fato do plano, que é função *staff*, estar sob a responsabilidade de um simples departamento da Secretaria de Obras, que é função linha:

O planejamento nas suas funções de pesquisa, de investigação, de previsão, de inquérito e de interpretação de dados, tem que estar fora e acima da rotina administrativa, para poder agir e produzir.

De fato, pelo decreto 431 o Departamento mantém atividades de rotina, como a aprova-



ção de arruamentos com expedição de alvarás de arruamentos e loteamentos, oficialização de ruas e praças e projetos de alinhamento e nivelamentos, projetos de parques, jardins, etc. (art. 31). A estrutura do Departamento resulta num esquema híbrido *staff* - linha, que se manterá mesmo com a criação da COGEP, em 1972. Nesse momento, embora eliminadas as responsabilidades com aprovação de loteamento, arruamentos, etc, o zoneamento se instala como atividade linha, como veremos no capítulo 3. Com a reestruturação de 1947 já está sinalizado o caráter de super-secretaria pretendido, pois o Departamento é também responsável pelo estudo do problema de habitação e outros problemas urbanos, estudos gerais de problemas do trânsito e de circulação, de localização de edifícios públicos, o que revela a intenção de lhe atribuir um papel de articulação entre os vários setores das administrações municipal e estadual. (art. 29).

A incorporação da concepção de organização e das idéias de Anhaia Mello no setor de urbanismo, onde as idéias de Prestes Maia estavam fortemente enraizadas entre os técnicos, se viabiliza, por um lado, pelo crescente movimento iniciado nos anos 30 de incorporação do planejamento como função de governo. Por outro lado, as vinculações políticas de Anhaia Mello tiveram, provavelmente, um peso significativo. Anhaia Mello pertencia ao Partido Democrático (PD), fundado em São Paulo em 1926, por Antonio Prado, velho patriarca da família Prado. Em torno do PD se juntam ou-

tros nomes da elite paulistana como os Souza Queiroz, Sampaio Vidal, Queiroz Mattoso. O PD surge tendo em vista substituir o Partido Republicano Paulista (PRP) que já não correspondia à confiança das classes dominantes, tendo seus quadros dirigentes constituídos, na maioria, por fazendeiros e profissionais liberais da burguesia. (Abreu Ramos, 1980:136 ) Segundo Fausto (1970), os membros do PD constituíram a principal força da corrente liberal - constitucionalista, uma das tendências que definiu os rumos da revolução de 30. Incorporaram-se à Aliança Liberal, dando apoio à candidatura de Getúlio Vargas, em 1930, em oposição ao PRP que aglutinava os industriais em torno da candidatura vencedora de Julio Prestes.

Portanto, não por acaso, as funções executivas desempenhadas por Anhaia Mello se dão em 1931, como prefeito, quando Getúlio era presidente provisório e em 1941, como secretário de Estado, durante o Estado Novo. A incorporação de suas idéias no setor de urbanismo da administração municipal, passa, provavelmente, pela presença de Abrão Ribeiro, membro do PD, como prefeito, em 1945, quando se cria a Secretaria de Obras. Passa, também, pelo fato de, em 1947, quando se regulamenta a Secretaria e se cria o Departamento de Urbanismo, ser prefeito o arquiteto Christiano Stockler das Neves que, assim como Anhaia Mello, tinha fortes vinculações com os Estados Unidos. Da mesma forma, a vinculação de Jânio Quadros ao municipalismo favorecerá, em vários momentos, a efetivação de propostas de Anhaia Mello.

### 3 AS IDÉIAS DIFUNDIDAS PELO DEPARTAMENTO DE URBANISMO

#### A importância da lei no órgão responsável pelo plano

Num artigo publicado na revista "Town and Country Planning", Elizabeth E. Pepler, membro da American Society of Planners, relatando uma visita feita a São Paulo, em 1960, escreve:

The one bright spot in this chaotic city is the little band of town-planners led by Señor Lodi. Ten years ago his department did not exist. Five years ago it still had no plan and no powers. But today it has not only a plan, with a room devoted to maps and illustrations, but it has achieved legislation which controls the limits of plot-ratio, density, and height of buildings. (Pepler E., 1961:42)

O relato de Pepler é um retrato parcialmente fiel à situação do Departamento de Urbanismo, mais de uma década após sua criação. De fato, as atividades voltadas para o planejamento se desenvolveram no âmbito de um pequeno grupo, que aparelhou o setor com mapas e desenvolveu notável legislação, como veremos no capítulo 2. Quanto ao plano, ao contrário do que afirma Pepler, não chega a se concretizar em 1960, não passa de um esboço que nunca sai do Departamento de Urbanismo.

Entre 1947 e 1961, um grupo de engenheiros municipais assume os cargos de direção do Departamento de Urbanismo: Henrique Neves Lefèvre que, como Anhaia Mello, é ligado ao Partido Democrático, é nomeado diretor. Carlos Brasil Lodi assume a Divisão de Planejamento Geral, e Carlos Alberto Gomes Cardim Filho, Rogério Cesar de Andrade Filho e Heitor Eiras Garcia alternam-se na direção do Departamento, da Divisão de Pesquisas, Regulamentação e Divulgação e da Divisão de Desenvolvi-

mento do Plano. Todos já faziam parte do quadro de funcionários do Setor de Obras e, com exceção de Henrique Neves Lefèvre que se aposenta em 1952, os demais permanecem como membros estáveis na direção do Departamento até 1961, quando Prestes Maia retorna ao posto de prefeito. Outros engenheiros chegam a dirigir o Departamento, mas por períodos limitados, como Luis Carlos Berrini (1954) e Julio Cesar Lacreta (1957-1958). Esta estabilidade se dá apesar da alternância de prefeitos que ocorre, em São Paulo, no mesmo período. Entre 1945 e 1961 passam pela prefeitura de São Paulo 16 prefeitos, que permanecem em média um ano no cargo. Adhemar de Barros é o prefeito mais estável do período, permanecendo como prefeito por três anos.

O período se situa entre duas administrações de Prestes Maia, em que as idéias defendidas por Anhaia Mello penetram na máquina administrativa. O empenho destes engenheiros, durante esses 14 anos diz respeito à introdução de práticas vinculadas ao conceito de planejamento, envolvendo novas metodologias de trabalho, a formação de um novo perfil de profissional, a elaboração de um plano para a cidade e a formulação de novos instrumentos urbanísticos. Não são figuras que se destacam pelo brilhantismo no debate, não aspiram cargos políticos, têm atuação restrita ao Departamento, e apenas Lefèvre desenvolve atividade acadêmica, como professor do Curso de Arquitetura da Universidade Mackenzie. As idéias e práticas que introduzem e discutem no Departamento são repercussões dos trabalhos desenvolvidos por Anhaia Mello, Prestes Maia e pelo Padre Le Bret. Assim, diferentemente das três primeiras décadas, o debate urbanístico é liderado por figuras que não participam da máqui-

na administrativa como funcionários, mas que têm vinculação com a mesma, através da participação em comissões, como Anhaia Mello e Prestes Maia, ou prestando serviços ao setor, como é o caso do Padre Lebret.

Ao se analisar os textos publicados pelos engenheiros e engenheiros-arquitetos que dirigiram o Departamento de Urbanismo, entre 1947 e 1961, ficam evidentes duas direções: um discurso laudatório da necessidade de um plano para solução dos problemas da cidade e, ao mesmo tempo, o descrédito na efetividade de planos e a colocação da legislação como único recurso efetivo para resolver os problemas da cidade. Esta duplicidade é perceptível já na primeira publicação do Departamento, em 1951, que contém três textos - Problemas Urbanos da Capital, Planejamento Geral e Legislação Urbânica - de autoria de Carlos Alberto Gomes Cardim Filho, Carlos Brasil Lodi e Heitor Eiras Garcia, que na época ocupavam, respectivamente, os cargos de Diretor do Departamento de Urbanismo, Engenheiro Chefe da Divisão do Planejamento Geral da Cidade e Engenheiro Chefe da Divisão e Pesquisas, Regulamentação e Divulgação. Um aspecto já amplamente destacado dessa publicação refere-se à colocação, em primeiro plano, por parte do setor de urbanismo, da necessidade de controle da expansão da cidade através dos loteamentos clandestinos. (Leme, 1982 ; Osello, 1983; Levy, 1983; Grostein, 1987). De fato, nos três textos a questão da clandestinidade é tematizada como questão urbana, e interessa-nos detectar os caminhos propostos pelos autores para solução do problema, considerando a importância atribuída ao Plano da Cidade e ao planejamento como processo contínuo e abrangente a todos os aspectos da vida urbana, com a criação do Departamento de Urbanismo.

Gomes Cardim Filho, ao abordar o problema dos loteamentos clandestinos, coloca a neces-

sidade de limitar o crescimento da cidade em extensão e a formação de uma cinta verde para se planejar com maior segurança, e aponta a solução:

Para isso não se precisaria de grandes cogitações e de comissões e mais comissões. Bastaria uma lei que dissesse mais ou menos: é proibido arruar e lotear terrenos com lotes residenciais fora da zona X ( Gomes Cardim Filho.,1951:12).

Heiras Garcia destaca a necessidade da população colaborar no controle às infrações da legislação, uma vez que considera que estas ocorrem, na maioria das vezes, pela má interpretação dos técnicos e pela insignificante divulgação das leis municipais. Heiras Garcia não faz menção ao plano, e Gomes Cardim (op. cit. : 9), somente se refere à Comissão do Plano para criticar o dispositivo que permite ao prefeito incluir elementos além dos especificados na lei. Considera que ao não ter uma limitação de número de membros, se constituirá em "porta aberta para toda uma série de vaidades e imposições que, fatalmente, perturbará seu funcionamento".

Lodi (1951:34,37), como responsável pelo Plano, destaca o papel do planejamento em escala regional na limitação da expansão da cidade. Mas esta constitui "a outra forma para atingir este fim", e coloca a lei como o instrumento, de fato, eficiente. Considera as exigências legais, que chama de meios indiretos, contribuição "poderosa" para a solução do problema da limitação da expansão desordenada e indefinida, pois constituem os meios mais eficazes para atuar sobre os males da cidade :

Além do mais, os problema apontados são os que realmente existem, e não será apenas a organização de um plano diretor, com sua concomitante aprovação, que os resolverá de uma hora para outra: os problemas a enfrentar, criados pelo meio, pela evolução, são de alta magnitude, não sendo em geral os meios

diretos que conseguem atuar eficazmente em assuntos de tamanha complexidade. Lodi(op. cit.:22)

Nesse mesmo texto, Lodi aponta os trabalhos que devem ser desenvolvidos, de imediato, pela Divisão de Planejamento Geral. Refere-se, em primeiro lugar, à revisão do Código de Obras, em segundo lugar, ao zoneamento e, finalmente, à constituição de um agrupamento de técnicos para elaborar o arcabouço do plano. O plano aparece como objetivo secundário no discurso dos engenheiros, o que é surpreendente, em se tratando de um Departamento que tem como objetivo principal sua elaboração, e que instala uma organização que tem como pressuposto o processo contínuo de planejamento. Lodi é a figura do Departamento de Urbanismo que se preocupa, através de textos, palestras, trabalhos e relatórios, em explicitar os conceitos que direcionam os trabalhos desenvolvidos. Por esse caráter de seus textos, e por conterem a ambiguidade entre plano e lei, é a partir de seus escritos que procuramos extrair as idéias que foram difundidas por aqueles que dirigem o Departamento em sua fase de constituição. Talvez não se possa afirmar que essas idéias sejam representativas do Departamento como um todo, mas são idéias que acabaram por constituir um discurso homogêneo entre seus dirigentes.

Engenheiro-arquiteto formado pela Escola Politécnica, em 1933, Lodi permanece na chefia da Divisão de Planejamento Geral desde sua criação até 1958, e de 1959 a 1961 assume a direção do Departamento de Urbanismo. Em função de sua posição como chefe da Divisão de Planejamento Geral, responsável pela organização e desenvolvimento de um Plano Geral da Cidade, seus textos escritos entre 1950 e 1963 são reveladores não apenas do processo que ocorre para institucionalização, ao nível municipal, de uma nova abordagem das ques-

tões urbanas envolvendo conceitos, metodologias e a própria estruturação do quadro de técnicos, como também da dificuldade de concretizar um Plano Geral para a cidade de acordo com esses conceitos. É recorrente em seus textos a referência às dificuldades de atuação de setores de planejamento e efetivação de planos também na Europa e Estados Unidos.

De fato, no longo período em que Lodi esteve na direção do setor, o plano não chega a um formato final. A partir de 1957, em todos seus pronunciamentos, anuncia a iminência de conclusão de um plano para São Paulo, mas o máximo que consegue é, segundo Villaça(1988:73), a publicação, em 1960, de um volume denominado "Planejamento". Este volume reúne o conjunto de trabalhos realizados pelo Departamento, inclusive uma exposição dos fundamentos do Plano Diretor e uma proposta de reorganização do Departamento e da Comissão Orientadora do Plano. O primeiro plano para São Paulo depois do Plano de Avenidas de Prestes Maia, elaborado em 1930, só se efetiva em 1968 e não é realizado pelo Departamento de Urbanismo, mas por um *pool* de empresas consultoras americanas e brasileiras. Somente em 1971 São Paulo terá um plano elaborado pelo setor de planejamento, o PDDI- Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

É notável na linha de trabalho que Lodi defende para o Departamento a influência de Anhaia Mello, de quem foi aluno na Escola Politécnica, quando o ensino sistemático de Urbanismo já havia sido introduzido.<sup>8</sup> Apesar de ter trabalhado no detalhamento das propostas urbanísticas de Prestes Maia, durante sua gestão como prefeito de 1938 a 1945, Lodi é enfático na crítica aos pressupostos do Plano de Avenidas, e abandona o Departamento de Urbanismo com o retorno de Maia em 1961. O repertório urbanístico difundido por Anhaia Mello, desde suas primeiras palestras em 1928, no que diz respeito

ao plano de abrangência regional, à descentralização das atividades urbanas e ao novo perfil do urbanista necessário para esta tarefa, está constantemente presente nas palestras e textos de Lodi.

Transparece em Lodi, no entanto, uma visão política do planejamento, e esta talvez seja a grande diferença de sua concepção em relação à de Anhaia Mello. Para Anhaia Mello(1945: 488), planejamento é um “problema técnico” e, portanto, “politicamente neutro”, podendo ser utilizado por qualquer forma de organização política, como afirma em 1945, ao assumir a presidência da Sociedade Amigos da Cidade. Lodi(1950: 24) critica a visão dos que “interpretam a política como coisa proibida ao homem comum em geral e ao técnico em particular”, e afirma que “no extremo do trabalho do planejador, deve haver o amparo do político, para que a realização material, batisada pelas leis, tenha a crisma do poder que regula o desenvolvimento da própria vida dos grandes agrupamentos humanos”.

Em 1963, já afastado do Departamento de Urbanismo, em palestra no Instituto de Engenharia, Lodi (1963:19) defende o “planejamento democrático”, com participação popular direta na solução dos problemas locais. Destaca a atuação das SABs-Sociedades Amigos de Bairros, “expressões espontâneas, vitais e legítimas da vontade dos moradores, das populações locais”. Argumenta, nesse momento, que a Comissão Orientadora do Plano Diretor do Município “permanece ainda um tanto distante, pelo tipo de representação, do povo para o qual planeja” e propõe que a Comissão, de imediato, absorva a representação das SABs - um representante “para cada uma das zonas de relativa equivalência populacional em que for dividido o Município para este fim”. Mas essa visão mais política está presente no primeiro texto e nas palestras que realiza depois de sair da prefeitura.

Como diretor da Divisão de Planejamento Geral, Lodi assume uma postura de técnico, incorporando a neutralidade contida nos princípios da *scientific management school*.

Os textos de Lodi constituem, em sua maioria, palestras que profere nas comemorações do Dia de Urbanismo que, a partir de 1949, são promovidas em São Paulo pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, Instituto de Engenharia, Sociedade Amigos da Cidade e Prefeitura. Se caracterizam por um discurso de divulgação do Departamento como introdutor da visão de planejamento para a cidade. Nesse sentido, contêm, sistematicamente, a crítica aos planos anteriores e a alternativa de um plano abrangendo a região, que extrapola as questões viárias, e que aponta para uma concepção de cidade descentralizada, organizada em núcleos autônomos que limitam sua expansão através da distribuição equilibrada de atividades e da população. Além disso, seus textos apresentam a atividade de planejar como um momento distinto da elaboração de projetos, como um processo em que a cidade e seus problemas são apreendidos como totalidade, e através do qual as soluções são direcionadas em função da própria dinâmica da cidade.

O plano é colocado como fim último do planejamento, e a legislação como o instrumento através do qual se concretizam seus objetivos: a descentralização, a formação de novos núcleos, a regulação da densidade demográfica, o controle da ocupação, etc. A legislação constitui, enfim, o instrumento, por excelência, para ordenar e organizar o desenvolvimento da cidade, e a modalidade de lei que responde a todas essas demandas é o zoneamento. A alternativa que apresenta à concepção de plano centrado unicamente na engenharia viária consiste num esquema de plano que alia um plano viário, que visa romper a estrutura radioconcêntrica da cidade reforçada pelo Plano de Aveni-

das, a um plano de uso do solo - o zoneamento.

A alternativa ao urbanismo viário:  
o planejamento geral,  
genérico e flexível

A maioria dos textos de Lodi, embora contemham no título o termo "Planejamento" ou "Planejamento Geral", acabam por explicitar uma visão de plano. A utilização indiscriminada das duas expressões, que numa primeira leitura nos pareceu uma imprecisão conceitual, revelou-se como uma atitude deliberada visando identificar o plano da cidade como ação programada, não improvisada, ou como o próprio Lodi (1957:17) afirma, o plano como "expressão material do planejamento". A intenção de evidenciar nos trabalhos do Departamento seu caráter planejado e planejador está claramente colocada no volume que, embora denominado "Planejamento" (PMSP,1960), constitui não mais que uma reunião de trabalhos e projetos realizados pelos técnicos no período 1957-1960, na administração do prefeito Adhemar de Barros. O texto de apresentação de Lodi(1960: 7), onde expõe a natureza do trabalho e enfatiza o fato dos trabalhos não terem sido elaborados apenas em função da publicação, explica o título: "Não se trata pois de uma obra improvisada, mas de um relatório suficientemente preciso, espelhando estudos, trabalhos, doutrina desenvolvidos pelo Departamento de Urbanismo e especialmente pela sua Divisão de Plano Geral da Cidade no exercício normal de suas funções....." De modo geral, em tudo que o Departamento faz, passa-se a colocar a rubrica planejamento.

Na verdade, trata-se da incorporação dos princípios do planejamento como técnica de administração no setor de urbanismo, e o papel de Lodi nesse processo é o de transpô-los para a esfera de elaboração do plano para a cidade.

Os textos de Lodi contêm todos os princípios essenciais a essa visão do planejamento, que nos anos 50 são amplamente divulgados, em São Paulo, através de publicações do Departamento Administrativo do Serviço Público- DASP, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM e da Escola Brasileira de Administração Pública- EBAP. Assim, aos princípios de unidade e previsão, que colocam a necessidade de um plano global, onde as partes devem estar integradas num conjunto, que deve conter uma previsão racional de decisões para orientar a realização de seus objetivos, já presentes no setor de urbanismo desde as propostas de Vitor da Silva Freire, Lodi enfatiza os princípios de inerência e universalidade, segundo os quais o planejamento é indispensável em todos os níveis e setores do governo, e em todas as etapas de trabalho. Não se trata mais, portanto, de elaborar um plano, num determinado momento e prever sua concretização, mas impor um processo contínuo de planejamento, que se sobrepõe a todas as especificidades projetuais. É nesse sentido que afirma que, assim como em todas as áreas, há necessidade de planejamento prévio de trabalhos atinentes ao urbanismo - é o que chama de "planejamento urbanístico":

A ele (ao planejamento) não pode se furtar o urbanismo, sendo que sua função peculiar é exatamente esta, a do planejamento geral da vida urbana e regional, sendo todas as demais derivações que o realizam, como o projeto de estradas e vias públicas, de parques e jardins, de praças de esportes e centros sociais e comerciais, de sistemas de transportes coletivos, etc., ramos de técnicas especializadas da engenharia e da arquitetura, sendo que as mesmas constituem matéria de urbanismo apenas na parte em que cuidam de sua enquadração nos planos gerais de previsão e estruturação urbana. (Lodi,1954:270)

É a partir desses conceitos aliados à concepção de planos regionais, que se desenvolve a partir dos anos 20 nos Estados Unidos, e aos princípi-

os de descentralização de planos como o "Greater London Plan", de Peter Abercrombie, elaborado em 1944, que Lodi constrói sua crítica ao urbanismo que vinha sendo realizado em São Paulo. Este consiste, segundo o engenheiro-arquiteto, na mentalidade urbanística que tem como ponto de partida as desapropriações para o alargamento de ruas. A necessidade de atualização desse modelo urbanístico, que qualifica de "ridículo" e "anacrônico" e que denomina "urbanismo viário," é uma afirmação constante em seus textos. Considera esta visão - que afirma ainda prevalecer em grande parte do setor público e entre a grande maioria dos técnicos - de acordo com a mentalidade do século XIX, diferentemente da arquitetura que, a seu ver, se atualizou:

Há um urbanismo de figurino como há uma arquitetura de figurino. O que é triste constatar é que, embora com efeitos caricatos em geral, o figurino da arquitetura moderna é bastante atual, apoiado nos modelos de Gropius, Le Corbusier, Wright e de outros grandes corifeus, quase todos ainda vivos, ao passo que o figurino de nosso urbanismo em linha geral segue ainda a moda de Napoleão II e de seu Barão Haussmann, como não nos cansamos de repetir. (Lodi, op.cit.:312)

O "urbanismo viário" parte, segundo Lodi (ibidem), de uma idéia errônea de progresso, pois os planos viários, apenas, nada resolvem: as ruas são alargadas, a liberação do aproveitamento dos terrenos lindeiros é admitida e, automaticamente, o novo estreitamento das ruas é determinado. Além disso, alimentam a especulação imobiliária, na medida em que a ampliação das possibilidades de uso dos terrenos eleva seus valores. O grande beneficiado, afirma Lodi, é o proprietário, "que fica com o privilégio, pelo dinheiro público gasto, de elevar 22 andares onde antes havia 2 ou apenas...." A atuação limitada ao centro não resolve, segundo Lodi (1950:31), os problemas do próprio centro, pois este é função do de-

envolvimento periférico.

Portanto, para a solução dos problemas urbanos é preciso dispor sobre a periferia: sem um trabalho periférico o melhoramento central tende a submergir. Se no centro ocorre um excessivo aproveitamento do solo urbano, que se manifesta através de alturas excessivas, na periferia ocorre o loteamento indiscriminado pela transformação de "terreno estéril em área urbana", sem reversão de capital em benfeitorias. Na periferia, "a riqueza do terrenista se dá pela simples passagem de propriedade de terreno, comprado a baixo preço ao atacado, e vendido a valores astronômicos ao retalho." Para Lodi (1954:312), em ambos os casos, os gastos públicos são elevados e a comunidade prejudicada: "O uso excessivo do solo cria problemas, o loteamento indiscriminado do terreno cria problemas, todos eles de solução difícil e onerosíssima, a depauperar as cidades e enriquecer os particulares, poucos particulares".

O planejamento deve se apoiar em três características básicas: em primeiro lugar, deve ser geral, compreensivo de todos os problemas urbanos - um complexo de normas, medidas e projetos, investindo todos os aspectos da vida urbana, devendo coligar os aspectos jurídicos, financeiros, administrativos, técnicos, sociais. Em segundo lugar, o planejamento deve ser genérico, pensamento diretor e, somente em seguida, técnica particular para resolver questões a partir de princípios estabelecidos; deve ser um rumo, um roteiro. Em terceiro lugar, o planejamento deve ser flexível, para se adaptar continuamente à complexa pulsação e variação da vida urbana, tanto aos fatores previsíveis como aos imprevistos, consubstanciando um processo contínuo, vinculado à política da administração. (Lodi, 1950; 1951a, 1954, 1957)

O "urbanismo viário" se contrapõe, segundo Lodi, a estes princípios, na medida em que sua

compreensão da prática urbanística se restringe à engenharia viária e sua atuação está voltada exclusivamente ao centro da cidade. Em relação à visão limitada à engenharia viária, Lodi (ibidem) argumenta reafirmando o planejamento como prática permanente, não ocasional, que deve ser constantemente adaptado à dinâmica da cidade, e que não pode, portanto, se submeter “a tendências rígidas e tecnicistas que sobrepõem à vida e à realidade urbana esquemas preconcebidos desta ou daquela técnica...” A solução dos problemas urbanos deve se referenciar em conceitos de muito maior envergadura que envolvem todos os aspectos da vida urbana. O planejamento como pensamento diretor é somente em seguida técnica particular e, nesse sentido, as obras de engenharia viária constituem um dos aspectos do planejamento, e se realizadas desvinculadas de princípios previamente estabelecidos, conseguem apenas deslocar ou dilatar os problemas, “como um século de planificação deste tipo o tem sobejamente demonstrado”.

O avanço dos sistemas de comunicações que eliminaram os limites entre municípios, cidades e estados, e criaram interesses para vastas regiões que são econômica e socialmente articuladas impõem a abrangência regional do planejamento. Essa expansão da cidade não permite mais que se fale em “São Paulo e urbanismo da capital”, é necessário abordar a região paulista, onde o núcleo mais compacto passa a ser encarado como uma zona de um todo regional, que se estende “desde o porto sobre o Atlântico até os centros produtores e agrícolas do planalto e do Vale do Paraíba”. Assim como na cidade deve ocorrer a reorganização periférica de conjuntos semi-autônomos, centros de interesse econômico e cultural devem ser criados no interior para evitar a convergência excessiva das atenções sobre a capital.

O planejamento de abrangência regional pres-

supõe o estabelecimento de princípios gerais que direcionem e coordenem as partes e o todo. Nesse sentido, aponta a necessidade de uma hierarquia no planejamento: ao nível do Município, o plano municipal; ao nível da aglomeração formada por São Paulo, Guarulhos, Santo André, São Caetano e São Bernardo, o plano intermunicipal, abrangendo os problemas comuns relativos ao trabalho, movimentação de pessoas e mercadorias; e, finalmente, o planejamento dos problemas de caráter regional, abrangendo o perímetro Jundiaí- Santa Isabel - Moji das Cruzes - Santos - São Roque - Jundiaí, e considerando as interferências nas cidades de Campinas, Bragança, São José dos Campos, Paraibuna, Sorocaba e Itú. Os assuntos de caráter estadual e nacional devem ficar na alçada dos planos do Estado e da Nação. (Lodi, 1957:21)

Planejar :  
função separada  
e distinta de projetar

Uma das principais preocupações expressas por Lodi, a partir da criação do Departamento de Urbanismo, é não confundir o Departamento com “mero escritório de projetos de detalhes”. A intenção é demarcar um espaço para “o severo estudo e uma contínua disciplina em busca de princípios gerais a estabelecer, realizando a previsão sobre as consequências de sua aplicação, envolvendo a própria vida e o futuro da comunidade”, havendo, para tanto, necessidade de mudar o perfil do profissional urbanista que atua na administração pública (Lodi, 1950:23) Na perspectiva de moldar um novo profissional para o Departamento, Lodi (1952:246) dispara todo um arsenal de críticas ao que denomina “mentalidade executiva” do engenheiro. Destaca, nesse sentido, quatro tendências “rígidas e tecnicistas” resultantes, em parte, dessa mentalidade. Em primeiro lu-



gar, a tendência de resolver problemas de detalhes sem antes enquadrá-los em esquemas de mais ampla envergadura; em segundo lugar, a tendência de encarar o âmbito estritamente urbano; em terceiro lugar, a tendência em não se preocupar com o crescimento uniforme da cidade; e, finalmente, a tendência em cristalizar o planejamento em esquemas definitivos.

Em função dessas tendências que resultam, segundo Lodi, em intervenções que apenas deslocam os problemas urbanos, defende a função de planejar como função distinta e separada de projetar. O projeto não deve determinar o plano, pois se o fizer, o planejamento será viciado por uma visão parcial e unilateral dos problemas a enfrentar. Nesse sentido, existe um momento preciso de projetar, que é posterior ao equacionamento dos problemas pelo planejamento. O planejamento exige, antes de mais nada, o trabalho em equipes multidisciplinares, pois o trabalho deve incorporar a troca de pontos de vista entre técnicos de diferentes setores: exige multiplicidade de talentos, de visão e de sensibilidade que não se consegue em um só indivíduo. (Lodi, 1954: 274) O planejamento tem, segundo Lodi (1954, 1956), caráter coletivo e este é necessário não só pelas várias disciplinas que envolve, mas também para evitar o personalismo.

A elaboração de um plano não pode ser confundida com a elaboração de uma obra de arte onde se coloca exclusivamente a personalidade do artífice, nem com um projeto com fins determinados, que afeta ao grupo que elaborou e ao que dele se utiliza; o plano afeta a toda uma comunidade e, portanto, tem que ser elaborado em equipes muito bem organizadas e aparelhadas, e ser controlado e aprovado pela comunidade. O urbanista deve conhecer muitas disciplinas que se referem aos múltiplos aspectos da vida urbana, e nenhum indivíduo consegue alcançar esta universalidade de conhecimen-

tos práticos, doutrinários, técnicos. Por isso, a cooperação é um imperativo e uma condição da disciplina urbanística. Exige muito estudo e dedicação, e deve ser realizado por equipes de técnicos especializados nas várias áreas, e coordenado por homens de maior integração cultural.

Considerando que o corpo de técnicos da prefeitura é, quando da criação do Departamento, formado por engenheiros e engenheiros-arquitetos formados pelas escolas de Engenharia, há dificuldade de adequação ao perfil, e esta dificuldade é, por muitos anos, explicitada nos textos de Lodi. Em 1953, ainda se referia à mentalidade do engenheiro reinante no campo do urbanismo, "que transforma o planejamento em pura engenharia rodoviária." Refere-se a um mal arraigado, que só resolve problemas parciais e, portanto, nada resolve. Afirma que as repartições criadas para "fazer urbanismo e, portanto, para planejar" continuam a "fazer engenharia e arquitetura, e portanto a projetar", e mais uma vez repete que em urbanismo não se admite o projeto sem preliminar planejamento: antes do projeto é preciso pesquisar, planejar e projetar os planos executivos. (Lodi, 1953:407)

Quatro anos depois, Lodi(1957:17) declara superada a "fase polêmica" e iniciada a "fase construtiva" do urbanismo prático, e considera que os conceitos, até então polêmicos, já foram aceitos e adotados pela maioria de técnicos e administradores. É nesse momento que passa a escrever sobre o Plano Diretor de São Paulo, especificamente, e não mais do planejamento em geral, e começa a anunciar a conclusão do plano:

Do alto posto de comando, os que lá estão, vislumbram já o porto de chegada, aquele objetivo capital do Urbanismo, aquela síntese que toma o nome de plano diretor, e que está aqui representada por um esquema significativo, primeira etapa de um trabalho de coor-

denação, em pleno desenvolvimento, e que pensamos poder estar concluído, ou bem próximo da conclusão no ano vindouro.

Na verdade, o plano não chega a ser concluído, mas em 1957 o Departamento formula um esboço, onde se configura um novo formato de plano que alia os projetos viários ao zoneamento. Nesse momento, a codificação técnica do zoneamento, seguindo o modelo americano, já está totalmente dominada pelos engenheiros, e as atividades de pesquisa já estavam encaminhadas com a contratação da SAGMACS. De fato, no final da década de 50, novas práticas chegam a ser incorporadas pelo Departamento, o que não significa que resultem em mudanças no processo de crescimento da cidade, como veremos no capítulo 2.

#### O esquema de plano: plano viário e plano de uso do solo

Ao expor, pela primeira vez, os elementos para formulação de um plano para a cidade, Lodi(1957:18) apresenta os elementos que constituem, segundo suas palavras, o "mecanismo dessa técnica chamada urbanismo": pesquisa, ordem, coordenação. Procura mostrar um esquema do plano como resultado de uma nova prática, segundo a qual o perfeito conhecimento da realidade é o ponto de partida para ordenação e coordenação dos elementos da vida urbana. A ordenação proposta se referencia no que (Lodi 1954:238) chama de "concepção descentralizadora e atuação planificadora periférica", que pressupõe um modelo de cidade em que sua unidade deve se desfazer na multiplicidade de núcleos autosuficientes, abandonando a concepção da cidade como extensão do centro.( Lodi,1951a:238) O aumento do uso do solo urbano deve ser controlado no sentido de limitar tanto a expansão urbana para

áreas rurais, como o adensamento no centro e a compactação da cidade na área periférica não comprometida. Em relação ao Plano de Avenidas é a condenação do modelo mononuclear, de ocupação extensiva do solo, sem barreiras para o crescimento da área urbanizável que as propostas de Prestes Maia consubstanciam, como mostra Leme(1990:124). A periferia é colocada como prioridade da ação planejadora, no sentido de se estabelecer uma organização nuclear da cidade, que possibilite um controle de seu crescimento e uma conveniente distribuição da população e das atividades. Nesse sentido, a extensão da cidade, que no Plano de Avenidas não é incluída, segundo Maia(1930:279), "por falta dos elementos e em particular do cadastro...", é concebida como questão central.

O plano deve apontar, ainda, para a organização da nova estruturação da cidade que ocorre de forma espontânea e desorganizada - a formação de centros distritais - e que a pesquisa de SAGMACS confirmou. Os núcleos devem ser estruturados em diferentes escalas de vida social. Para tanto, a cidade deve ser dividida em distritos, com população variando de 50.000 a 150.000 habitantes, cada distrito se constituindo por um conjunto de bairros, que devem, por sua vez, ser subdivididos em unidades de vizinhança. A cada elemento dessa escala corresponde um conjunto de funções: às unidades de vizinhança cabem atender as necessidades diárias; à organização distrital, as necessidades de escala mais complexa; ao centro principal, a satisfação das mais altas aspirações do cidadão.

O esquema de Plano Diretor apresentado por Lodi em 1957 é constituído por três elementos que devem proporcionar uma cidade descentralizada e hierarquizada: a circulação (Engenharia), o plano de uso do solo (Lei), e o plano de organização funcional (Organização). Estes elementos devem se materializar através de um

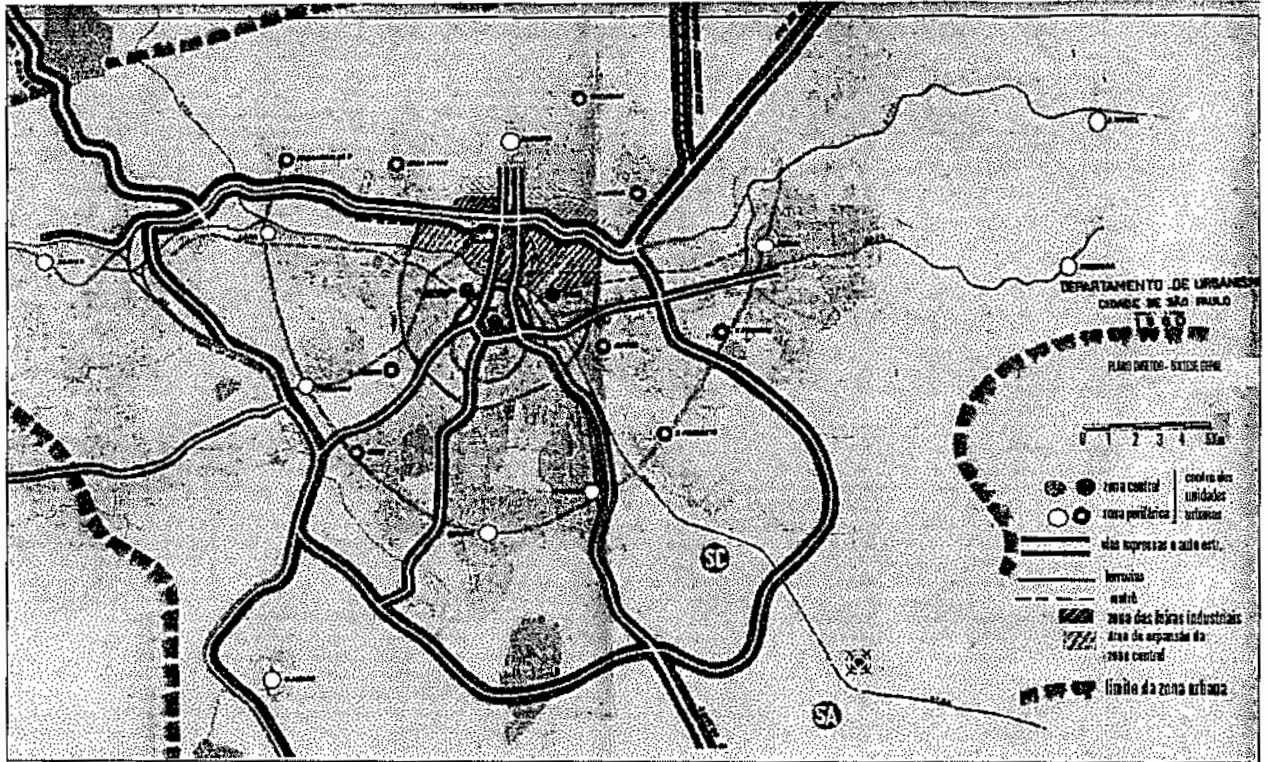


Figura 8: Plano Diretor - Síntese Geral  
Fonte: PMSP/DU (1961)

modelo de sistema viário baseado em vias expressas, do zoneamento como instrumento que define a distribuição das atividades e a intensidade de ocupação do solo, e da utilização de unidades de vizinhança como unidades mínimas de organização da vida urbana. A concepção viária proposta se contrapõe ao esquema radio-concêntrico da rede principal, considerado fator de agravamento de pressão da periferia sobre o centro: "insistir nesse esquema significa continuar a focar o centro e portanto fugir à descentralização que é a solução que se impõe", afirma Lodi (1957:273). A cidade radio-concêntrica só subsiste, se for limitada; caso contrário, o centro entra em colapso. O plano viário é concebido com vias rápidas diametrais, que atravessam a cidade, fundamentalmente, pelos fundos de vales e amplas ligações expressas periféricas. (fig. 8)

Lodi(1961:57) denomina este esquema de "esquema aberto", padrão adotado pelo urbanismo moderno e recorre ao exemplo do plano de

Brasília, que consta, na essência, de duas grandes vias expressas diametrais:

Seria desanimador se, na mesma hora em que o urbanismo brasileiro está se projetando no mundo moderno com o alto exemplo de Brasília, a principal cidade do país desconhecesse o valor dessa lição, lançando perspectivas para o futuro, e insistisse em agravar sua estrutura radio-concêntrica, que tantos inconvenientes já lhe tem trazido.

O sistema de vias expressas diametrais aproveitava elementos existentes ou já aprovados e propõe novas ligações, conformando seis eixos, que se interligam na zona central da cidade: Av. Tiradentes-Anhangabaú, av. 9 de Julho, av. 23 de Maio, av. Do Estado-Juntas Provisórias-via de acesso à Anchieta, túnel Glória-Liberdade, av Alcântara Machado e Av. do Estado- Cruzeiro do Sul. Em relação ao esquema radio-concêntrico, considerado "forçado, dispendioso de realizar e agravando os problemas em lugar de resolvê-los", o esquema proposto é considerado mais aderente às possibilidades topográficas

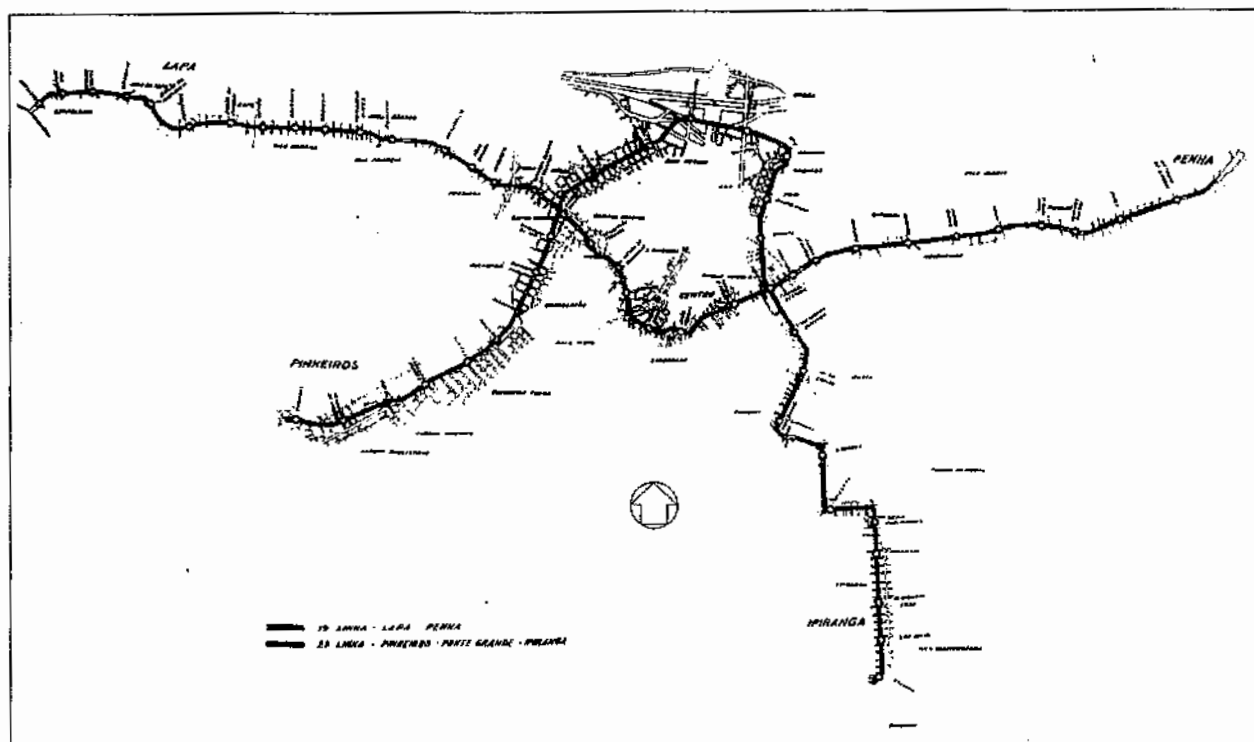


Figura 9: Metropolitano - 1ª e 2ª linhas  
Fonte: PMSP/DU (1961:167)

cas, de fácil realização, e "o maior passo que se possa dar no campo dos planos de artérias" para uma solução econômica, eficiente e realista "para solução da viabilidade da cidade e sua necessária descentralização". (ibidem)

As ligações periféricas, de extenso diâmetro para não serem bloqueadas pelos nós de tráfego, realizam duplo objetivo: intercomunicação das rodovias Anchieta, Dutra e Anhanguera e apoio básico para as ligações inter-bairros. Estas se dariam através da ampliação do perímetro Irradiação, e através de dois grandes arcos apoiados ao eixo das avenidas expressas do Tietê. O primeiro arco é previsto na altura das avenidas Angélica, Paulista e Bresser, e o segundo na altura da avenida Brasil, configurando a interligação Lapa-Pinheiros- Vila Mariana- Piranga. Assim, em lugar de convergir em direção ao centro para atingir as ligações perimetrais, a circulação diverge para as vias expressas. Este esquema constitui, segundo Lodi(ibidem), "um dos mais poderosos instrumentos de descentralização urbana", pois determi-

nará a valorização e desenvolvimento de núcleos localizados em seu percurso. Em relação aos núcleos, as linhas de circulação principal devem se localizar em áreas mais rarefeitas entre os bairros, assegurando tanto o escoamento do tráfego pelos vales, como o das águas livres, das galerias sanitárias, e devem ser tratadas como divisores arborizados e parques.

Quanto ao transporte de massa, o esquema inclui a necessidade de construção do Metropolitano, uma vez que o sistema de transportes coletivos em São Paulo é considerado saturado tanto em sua capacidade de transportar, como de aumento de sua frota, dadas as dimensões limitadas do sistema viário. (PMSP,1961:167) Propõe duas linhas prioritárias para implantação, definidas a partir de critérios de custo e de máxima satisfação da demanda. São linhas diamétrais, obedecendo o princípio de interligação de bairros de alta densidade : a primeira linha faz a ligação leste-oeste, da Penha à Lapa, e a segunda interliga Pinheiros e Piranga, passando pela Ponte Grande onde é prevista a ins-

talação da Estação Rodoviária. (fig. 9)

A legislação é colocada por Lodi como a possibilidade de concretização do plano. Por um lado, reivindica a modificação da lei de arruamentos, cujo papel fundamental deve ser o de limitar a extensão da cidade, controlando a transformação de áreas rurais para usos urbanos. Por outro lado, aliado ao plano viário, o zoneamento aparece como resposta às diretrizes do plano de organização funcional e de controle de intensidade do uso do solo da cidade. Lodi (1951a:239;1950:39) o qualifica de "poderoso instrumento", "elemento imprescindível e inseparável do plano geral", "obra complemen-

tar e paralela do próprio planejamento. O zoneamento deve atuar em 3 sentidos: evitar a compactação contínua da cidade, favorecendo ou ressaltando a separação entre as várias unidades que a compõem; definir as áreas para desenvolvimento da indústria consolidando e regularizando as localizações atuais; e promover a formação de novos núcleos comerciais, favorecendo o desenvolvimento dos existentes. (Lodi,1957: 20) É como instrumento de organização global da cidade, norteador do uso e do desenvolvimento do solo urbano que o zoneamento passa a ser enfocado: como elemento integrante da planificação, como "planejamento do uso do solo". (Lodi,1951a:239).

## NOTAS

<sup>1</sup> A respeito das influências européias no trabalho de Vitor da Silva Freire consultar Simões (1989) e Leme (1990)

<sup>2</sup>Um relato detalhado desta polêmica se encontra em Simões ( op. cit.)

<sup>3</sup>Para uma análise completa da influência da *scientific management school* no Brasil consultar Graham (1968)

<sup>4</sup> Anhaia Mello, 1928b

<sup>5</sup>Lei 7694 de 7/1/1972

<sup>6</sup>Lei 4380 de 21/8/1964

<sup>7</sup>Em 1948 foram nomeados para a Comissão: Roberto Pedrosa e Waldemar Teixeira Pinto (vereadores), Henrique Neves Lefevre e Francisco José Kosuta(Mackenzie), Anhaia Mello e José Maria da Silva Neves(USP), Godofredo da Silva Telles(SAC), Léo Ribeiro de Moraes(IA), Leoncio Ribas Martinho(API), Alfredo Velloso(ACSP), João Rodrigues Rio(IE), João Gonçalves Foz, Carlos Alberto Gomes Cardim, Alcino Campos, Alfredo Giglio, Silvio Cabral de Noronha, Mario Edgard Henrique Pucci(Prefeitura)- Portaria Municipal 708-8/8/48

Em 1953: Anhaia Mello, Silva Neves, Godofredo da Silva Telles, Prestes Maia, Léo Ribeiro de Moraes, Henrique Dumont Villares, Dacio de Moraes Jr., Cintra do Prado, Arsenio Tavolieri, Francisco Kosuta, Henrique Neves Lefevre, Ernani Nogueira, Rogério Cesar de Andrade Filho, Julio Cesar Lacrete, João Caetano Alvares Jr.

<sup>8</sup> A respeito do ensino de Urbanismo na Escola Politécnica, consultar Fisher(1989)

**1947-1957**

**A CONSTRUÇÃO DO ZONEAMENTO  
NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

"Zoning seeks to protect and stabilize what is good and prevent what is bad.... It is based on the assumption that what is more attractive is more valuable."  
Basset, E. (1929: 353)

## INTRODUÇÃO

Este capítulo aborda o processo de construção do zoneamento que se desenvolve na administração municipal, a partir da criação do Departamento de Urbanismo. Mostramos que num espaço de dez anos - de 1947 a 1957 - ocorre um intenso processo de codificação técnica, de definição conceitual e de gradativo aprimoramento do instrumento, que constitui a base do zoneamento que perdura até os nossos dias como principal instrumento de planejamento. Mostramos, ainda, que desse processo emerge um novo saber exclusivo e consensual entre os técnicos do setor de urbanismo .

No sentido de mostrar a importância assumida pelo zoneamento no setor de urbanismo, elaboramos, antes de mais nada, uma avaliação das práticas desenvolvidas pelo Departamento de Urbanismo de 1947 a 1961, que corresponde ao período em que um mesmo grupo de engenheiros e engenheiros arquitetos permanece na sua direção. Procuramos avaliar em que medida as práticas correspondem às idéias difundidas pelo setor de urbanismo. A fonte principal para esta análise é o volume Planejamento, publicado pela Secretaria de Obras em 1961, que contém uma reunião de trabalhos realizados e propostos pelo Departamento. São utilizadas, também, pesquisas e estudos existentes sobre o período.

Para a análise da construção do zoneamento, as leis elaboradas e aprovadas e os respectivos processos administrativos, constituem a fonte primordial. Além disso, são utilizados os textos publicados pelos técnicos envolvidos em sua elaboração, que permitem detectar os conceitos adotados ao longo dos trabalhos e as referências estrangeiras utilizadas .

A construção do zoneamento é recuperada

através de quatro eixos de análise. Em primeiro lugar, o processo é analisado do ponto de vista dos conceitos subjacentes ao formato assumido pela legislação, que permitem delinear as mudanças introduzidas na concepção da legislação e suas repercussões no pensamento urbanístico dominante nos períodos anteriores em São Paulo. Evidencia-se a filiação do zoneamento adotado em São Paulo à legislação americana e a conceitos urbanísticos desenvolvidos por urbanistas americanos vinculados ao inglês Ebenezer Howard. Nesse sentido, mostramos as características do zoneamento e dos conceitos desenvolvidos nos Estados Unidos e como se dá a transposição para a realidade paulistana.

Um segundo eixo de análise se refere ao processo de elaboração do zoneamento. Destacam-se duas linhas de trabalho, paralelas mas não autônomas, desenvolvidas por um pequeno grupo de técnicos: a aplicação do instrumento a parcelas do território urbano - as leis parciais - e a elaboração de projetos de leis gerais . Estas duas linhas de trabalho apontam, por um lado, para o caráter experimental da construção do zoneamento, que atende a demandas de um setor específico da cidade e se adequa, constantemente, à dinâmica das transformações do uso e ocupação do solo deste setor. Por outro lado, apontam para o discurso da vinculação do zoneamento a um modelo de organização global da cidade que não chega a se concretizar nas propostas. Optou-se por apresentar os projetos de leis gerais elaborados no período de forma descritiva e detalhada, na medida em que constituem material inédito .

O processo de aprovação da legislação de zoneamento constitui o terceiro eixo da análise. Nesse sentido, detecta-se o debate referente a



questões jurídicas que emergem com a formulação da nova estratégia de controle do uso e ocupação do solo. Este debate se restringe ao circuito dos processos que constituem as leis, e a análise destes permite recuperar as estratégias utilizadas para implantação da legislação.

Finalmente, desenvolve-se a análise dos seto-

res atingidos pela legislação de zoneamento, mostrando que o novo formato do zoneamento se constitui numa adequação do instrumento ao ritmo das transformações que ocorrem na cidade, a partir dos anos 40, para garantir a permanência da ordem espacial existente, há décadas.

## **1** O DEPARTAMENTO DE URBANISMO E A ADOÇÃO DO ZONEAMENTO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO

### Permanências e inovações nas práticas do Departamento de Urbanismo

Ao se analisar as práticas e realizações do Departamento de Urbanismo, a partir de sua criação e ao longo da década de 50, podemos observar que apesar das mudanças de enfoque colocadas, tanto na organização do Departamento como em relação à concepção e ao processo de elaboração de um plano para a cidade, são bastante limitadas as mudanças que se efetivam. A análise do volume Planejamento, publicado pelo Departamento de Urbanismo em 1961, reunindo trabalhos desenvolvidos entre 1957 e 1961 na gestão do prefeito Adhemar de Barros, bem como dos procedimentos em relação aos loteamentos clandestinos, permitem avaliar as inovações introduzidas com a institucionalização do Planejamento.

A publicação denominada Planejamento é organizada em quatro capítulos - Pesquisa, Planos do Sistema Viário, Estrutura Urbana e Legislação, Organização Administrativa. A primeira ilustração do volume é o mapa "Plano Diretor - Síntese Geral", um esquema abstrato onde se destacam o sistema viário, as duas linhas de metrô propostas - Lapa/Centro/ Penha e Pinheiros/ Ponte Grande/ Ipiranga - e um conjunto de centros de unidades urbanas centrais e periféricas, que devem se constituir como pólos de atração dos bairros que em seus entornos gravitam (fig. ). Em cada capítulo são reunidos estudos, planos e projetos realizados pelo Departamento, que na introdução assinada por Lodi (1961:11) são caracterizados como "partes integrantes daquele instrumento do planejamento do meio físico que é denominado

de plano diretor". Este conjunto de trabalhos não permite que sejam identificados como partes de um plano, como quer Lodi, ou como plano, como o reconhecem alguns autores ( Osello, 1982; Levy, 1985). Trata-se de uma reunião de estudos, projetos, leis, etc., que tornam possível detectar as direções que assumem as práticas do setor de urbanismo nos anos 50.

Antes de mais nada, a publicação acusa um momento de transição do setor : por um lado, há planos viários que constituem projetos detalhados e demonstram a existência de uma rotina de projetos viários - trevos, alargamentos, intersecções, etc. - que abastecem a prática do executivo e, por outro, estudos, levantamentos e mapeamentos que revelam a tentativa de construir um elenco de informações sobre a cidade que caracterizem os trabalhos como resultado do "perfeito conhecimento da realidade urbanística". Nesse sentido, o fato do primeiro capítulo ser dedicado aos trabalhos de pesquisa é revelador da importância atribuída ao conhecimento da realidade urbana como justificativa para as propostas, e da intenção de se contrapor ao Estudo para um Plano de Avenidas de Prestes Maia, que se inicia pelo item Desapropriações. Como afirma Villaça (1995: 25), o volume Planejamento revela as transformações sofridas pelo planejamento que, de atividade de órgãos poderosos, passa a ser atividade de "órgãos de estudos".

O capítulo Pesquisa é constituído por levantamentos realizados pelo Departamento e por extratos da Pesquisa da Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana realizada pela SAGMACS - Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais - dirigida pelo Padre Leuret. A SAGMACS é

contratada em 1956 pelo prefeito Wladimir de Toledo Piza, unicamente para desenvolver a pesquisa, como um trabalho de consultoria especializada. Pode-se observar uma diferença substancial entre os trabalhos realizados pelo Departamento e pela SAGMACS. Enquanto os mapas e gráficos de SAGMACS são analíticos, interpretativos, voltados para detectar as desigualdades presentes na cidade, nas pesquisas realizadas pelo Departamento prevalecem os levantamentos de uso e ocupação do solo e da legislação municipal, que subsidiavam a elaboração de novas leis.

A SAGMACS concebe a questão urbana na perspectiva regional e reivindica o planejamento do desenvolvimento "dando primazia aos programas de melhoria das condições de vida urbana para toda a população, a partir do conhecimento aprofundado da cidade real, suas dinâmicas de vida, carências e potencialidades". A pesquisa é o ponto de partida para formação de militantes e lideranças, além de processo pedagógico para orientação de uma ação transformadora que é, para Le Bret e para o movimento Economia e Humanismo, a essência do planejamento (Lamparelli, 1994a:5). É a partir dessa perspectiva que se desenvolve uma ampla pesquisa abrangendo toda a área urbanizada da Grande São Paulo, reunindo profissionais de diferentes áreas e utilizando técnicas de pesquisa até então inexistentes para o setor de Urbanismo da administração municipal: observação e contagens diretas, questionários e entrevistas. Adquire-se um conhecimento da região que abrange aspectos de crescimento populacional, condições de vida da população, padrões habitacionais, condições dos serviços públicos, etc. O movimento liderado pelo Padre Le Bret traz para o primeiro plano a questão social e, segundo Lamparelli (op. cit. 6), o que diferencia o método de pesquisa de Le Bret dos métodos correntes na época, é que

enquanto estes partem da cidade e de seus elementos construídos para considerar a população e a região, aquele parte da região e da população para identificar as aglomerações e as condições de vida urbana.

Ao analisarmos as idéias de Lodi em relação ao papel da pesquisa, podemos verificar que diferem sobremaneira da perspectiva de SAGMACS. A pesquisa qualitativa como parte de um processo político, Lodi contrapõe a pesquisa como instrumento essencialmente técnico, quantitativo. A pesquisa urbanística ampla e constante é considerada por Lodi (1954:270) o fundamento do planejamento, antecedente para qualquer estudo, mas, deve se constituir, fundamentalmente, por elementos estatísticos e planimétricos: "haverá um bom plano desde que haja um bom fundamento estatístico". As cidades e regiões devem, segundo o autor, manter atualizados dados estatísticos e seguros, que possibilitam novas integrações gráficas e estatísticas para que se revele a dinâmica urbana e, a partir daí, surjam soluções "naturais e úteis" para problemas e tendências urbanísticas. Os planos, para Lodi (1957:18), são, na essência, "frutos diretos da elaboração lógica de planos estatísticos.....". Apesar de, em 1957, chegar a reivindicar a incorporação do pessoal e dos métodos desenvolvidos por SAGMACS na Divisão de Pesquisas, para dar prosseguimento ao trabalho na prefeitura, em 1960, é extremamente crítico em relação ao trabalho do grupo:

....sérios reparos poderiam ser levantados quanto à leviandade e incompetência das considerações urbanísticas do relatório, aliás, não solicitadas, e à superficialidade dos estudos demográficos, de capital importância para o desenvolvimento do plano diretor. (Lodi, in O Estado de São Paulo, 7/9/1960, apud Osello, 1982: 209)

A utilização da pesquisa de SAGMACS pelo Departamento se deu, fundamentalmente, para

subsidiar os estudos de divisão distrital realizados para elaboração das propostas de leis gerais de zoneamento e de reestruturação administrativa. (Adiron Ribeiro, 1996) Apenas uma parte do trabalho é publicada no volume Planejamento - as análises de atração, as análises relativas aos equipamentos básicos e serviços públicos existentes e as análises da distribuição espacial das camadas sociais - e o restante do material permaneceu ignorado, também, pelas administrações posteriores. Segundo Villaça (1995: 26), a pesquisa teve "o mesmo destino dos planos: a gaveta".

No capítulo 2 - Planos do Sistema Viário- a presença maciça de projetos viários denuncia o papel que esta prática continua a desempenhar no setor de urbanismo, ao longo dos anos 50, apesar das constantes críticas de Lodi ao urbanismo viário, conforme mostramos no capítulo 1. Mais de um terço do volume é dedicado a cerca de cinquenta projetos, que incluem de abertura de vias a melhoramentos em vias existentes e respectivos projetos de leis realizados entre 1957 e 1960. Estes projetos, que são denominados Principais Melhoramentos Viários, constituem obras de vulto, em grande parte projetos das administrações anteriores. As obras abrangem vias expressas, vias principais, túneis, viadutos e trevos, além de articulações com as rodovias criadas nos anos 40, dando continuidade à adequação da cidade ao sistema sobre rodas iniciado por Prestes Maia. Entre os projetos de vias expressas estão a abertura da av. 23 de Maio com largura variando de 33 até 60m até o Parque do Ibirapuera (Lei 5418 de 14/11/57) e o alargamento da marginal do Rio Pinheiros, na altura da Lapa, Butantã, Jardim América, Jardim Paulista, Ibirapuera, Vila Madalena e Santo Amaro (Projeto de Lei 2506/59). Dentre os projetos de vias principais destacam-se uma passagem subterrânea sob a rua da Consolação e Praça Roosevelt, ligando a av. Ipiranga à

rua João Passalacqua (Lei 5419, de 14/11/1957), o alargamento de várias avenidas em Santana (Projeto de Lei 2899/60), o alargamento da avenida Angélica (Projeto de Lei 2910/60) e o alargamento da Rua Rui Barbosa (Projeto de Lei 2806/60). Em relação às rodovias, destacam-se ligações com as Vias Anchieta (Lei 5206, de 7/6/1957), com a BR-2, que liga São Paulo a Curitiba (Projeto de Lei 2986/60), e com a via Dutra (Projeto de Lei 1929/57). Além destes são elaborados os projetos do Túnel Central, ligando a Liberdade ao Glicério, as avenidas Anhangabaú e Leste e as avenidas 23 de Maio e Alcântara Machado (Lei 5547 de 22/8/1958), o Viaduto da Lapa, a Ponte do Piqueri (Lei 5667 de 17/12/1959) e o Viaduto Rio Branco (Lei 5785 de 28/12/1960), entre outros.

Várias dessas obras estavam incluídas no esboço de plano concluído em 1957, e embora houvesse nas idéias difundidas pelo Departamento a convicção de realizar intervenções viárias que rompessem com a estrutura radiocêntrica da cidade, não é o que revelam as figuras 10 e 11. A maior parte das obras não ultrapassam um raio de quatro quilômetros do centro e se restringem ao sistema viário principal, não atingindo as extensas áreas onde praticamente inexistem equipamentos básicos, como pavimentação, calçadas, guias e sarjetas, e as vias perimetrais que teriam papel fundamental nas ligações entre bairros não chegam a ser iniciadas.

Assim, as ruas não oficiais, resultantes dos loteamentos clandestinos, colocadas como preocupação da Divisão de Planejamento Geral, ficam à margem dos planos viários. Obras em bairros originados de loteamentos clandestinos foram realizadas apenas no contexto da administração populista de Jânio Quadros (1953-1955), primeiro prefeito eleito após um período de 23 anos. Aprovada a lei de anistia, em

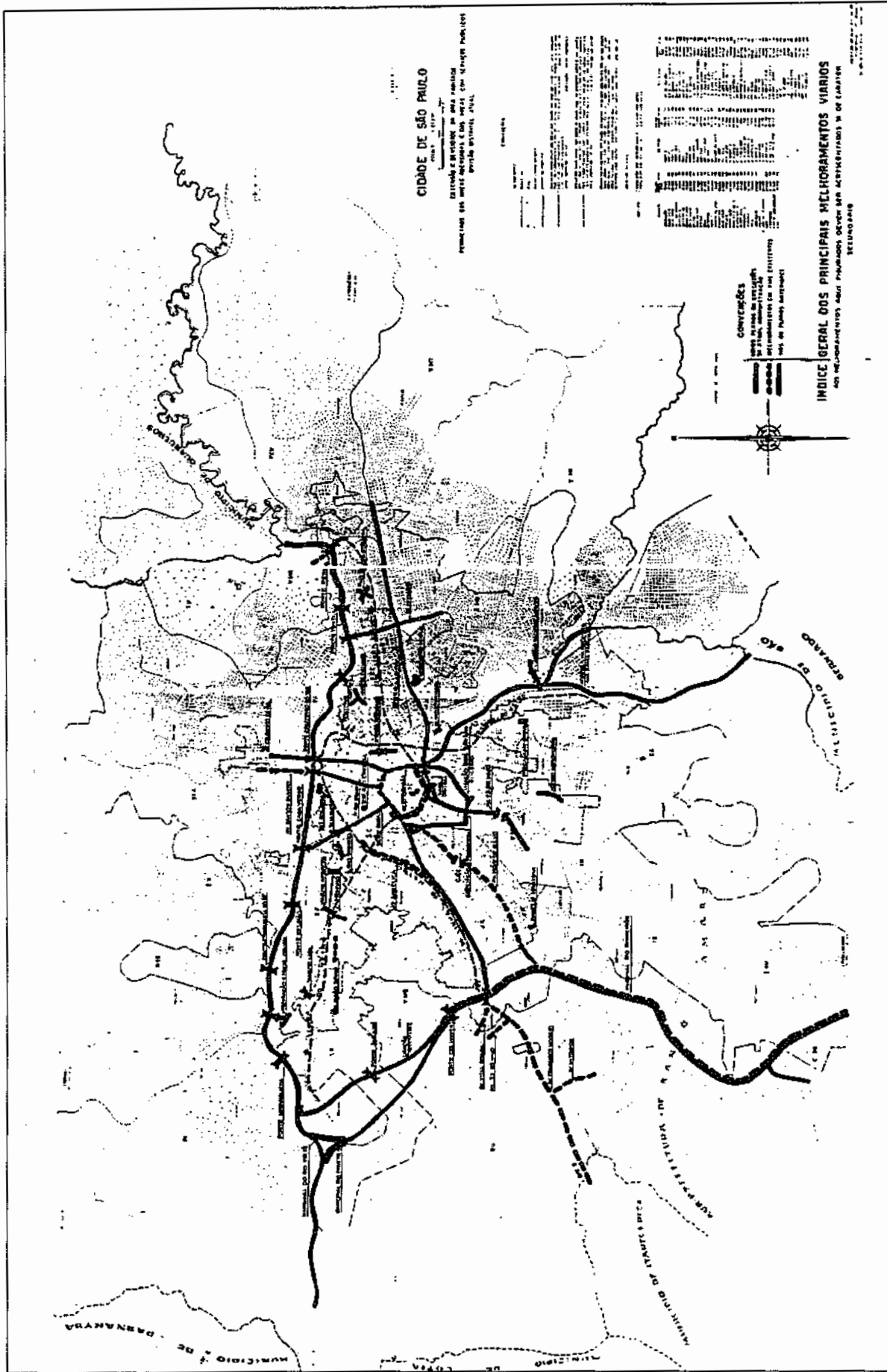


Figura 10: Município de São Paulo - Índice Geral dos Principais Melhoramentos Viários  
 Fonte: PMSP/DU (1961:96)

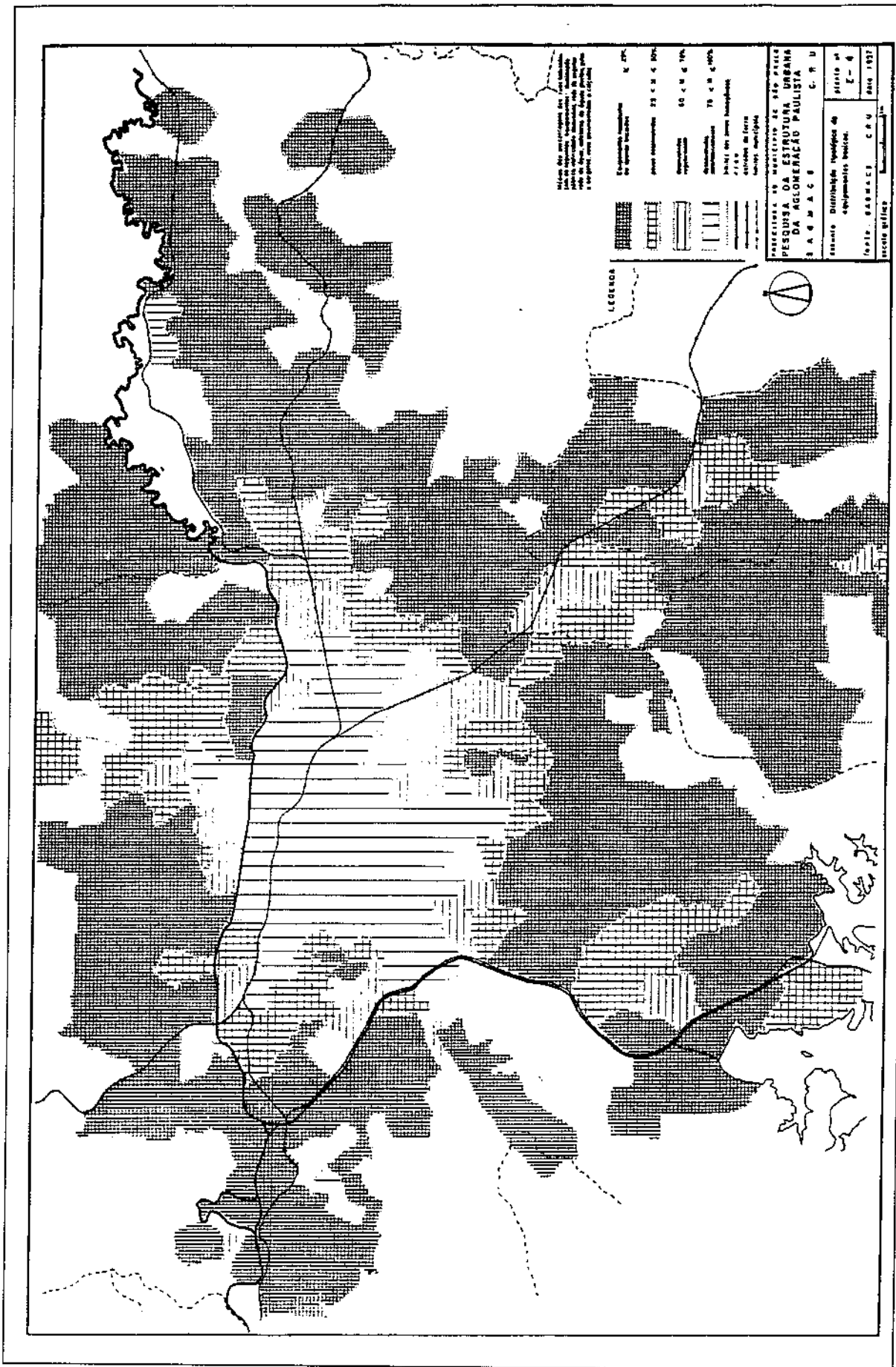


Figura 11: Distribuição Tipológica de Equipamentos Básicos  
 Fonte: SAGMACS (1957/Planta E-4)

1953 ( Lei no. 4371), Jânio viabiliza um Plano de Emergência que consistiu na colocação de guias, sarjetas, asfalto e energia elétrica em vias principais, o que lhe traz dividendos para sua eleição como governador dois anos depois (Grostein, 1987:344 , 349) Da parte do Departamento de Urbanismo, não se concretiza a preconizada inversão de obras viárias voltadas para as áreas centrais para uma atuação planificadora periférica.

O capítulo 3- Estrutura Urbana e Legislação - trata da desconcentração das atividades urbanas e dos serviços públicos, visando induzir a uma estruturação da cidade segundo núcleos autônomos, potencializando a tendência de formação de centros distritais que se observa na cidade. Os trabalhos reunidos dizem respeito a leis de uso solo aprovadas ( principalmente de criação de zonas funcionais) e propostas (demarcação do limite da zona urbana e uso e ocupação do solo da zona rural) e pesquisas que subsidiaram a elaboração das mesmas, e uma proposta de divisão da cidade em 14 distritos, com criação, em cada um, de uma agência municipal com atribuições de serviços públicos descentralizáveis, além de um Conselho Distrital com representação de moradores e entidades locais. A não ser sua inclusão na publicação de 1961, esta proposta não chegou a ser discutida nem divulgada. Com relação às leis aprovadas, são incluídas no volume a lei 4805, de 1955 - "lei dos ruídos", que classifica as indústrias e divide a cidade em cinco tipos de zonas funcionais - industrial, predominantemente residencial, estritamente residencial, central e mixta; lei 5261 , que estabelece coeficientes de aproveitamento para edifícios residenciais e comerciais, a lei que regulamenta os bairros do Pacaembú e Pacaembuzinho, e uma lei que regulamenta construção de garagens em edifícios. Com exceção da última, essas leis serão analisadas mais adiante , e como

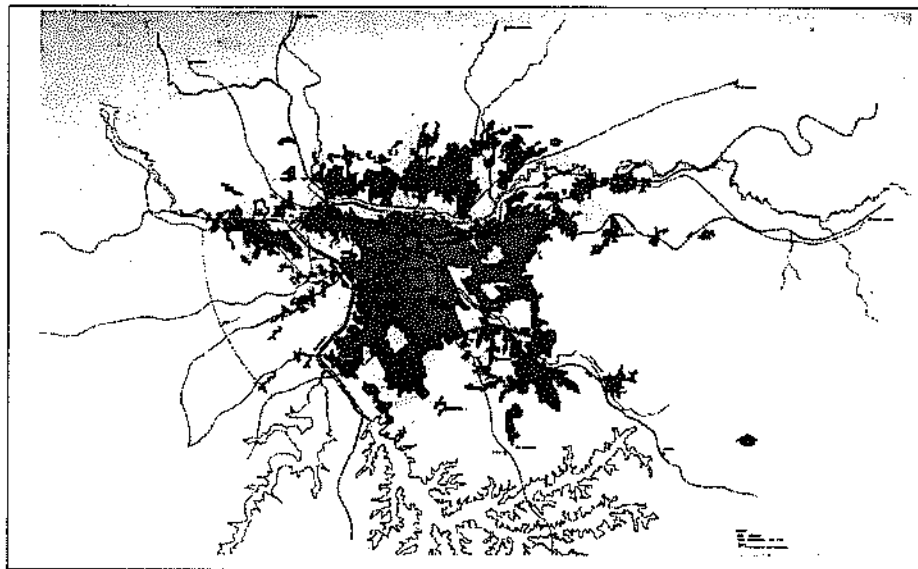
será mostrado, não se constituem em instrumentos que favoreçam a descentralização.

A ausência de uma efetiva atuação do Departamento de Urbanismo voltada para as áreas periféricas pode ser avaliada se analisarmos o que ocorre, no período, em relação à expansão da área urbana e aos procedimentos adotados em relação aos loteamentos clandestinos. Os números testemunham a significativa aceleração do ritmo de crescimento da área edificada que se impõe a partir dos anos 50. Em 1930, a extensão da área edificada era de 17,6 ha, em 1954 é de 47,3 ha, em 1957 atinge 63,9ha e em 1962 são 91,3ha. Ou seja, se entre 1930 e 1954 a área edificada cresceu em média 1,3ha/ano, a partir de 1952 esta média salta para 5 ha/ ano. (fig 12) Além disso, a queda da densidade populacional ocorrida entre 1914 e 1930 quando passa de 110 hab/ha para 47 hab/ha, se mantém: em 1954 é de 60hab/ha e em 1963, 53 hab/ha. (Villaça, 1978: 30)

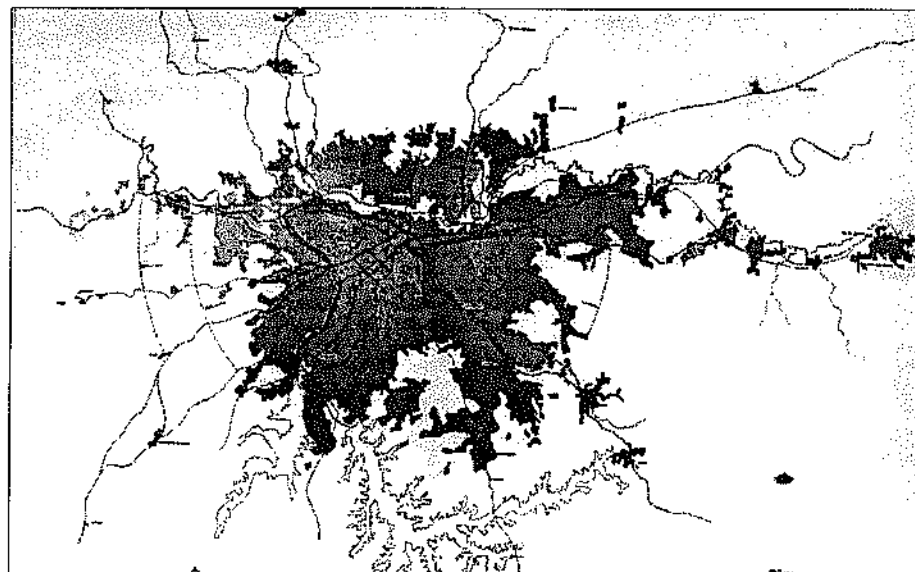
Em relação aos loteamentos clandestinos, que se localizam no universo das atividades de rotina que se mantêm no Departamento de Urbanismo, Grostein ( 1987 ) mostra que apesar do Departamento preconizar a necessidade de uma solução estrutural da clandestinidade, no âmbito de um plano para a cidade que contivesse a expansão urbana, as práticas não foram alteradas. No interior do Departamento, áreas e técnicos distintos desenvolvem os trabalhos do Plano Diretor e de aprovação de loteamentos, e o Departamento se coloca numa posição de cumprimento da lei, no caso o Código de Obras, privilegiando a regularização dos loteamentos, caso a caso, calcada numa avaliação técnico-urbanística. O Departamento de Urbanismo toma algumas medidas quando, em 1954, através da lei 4505 revê as multas aplicadas ao loteador clandestino, passa a abrir processos de regularização e só fornece alvarás para constru-



1914



1930



1954

Figura 12: Município de São Paulo - Área Edificada em 1914,1930,1954  
Fonte: Villaça (1978)



ções depois de regularizados os loteamentos, e incorpora a fiscalização, intimação e as multas na Divisão de Desenvolvimento do Plano. Simultaneamente, a Divisão de Rendas Imobiliárias da Secretaria de Finanças, que resolvia o problema do ponto de vista da arrecadação, promove oficializações massivas de vias.

Nesse sentido, a postura estritamente técnica e legalista do Departamento é atravessada pela força política que alia os interesses do poder público de arrecadação de impostos aos interesses dos loteadores. Permanecem, portanto, tanto as negociações que permitem aos loteadores negociar excepcionalidades individuais, como as oficializações massivas, iniciadas em 1936, que os isentam da inversão de capital para regularizar seus empreendimentos (ibidem). Após a anistia de 1953, outra ocorre em 1955 e mais duas são efetivadas nos anos 60 - em 1962 e 1968 - consubstanciando o que Rolnik (1995) denomina ciclo ilegalidade/ anistia. O Departamento chega a elaborar um projeto de

lei regulamentando o uso e ocupação do solo na zona rural, estabelecendo padrões diferenciados de uso, ocupação e parcelamento do solo que não chega a ser aprovado.

Esse quadro dá uma ideia do grau de desvanecimento entre o que foi proposto, o que foi difundido e o que foi realizado pelo Departamento de Urbanismo. Fundamentalmente, o que se deduz é que o Departamento malogra em sua atuação enquanto órgão com função "staff" - pesquisador e consultivo - e como órgão articulador dos diferentes setores da administração. O perfil do Departamento que se delineia é de um órgão eminentemente técnico e legalista em relação aos problemas urbanos, que atua absolutamente desvinculado da política, o que estava na contra-mão da politização do período.

Com o fim do Estado Novo, o processo de rearticulação da vida democrática pós-45 trouxe de volta a disputa político partidária, chegando-se a ter quase cinquenta partidos no país; os sindicatos se multiplicam, e proliferam os movimentos da sociedade civil por melhores condições de vida. Em 1947, um movimento de depredação de veículos em protesto ao aumento de tarifas de ônibus, leva o governador Adhemar de Barros a demitir o então prefeito Cristiano Stockler das Neves; as Sociedades Amigos de Bairros (SAB) e Associações de Moradores - formas espontâneas de organização da população - que se tornam importantes agentes de articulação de forças políticas ao nível municipal se multiplicam; desenvolvem-se os Comitês Democráticos Populares (CPD) criados pelo Partido Comunista e, ao nível metropolitano, organizam-se os movimentos autonomistas. (Levy, 1985; Gohn, 1995) A administração se politiza com a estrutura de secretarias implantada em 1945, e estas passam a constituir órgãos mais abrangentes, o que favorece uma visão mais setorial das questões urbanas.

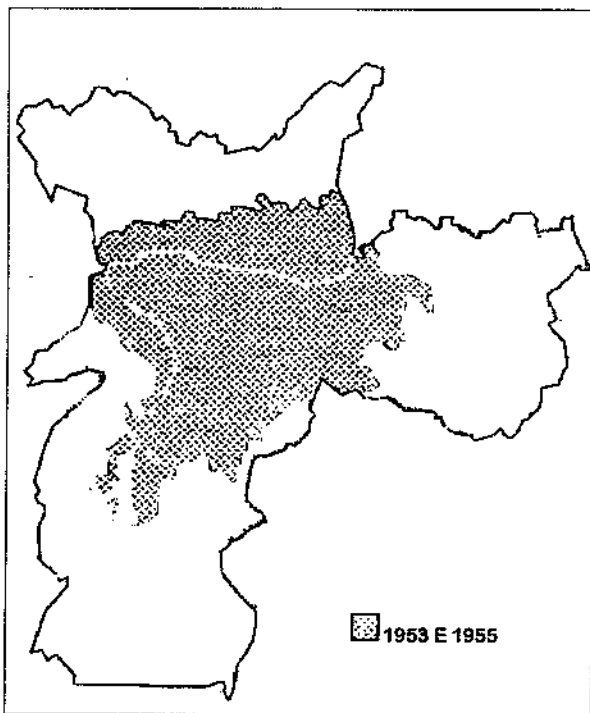


Figura 13: Município de São Paulo - Áreas atingidas por Anistias, 1953 e 1955  
Fonte: Python Passos (1983), apud Rolnik (1995)

Além disso, com a volta das eleições, em 1953, o posto de prefeito passa a significar prestígio e força política para chegar a outras esferas de poder. (Scherer, 1983)

Nesse sentido, pode-se afirmar que não é no quadro de uma conjuntura política autoritária que se produz a "tecnificação" e "despolitização" dos problemas urbanos, como afirmam Ribeiro e Azevedo (1994). É em pleno período democrático que se instalam as bases do planejamento tecnocrático, que no regime autoritário será apenas potencializado.

O nível de isolamento a que chega o Departamento de Urbanismo pode ser medido pelo total obscurantismo em que se mantém o esboço do plano que elabora. A grande polêmica relativa a um plano para a cidade se dá em 1954, entre Anhaia Mello e Prestes Maia, ao ser instalada a Comissão Orientadora do Plano Diretor do Município, em torno das propostas apresentadas por Anhaia Mello para um Plano Regional de São Paulo. Além disso, questões como controle de expansão da área urbana e descentralização administrativa, têm encaminhamentos restritos à elaboração de projetos de leis, dos quais não se tem notícia de nenhum processo de discussão ou consulta a outros setores da administração ou a setores da sociedade diretamente interessados. No caso dos loteamentos clandestinos a interlocução, como mostra Grostein (1987), não ocorre nem no interior do Departamento, nem com a Secretaria das Finanças. Alijamento político, postura técnica e legalista caracterizam o Departamento como órgão isolado, ao invés de órgão articulador.

Mas, embora o Departamento não atue como articulador, não realize um plano para a cidade, e não altere práticas já instaladas no setor de urbanismo, não se pode afirmar que novas práticas não sejam introduzidas e construídas a

partir da reorganização por que passa em 1947. Na verdade, é nesse momento que o setor de urbanismo começa a delimitar com clareza sua área de atuação efetiva como órgão normativo, e consolida a idéia do zoneamento como instrumento de planejamento por excelência. E é exatamente sua condição de órgão isolado que favorece a construção, à surdina, de uma prática que representa uma nova etapa no controle do uso e ocupação do solo e na constituição de um saber técnico que serão determinantes, tanto na atuação efetiva do setor de urbanismo nas décadas subsequentes, como na definição do perfil profissional de engenheiros -arquitetos e, principalmente, de arquitetos egressos dos cursos de Arquitetura que, a partir dos anos 50, se incorporam ao Departamento de Urbanismo.

As novas bases em que se constrói o zoneamento permitem afirmar que passa a se constituir um instrumento que responde às necessidades de controle de alguns setores da cidade frente às transformações que se dão a partir dos anos 40. Nesse sentido, o zoneamento é a inovação que se faz necessária e que se constrói coerentemente com as idéias de planejamento como técnica de administração que se instala no setor de urbanismo em 1947. Como veremos, a seguir, o fato de se inovar nas formas de controle não significa que se altere a ordem espacial estabelecida em São Paulo há décadas.

#### O zoneamento: instrumento duplamente compreensivo e protetor dos valores imobiliários

Através do levantamento das leis referentes à legislação de uso e ocupação do solo propostas e aprovadas a partir de 1947, pudemos detectar uma intensa atividade, no interior do Departamento de Urbanismo, para introduzir os princípios de uma lei de zoneamento abrangente ao conjunto da cidade. Vários projetos de leis

gerais e leis e decretos que atingem conjuntos de bairros, que analisaremos detalhadamente mais adiante, evidenciam o objetivo de dividir a cidade em zonas diferenciadas, e sobre estas controlar a altura e o volume das edificações, o uso das edificações e do solo, e a densidade populacional. Procura-se implantar um instrumento de controle de uso e ocupação do solo com duplo sentido compreensivo: atingir a totalidade da cidade e articular em cada zona todos os parâmetros urbanísticos. Estratégias de diferenciação de territórios estão presentes na legislação paulistana desde o Código de Posturas de 1886 e nunca deixaram de ser implementadas, como veremos adiante, mas até a década de 30 se caracterizam pela utilização de parâmetros urbanísticos desarticulados, e não vinculados, sistematicamente, a um regime zonal.

A nova postura tem três características que a diferenciam das anteriores. Em primeiro lugar, devido ao caráter compreensivo, o zoneamento é entendido como instrumento de planejamento que deve atuar como ordenador da utilização do solo urbano no conjunto da cidade. Em segundo lugar, o zoneamento tem como ponto de partida que diferentes regras se aplicam a diferentes partes da cidade, de forma sistemática e não episódica. E, em terceiro lugar, a nova postura explicita objetivos relacionados à proteção dos valores imobiliários, ou seja, o zoneamento é admitido como instrumento que controla os processos econômicos ligados à utilização do solo.

A utilização do zoneamento como instrumento de planejamento se consolida ao longo dos anos 20 na Alemanha e nos Estados Unidos, e as experiências nos dois países são bastante diferenciadas. Na Alemanha, precisamente entre 1918 e 1930, se desenvolve, segundo Mancuso (1978), como novo método para projetar cidades, e atua como base para organização da cidade tanto do ponto de vista técnico/estrutural

como do ponto de vista compositivo/formal. No contexto de premência de soluções para os problemas resultantes da guerra e da crise econômica em que se encontra a Alemanha, as questões urbanas assumem importância oficial, e são embasadas em finalidades sociais. Grandes expoentes do urbanismo passam a atuar na prática urbanística e em instrumentos normativos nas administrações municipais, que se tornam espaços abertos a experimentações. É o caso dos tratadistas e teóricos do urbanismo como Paul Wolf, autor de *Stadttebau* (1919), que elabora em 1925 o plano de Dresde, e Roman Heiligenthal, autor de *Deutscher Stadtbaukunst* (1921) que, em 1925, realiza estudos para normas de edificação para Berlim e para o projeto de uma lei urbanística nacional. O zoneamento é, nesse momento, adotado de forma ampliada, definitivamente codificado e convertido em elemento fundamental do plano. (Mancuso, op. cit.: 276-277)

Fato a destacar, também, no processo de construção do zoneamento alemão, são as experiências realizadas com o novo instrumento, nas quais, além das questões sociais é acoplado a preocupações formais. É a incorporação do zoneamento na concepção das *siedlungen* - bairros residenciais para as classes populares - construídos pelo poder público. As experiências das *siedlungen* se realizam segundo os princípios do urbanismo funcionalista que se desenvolve no pós-guerra. O urbanismo funcionalista possui um aspecto funcional - a cidade como organismo produtivo precisa se livrar de tudo que retarda seu desenvolvimento - mas este é apenas um dos aspectos de sua concepção urbanística. A este se acrescentam o aspecto higiênico: a cidade é insalubre, devido às emanções da fábrica, à densidade e à opressão psicológica; o aspecto político: é preciso tirar a cidade das mãos dos que a exploram em benefício próprio, e o aspecto tecnológico: a

tecnologia industrial deve substituir a tradicional, e a arquitetura deve ser colocada em escala urbana, de construção em série; e o aspecto social: a classe operária é vista como o componente mais forte da comunidade urbana, não podendo ser considerada instrumento manobrável e irresponsável (Argan, 1970: 263)

Projetadas por arquitetos de renome como Ernst May, Bruno Taut, Martin Wagner, no âmbito de administrações das cidades social-democratas, representam a experimentação dos princípios do zoneamento ao nível projetual, na busca da estandarização construtiva. As *siedlungen* são experiências que consubstanciam, segundo Tafuri (1975:81), um modelo de intervenção baseado na ideologia anti-urbana com objetivos sociais. Uma experiência que, segundo o autor, coloca como "um oásis de ordem, um exemplo de como se torna possível, através da organização da classe operária, propor um modelo alternativo de desenvolvimento urbano, uma utopia realizada". A utilização do zoneamento na Alemanha se vincula, nestes casos, à perspectiva de realização da cidade eficiente, bela e ordenada, perdendo seu peso enquanto instrumento de controle do preço do solo. É utilizado apenas em seus aspectos funcionais, como organizador das atividades urbanas: controle de densidade, circulação de ar e luz, e melhoria de tipologias habitacionais. Essas experiências, do ponto de vista urbanístico, não foram bem sucedidas quando os projetos levaram os princípios do zoneamento às últimas consequências, e as *siedlungen* se configuraram como áreas estritamente residenciais, distantes do centro e desprovidas de serviços. Do ponto de vista arquitetônico, trouxeram resultados positivos para as condições habitacionais, pois através de parâmetros construtivos definidores de tipologias diversificadas, os arquitetos experimentam diferentes soluções formais para casas

econômicas.

Nos Estados Unidos, o zoneamento é incorporado ao processo de planejamento local e regional, assumindo uma face diversa. O zoneamento americano se volta, primordialmente, para atender aos interesses da valorização imobiliária, e seus efeitos resultam, segundo Mancuso (1978:306,333), numa cidade "segregada, protegida e corrompida". Surgido em fins do século XIX na Alemanha, o zoneamento atinge sua maturidade disciplinar no período pós-primeira guerra e, a partir daí, se expande para quase todos os países. Sua primeira e mais significativa exportação é para os Estados Unidos, onde após a adoção da primeira lei abrangente ao conjunto da cidade, em 1916, em Nova York, adquire características particulares.

Num minucioso estudo sobre as origens do zoneamento, Mancuso (ibidem) analisa as experiências alemãs e americanas e detecta as diferenças entre ambas. Uma diferença que o autor aponta é a referência que o zoneamento na Alemanha faz a um modelo global de cidade preciso, enquanto nos EUA o instrumento é utilizado primordialmente para proteger as construções residenciais e os valores do solo das intromissões prejudiciais, criando condições para os investimentos na terra e na construção. Nesse sentido, o zoneamento americano não é um modelo, mas um mosaico de pequenas disposições locais, que se dão a partir de acordos e mediações entre forças econômicas e grupos políticos. A segunda diferença é que, embora o ponto de partida para as duas experiências seja o problema da congestão urbana, na Alemanha a congestão é considerada fonte de tensão social, e nos Estados Unidos, fator de distúrbio para os mecanismos econômicos que se baseiam nas regras do mercado de terra. Na Alemanha, o zoneamento é acompanhado de políticas de intervenção de amplo espectro ligadas a objetivos de reforma social e tem o papel

de suporte técnico para realização das mesmas; é apenas um dos instrumentos adotados, ainda que o mais importante. Além disso, o zoneamento opera no âmbito de uma estrutura administrativa que dispõe de poderes e de autoridade para intervir nos processos de formação da cidade, que lhe são delegados pelo poder central. Os inventores do zoneamento alemão são administradores e funcionários municipais, e o instrumento é resultado de ampla e documentada experiência nas cidades alemãs. Nos Estados Unidos, a demanda por zoneamento provém de grupos isolados, representantes, na maioria, de interesses econômicos locais e compostos por indivíduos que não estão vinculados ao movimento por reformas e não têm relação com estruturas políticas ligadas à esfera federal. O zoneamento atua, portanto, como instrumento isolado, sem apoio de outras políticas de intervenção na cidade: é um objetivo, e não

parte de um sistema. A estrutura administrativa na qual opera é frágil e suscetível aos interesses privados, e devido aos problemas jurídicos que tem que enfrentar para adoção do zoneamento, é mais obra de advogados do que de arquitetos ou urbanistas.

Nos Estados Unidos, a adesão ao *zoning*, a partir da divulgação das experiências alemãs, se dá por parte não apenas de urbanistas como também de empresários do setor da construção, de proprietários, de comerciantes e de políticos, que por interesses diversos se envolvem no combate aos efeitos da "congestão" provocada pelo crescimento acelerado das cidades. Urbanistas de renome como Frederic Law Olmstead, Henry Wright, Georges Ford, atuam no sentido de sua utilização para solução de problemas mais gerais da cidade. É no âmbito das *planning conferences* promovidas a partir de 1909 que



Figura 14: Ilustração do Zoneamento utilizada por Anhaia Mello  
Fonte: Anhaia Mello (1929c:116)



Figura 15: Folheto de Campanha pelo Zoneamento, Evansville/Indiana  
Fonte: DAL CO (1975:214)

a idéia do *zoning* como instrumento de suma importância para a administração local é desenvolvida. O *zoning* é colocado como um aspecto do processo de planejamento que permite garantir a melhor e mais econômica provisão de serviços públicos, a qualidade das áreas residenciais e estabilizar os valores do solo. No entanto, no processo de disseminação do *zoning*, os interesses imobiliários acabam por prevalecer, e o objetivo de permitir a previsão dos investimentos públicos é abandonado. (Walker, 1941) Nesse sentido, nos Estados Unidos, abandona-se cada vez mais a hipótese do zoneamento articulado a um plano e, extrapolando o papel de componente do plano, o zoneamento passa a constituir o próprio plano. É o que Mancuso (op. cit.:178) caracteriza como a adoção da fórmula do "*zoning against planning*" e não apenas do "*zoning without planning*".

O zoneamento construído e praticado em São Paulo, a partir dos anos 40, terá como referência explícita o modelo de zoneamento desenvolvido nos Estados Unidos. Este é veiculado em São Paulo como fórmula vitoriosa de intervenção na cidade. Nas conferências que Anhaia Mello realiza em 1928, paralelamente à defesa da necessidade de um plano para a cidade, enfatiza o papel que representa o *zoning* no urbanismo americano. Cita a experiência americana como sucesso, e apresenta estatísticas mostrando que, em 1926, há mais cidades americanas com *zoning* do que cidades americanas com "planos de conjunto" e "Comissões do Plano".

Os números que apresenta visam dar um panorama da inexequibilidade de planos: 460 cidades com *zoning*; 390 com comissões e 157 com planos (Anhaia Mello, 1929c: 114). De fato, em termos quantitativos, a disseminação das leis de zoneamento nos Estados Unidos se dá em progressão geométrica: em 1937 haviam 1322 ci-

dades com leis de zoneamento, sendo a esmagadora maioria nos moldes da novayorquina. (Walker, 1941: 58).

Segundo Tafuri (1975: 436), o *zoning* nos anos 30 já mostrava sua ineficácia como instrumento de controle do uso do solo, e cita o caso de Chicago, onde a Zoning Ordinance estabelecida em 1923, após treze anos havia sofrido 13000 variações e violações. Os efeitos da prática do *zoning* americano a partir da primeira lei geral aprovada em 1916, em Nova York, são discutidos em vários trabalhos publicados nos anos 20, 30 e 40, nos Estados Unidos, por urbanistas preocupados com a questão da habitação social, entre os quais Charles Harris Whitaker (The Joke about Housing, Marshall Jones Co., Boston, 1920) e Werner Hegemann (City Planning Housing, Architectural Book Publishing Co., New York, 1936). Estes estudos partem, principalmente, dos arquitetos vinculados à Regional Planning Association of America (RPAA), que avaliam o *zoning* desenvolvido no Estados Unidos como instrumento de especulação, que tende apenas a confirmar e elevar os valores imobiliários, como também a incentivar a dinâmica de mercado nas áreas congestionadas, alimentando processos inflacionários. (Tafuri, op. cit.:439) E em 1941, Walker (1941:59) caracteriza o zoneamento americano como uma agregação de disposições parciais e afirma que embora tenham sido adotadas leis gerais, o *zoning* se torna um instrumento para preservar o caráter de apenas algumas áreas da cidade, um instrumento para proteger valores imobiliários, impondo restrições somente a áreas com potencial especulativo.

Mas as críticas, embora partindo de autores lidos e citados por Anhaia Mello, como Walker (op. cit.), e mesmo por ele indicados aos engenheiros do Departamento, como Segoe (1941), são ignoradas. Ao contrário do que pode se observar nos textos de Prestes Maia

(1930, 1936), não há nos textos de Anhaia Mello nenhum questionamento em relação ao zoneamento americano e nenhuma referência às experiências alemãs. E suas idéias influenciam sobremaneira os responsáveis pelo zoneamento em São Paulo. A efetividade da lei de zoneamento como alternativa à não eficácia dos planos é uma idéia que se encontra inicialmente em seus textos, mas no final dos anos 40 está presente também nos textos de Lodi, responsável pelo plano, e nos de Andrade Filho, um dos engenheiros do Departamento que elaboraram a lei de zoneamento. E como reflexo dessa avaliação observa-se nos textos dos engenheiros-arquitetos do Departamento de Urbanismo uma transposição mecânica dos objetivos do plano para os objetivos da lei, consubstanciando um discurso sobre o zoneamento que faz referência a um modelo global de cidade, um zoneamento que pretende se confundir com o plano, passando a constituir panacéia para todos os problemas da cidade.

O modelo de cidade a que se referem é o de uma cidade polinucleada, rarefeita, com uma clara hierarquia organizacional e funcional, para a qual a unidade de vizinhança, a superquadra e a cidade jardim são as referências. Ainda que se continue afirmando a necessidade do plano e a articulação do zoneamento ao plano, o zoneamento passa a ser utilizado como instrumento autônomo.

Enquanto processo, a construção do zoneamento em São Paulo assume um caráter bastante diferenciado do americano. Em primeiro lugar, a Comissão Orientadora do Plano Diretor terá uma atuação limitada em relação ao zoneamento, diferentemente do que ocorre com as comissões americanas. O zoneamento é obra dos engenheiros e engenheiros-arquitetos do Departamento de Urbanismo que, embora ao nível do discurso procurem ou vinculá-lo a um

plano ou identificá-lo com um plano, na prática o desenvolvem como instrumento desvinculado de outras políticas de intervenção na cidade. Em segundo lugar, ao contrário do que ocorre com o processo de elaboração das leis americanas, como por exemplo as de New York, de 1916 e 1950, que envolvem equipes de técnicos de diferentes especialidades e consultores especializados em assuntos imobiliários, o zoneamento de São Paulo é elaborado, basicamente, por dois engenheiros que assumem a responsabilidade da lei geral. E, diferentemente da aprovação da primeira lei geral de zoneamento americana, onde se desenvolveu um processo de debate para legitimação do novo instrumento, em São Paulo, as decisões e negociações sobre o zoneamento só ultrapassam os gabinetes técnicos e os procedimentos burocráticos para interferências diretas do prefeito.

A partir de 1947, inicia-se um intenso processo de codificação técnica do zoneamento que se realiza de forma experimental, "ao vivo", no espaço urbano. O instrumento se constrói, por um lado, através de leis que atingem parcelas do território urbano - como um mosaico de leis parciais - e, por outro, através da elaboração de propostas de leis abrangentes ao conjunto da cidade, que se colocam como um modelo de organização global da cidade. A elaboração de uma lei geral se inicia em 1947, mas somente 25 anos depois é aprovada em São Paulo. Entre 1947 e 1957 se constrói uma concepção do instrumento consensual entre os funcionários do Departamento, referenciada nas leis americanas, que são estudadas, analisadas e reproduzidas. Os projetos de leis gerais elaborados nesse período, bem como as leis parciais, que mostraremos adiante são reveladores do gradativo aprimoramento do instrumento que se dá ao longo desses 10 anos. As diferenças na divisão distrital da cidade, na classificação de

zonas e uma progressiva ampliação das listagens de usos e inclusão de novos parâmetros, refletem a busca de uma forma mais acabada da lei. Nesse sentido, é nesse período que o saber técnico sobre o zoneamento se consolida na administração municipal. Em 1955, o zoneamento enquanto instrumento técnico já estava totalmente dominado pelos engenheiros do Departamento, o formato da lei de 1972 já estava absolutamente definido, e o setor da cidade efetivamente por ela atingido já estava devidamente submetido ao novo código através das leis parciais. Assim, o zoneamento aprovado em 1972 é fruto de práticas que já vinham sendo construídas, sistematicamente, pelos engenheiros do Departamento de Urbanismo desde 1947, ou seja, há 25 anos.

O zoneamento, tal como se realiza em São Paulo, viabiliza a proteção das áreas residenciais de alto padrão de forma maciça, numa escala compatível com as transformações que ocorrem em São Paulo. Entre 1954 e 1957 zonas foram delimitadas numa extensão que vai do Alto da Lapa à avenida Morumbi, incluindo todos os loteamentos da Companhia City realizados segundo o padrão das cidades-jardins inglesas, e outros bairros adjacentes. O processo de definição destas zonas mostra que, ao mesmo tempo que se busca manter o padrão original dos bairros residenciais - monofuncionais, casas isoladas, amplos espaços verdes, a legislação acomoda também as possibilidades de verticalização e a introdução de outros usos - atendendo às demandas dos setores mais valorizados da cidade e aos efeitos do *boom* imobiliário que se dá nos anos 40.

O zoneamento, como veremos adiante, responde às demandas de controle das transformações que ocorrem num setor restrito da cidade, especificamente as áreas de moradias de alto padrão. Nesse sentido, o zoneamento que se adota em São Paulo, a partir de 1947, atua como ins-

trumento discriminatório e não se realiza enquanto instrumento que sinalize para qualquer transformação da ordem espacial estabelecida, como postulam os textos dos engenheiros do Departamento de Urbanismo. Muito pelo contrário, ratifica, perpetua e acentua diferenças que desde fins do século XIX estão presentes na cidade, e se conforma como um novo código para garantir uma velha ordem. E para manter essa ordem, a aprovação da legislação de zoneamento - parcial ou geral - é marcada pela utilização de estratégias autoritárias que negam qualquer debate com a sociedade e qualquer preocupação em legitimar publicamente o novo instrumento. Assim, nos anos 50, no chamado período democrático, para aprovação de leis parciais se recorre deliberadamente aos decretos; nos anos 60, ao decurso de prazo, e em 1972, a aprovação da lei geral se dá por uma Câmara Municipal constituída no auge da ditadura militar.

A construção do zoneamento exige, por parte dos engenheiros e engenheiros-arquitetos municipais, o aprendizado de um novo saber que classifica funções, dimensiona tipologias e quantifica a utilização do espaço urbano. Neste processo ocorre um reposicionamento dos aspectos viário e estético no pensamento urbanístico em São Paulo e a função emerge como elemento primordial de organização da cidade.

#### O zoneamento: a primazia da função como elemento organizador da cidade

É a partir de 1947 que projetos de leis de zoneamento abrangentes ao conjunto da cidade começam a ser elaborados em São Paulo. Com a criação da Comissão do Código de Obras, através da lei 3708 de 1948, o zoneamento é incluído na pauta de suas deliberações, pois deve constituir um capítulo do novo Código, a exem-



plo do que ocorria no Building Code de Nova York, e que já estava presente na legislação do Rio de Janeiro desde 1937. Embora alterações do Código de Obras sejam aprovadas em 1955, o zoneamento em São Paulo não chega a se constituir como parte deste. O processo de elaboração de uma lei geral de zoneamento se dá, efetivamente, no interior do Departamento de Urbanismo, sob a responsabilidade dos engenheiros Henrique Neves Lefèvre e Rogério Cesar Andrade Filho, até 1951, quando Lefèvre se aposenta e, a partir de então, Andrade Filho prossegue o trabalho. O processo de elaboração da lei, em São Paulo, se limita à esfera técnica.

A partir da reorganização do setor de urbanismo, em 1947, tanto no Departamento de Urbanismo como na Comissão Orientadora do Plano Diretor, se estabelece uma dupla cruzada voltada para o plano e para a lei geral de zoneamento. No mesmo ano em que é criado o Departamento de Urbanismo, com a atribuição de realizar o plano da cidade, é elaborada a primeira proposta de lei geral. No ano de instalação da Comissão, em 1954, Anhaia Mello, principal mentor da organização e das idéias que se instalam no setor de urbanismo de São Paulo apresenta dois projetos: uma proposta de plano - o Plano Regional de São Paulo - e um projeto de lei que estabelece coeficientes de aproveitamento diferenciados para usos residenciais e não residenciais. Nesse sentido, nos dois órgãos que passam a constituir o setor de urbanismo, sela-se um paralelismo entre plano e zoneamento que até hoje persiste.

O processo de elaboração de uma lei geral de zoneamento, em São Paulo, não se caracteriza apenas pela idéia de estreita relação entre plano e zoneamento mas, fundamentalmente, pela transposição para o zoneamento dos objetivos do plano. Difunde-se, portanto, uma visão de zoneamento que faz referência a um modelo

de cidade, a um zoneamento considerado instrumento, por si só, capaz de efetivar objetivos do plano. Em 1957, ao apresentar o esquema de plano elaborado pelo Departamento de Urbanismo, Lodi atribui ao zoneamento o papel de viabilizador de todos os princípios que defende, ao nível do plano, para a ordenação do espaço urbano: a descentralização, a regulação da densidade, a reconcentração periférica, e a previsão de equipamentos e serviços. O zoneamento é caracterizado como "plano de uso do solo" que visa a distribuição das funções urbanas:

O zoneamento atuará no sentido de evitar a compactação contínua da cidade, favorecendo ou ressaltando separações entre as várias unidades que a compõem; promoverá formação de novos núcleos de comércio e artesanato, favorecendo o desenvolvimento dos que existem, e definirá as áreas em que vai se desenvolver a indústria, consolidando e regularizando as legítimas e definidas localizações atuais. Elemento poderoso de descentralização e reconcentração periférica, o zoneamento vai atuar como regulador da densidade demográfica, permitindo o exato dimensionamento e previsão dos equipamentos e serviços para os diferentes setores. (Lodi, 1957:20)

Henrique Neves Lefèvre, um dos responsáveis pela elaboração de uma lei geral de zoneamento, além de engenheiro do Departamento era professor de Urbanismo da Escola de Engenharia Mackenzie e defensor e estudioso do zoneamento. Em 1944 escreve uma monografia - "Lineamentos Gerais do Zoneamento de São Paulo e de sua Região" - para um concurso promovido pelo Instituto de Engenharia de São Paulo, e em 1951 apresenta uma tese para concurso da cadeira de Traçados da Cidade/Urbanismo da Escola de Engenharia Mackenzie com o título "Influência da Legislação Urbanística sobre a Estruturação das Cidades- Aplicação Especial ao caso de São Paulo". Lefèvre (1944:102), postula uma Cidade Rarefeita, que

se define no meio-termo entre o urbanismo anterior à guerra, expresso nas cidades-jardins, e as propostas de Le Corbusier de arranha-céus com reduzida ocupação do solo. Enfatiza a necessidade de um plano "totalitário e totalizante, para toda uma aglomeração, limitada em área, em volume das edificações e em população, em relação de interdependência regional, objetivando as necessidades urbanas por um largo período de tempo, para o presente e o futuro". Ao mesmo tempo, aponta o zoneamento como o elemento ordenador do crescimento da cidade, que permite distribuir a população de acordo com uma taxa de acomodação pré-fixada para prevenir o congestionamento, prever soluções para o transporte, orientar a instalação da indústria e do comércio, e estabelecer condições de conforto e higiene nas zonas residenciais.

Andrade Filho(1973:22, 24), na justificativa de sua proposta de lei geral em 1955 associa à lei um conceito de cidade - a "*cidade em cacho*" - baseada na polinucleação e na delimitação de unidades de vizinhança, e chega a admitir o zoneamento como alternativa ao plano. Para tanto, utiliza como argumento o exemplo apresentado por Anhaia Mello, em 1928, da maior incidência de leis de zoneamento do que planos nos Estados Unidos.

O que está subentendido nessa transposição dos objetivos do plano para o zoneamento, e o texto de Lodi é bastante esclarecedor, é a prevalência do conceito de função na organização do espaço. Mancuso(1978: 292 ) mostra que no momento em que o zoneamento se consolida e passa a constituir, juntamente com o plano viário, o elemento fundamental do plano, uso e função são utilizados como conceitos para definir a estrutura organizadora da cidade. Zonas e tipologias de construções passam a diferenciar-se e separar-se, e tornam-se a base para constituição de um plano de distribuição funcional . A terminologia adotada pas-

sa, segundo o autor, a ser a de "plano de utilização do solo" ou "plano de distribuição de superfícies", e as diferentes áreas da cidade - as zonas- não mais se identificam por edifícios, praças, monumentos, ou por uma relação entre construções e áreas não edificadas, ou mesmo pelo projeto viário, como acontece no Plano de Avenidas, mas única e exclusivamente pelas funções. A cidade passa a ser dividida em parcelas que se denominam pelas funções predominantes: comercial, residencial, industrial, e a partir destas o solo e as construções são dimensionados e classificados, consubstanciando um código que contém, em termos quantitativos, todos os elementos reguladores do uso e ocupação do solo.

Em relação às idéias dominantes e aos planos elaborados em São Paulo nas primeiras décadas do século XX, a prevalência do conceito de função recoloca o papel dos aspectos viário e estético no pensamento urbanístico. O sistema viário, de elemento orientador do crescimento da cidade, central nas propostas de Vitor da Siva Freire e de Prestes Maia, passa a elemento que se subordina à organização funcional. Nesse sentido, com a articulação zoneamento/ plano viário, a circulação ou grandes linhas viárias são entendidas como elementos que comunicam as várias zonas e seu papel é relacionar as funções. Em 1954, Lodi afirma:

O estabelecimento, pela lei de zoneamento, de índices demográficos e o uso permissível do solo são mais importantes e atuam mais em benefício da vida urbana do que todos os planos de ruas e transportes que possam imaginar.(Lodi, 1954: 312).

A análise da palestra de Vitor Freire, em 1911, revela que embora enfatize o papel do sistema viário para garantir a circulação fácil e rápida de homens e coisas, a questão técnica do traçado das vias é, para o autor, indissociável dos elementos estéticos da paisagem urbana. Ao des-

crever o “anel interior” que propõe para a cidade, essa estreita relação se manifesta de forma explícita:

Que impressão faria o “anel” paulistano? Suponhamos o caso de um visitante da capital. Desembarcando na estação da Luz e entrando na cidade pelo largo de São Bento e rua Boa Vista, teria ella diante de si sucessivamente: o parque da Várzea e o panorama industrial, o monumento da fundação e os edifícios do governo à esquerda. Continuando, veria a nova cathedral de frente, contornal-a-ia por qualquer das ruas alargadas que hoje são Marechal Deodoro e Esperança, vendo sob um ângulo favorável o novo Congresso e o Paço Municipal. A essa parte da cidade, coalhada de edificios públicos, seria imposto o caráter monumental cujo coroamento deveria pertencer ao Congresso. Em frente a este e para fazel-o valer deveria ser rasgada uma larga esplanada de acesso abrindo sobre o largo de São Francisco. A Academia, o Mosteiro e, em seguida, o terraço formado pela rua Líbero Badaró, e debruçado sobre o parque do Anhangabaú e servindo de centro a um bellissimo panorama, terminaria a volta pelo regresso ao ponto de partida no largo São Bento”. (Silva Freire, 1911: 105)

No Plano de Avenidas o sistema viário como direcionador do crescimento da cidade é levado às últimas consequências. A importância do viário na estruturação da cidade pode ser avaliada na afirmação de Prestes Maia (1930: 4) na introdução ao Plano: “Qualquer projeto de rua envolve, explícita ou implícitamente, uma concepção sobre a cidade, sua estrutura, seu desenvolvimento” (grifo nosso). A cidade flúida, descongestionada e sem barreiras para o crescimento é, para Prestes Maia, resultado de um modelo viário composto por vias perimetrais e radiais. Embora defenda o zoneamento como um dos aspectos do plano, e o Plano de Avenidas inclui algumas indicações de distribuição funcional e alturas, ao contrário do que ocorre nas propostas do Departamento de Urbanismo, estas se referenciam sempre ao sistema viário.

Assim, por exemplo, indica restrições mais rígidas de alturas no núcleo central do que na orla do Perímetro Irradiação, instalação de faixas e núcleos comerciais ao longo das radiais e nos principais pontos de convergência, localização de zonas de habitações coletivas ao longo das radiais e diametraes próximas e de zonas de habitações individuais no vão dos setores definidos pelas radiais. (Prestes Maia, op. cit.: 295) Em 1955, Prestes Maia reafirma sua visão da primazia do viário em relação ao zoneamento funcional, ao afirmar que congestionamento é problema viário e não de presença ou não de edifícios de porte.

Na fase dos planos de embelezamento a estética se alia à questão sanitária; a partir da primeira década do século XX, quando Vitor da Silva Freire introduz a visão de plano de conjunto, o elemento estético se agrega, além do aspecto higiênico, ao aspecto viário. No Plano de Avenidas, ainda que a preocupação estética se manifeste explicitamente apenas em áreas de alto valor simbólico (Leme, 1990), há uma preocupação com a volumetria dos edifícios em sua relação com as vias. No momento em que o zoneamento é assumido como instrumento de planejamento, parâmetros estéticos independentes de aspectos funcionais são totalmente relegados. A beleza da cidade passa a estar relacionada com a ordem funcional, como explicita Lefèvre:

A cidade não pode ser tratada como aquele material plástico, ao qual o escultor, a dedadas, vai dando forma animal ou de objeto qualquer de ornamentação..... Si, pelo zoneamento, a cidade se ordena em seu desenvolvimento, também ela se embeleza. Faça-se a idéia de uma cidade cujo crescimento obedeceu a um traçado pré-estabelecido, cada elemento constitutivo do seu arcabouço bem situado em lugar próprio. Suponha-se que nessa cidade os bairros residenciais são propriamente áreas de residência, às quais se possa o urbanista recolher, depois de um dia

de trabalho e gosar lazeres merecidos e repousar durante as horas próprias, num ambiente tranquilo e arejado, longe do bulício que o enerva em seu tráfico pelas áreas congestionadas da cidade; sem a perturbação produzida pelo ecoar da grasnada resultante de trens e tramways e rolar sobre trilhos, de automóveis a guinchar, de jass-bands a galhar, de mercadores a mercadejar, máquinas a resfolegar... Imagine-se que isso *apenas* decorre de acharem-se as instalações industriais em seu lugar; a área de congestionamento bloqueada e contendo e monopolizando o grande comércio e os divertimentos noturnos; os núcleos de abastecimento cotidiano harmônicamente distribuídos; o aparelhamento da instrução igualmente repartido; os parques públicos ao alcance de todos; a população bem distribuída; as massas de edificações coerentemente equilibradas.

(Lefèvre, 1944: 102 - grifo nosso)

O zoneamento: a unidade de vizinhança como base para hierarquização das funções urbanas

Aliado ao conceito de função como elemento organizador da cidade, o zoneamento em São Paulo tem como referência constante o *community planning* desenvolvido nos Estados Unidos a partir da primeira guerra. Trata-se, fundamentalmente, da versão americana das idéias desenvolvidas pelo inglês Ebenezer Howard, em fins do século XIX, em sua proposta de cidade jardim. Howard propõe um novo tipo de organização físico-econômica e social como alternativa à cidade industrial vitoriana, adequando uma visão de vida comunitária do século XIX às necessidades colocadas pela era industrial. Nesse sentido, as cidades jardim de Howard tem como princípios básicos: a descentralização urbana; o limite no tamanho das cidades adequado ao equilíbrio na organização agrícola-industrial; a definição de uma cinta verde para limitar a expansão da cidade e servir de área de produção agrícola e lazer; e a propriedade cooperativa do solo.

A penetração das idéias inglesas nos Estados Unidos ganha força, principalmente, a partir da primeira guerra mundial, quando, em função da crise de moradias nas cidades industriais, torna-se imperativo para o governo americano a definição de uma política habitacional voltada para os trabalhadores da indústria bélica. Os projetos habitacionais desenvolvidos por Howard e seus colaboradores, no contexto da guerra, servem de referência, principalmente, para arquitetos e urbanistas voltados para resolução dos problemas sociais. A partir dos anos 20, os efeitos da influência inglesa se manifestam em diferentes linhas de pensamento do urbanismo americano. Por um lado, propostas de unidades residenciais de baixa densidade que favorecem uma vida comunitária resultam em soluções de aplicação mais imediata e pragmática, desprovidas da feição radical do trabalho de Howard e, por outro, empreendimentos do tipo cidade jardim passam a ser valorizados como forma lucrativa de investimento imobiliário. Nesse processo, os princípios de propriedade cooperativa do solo, de autonomia econômica e a presença de uma cinta verde são abandonados. (Munford, 1951; Lubove, s/d)

Três urbanistas, recorrentemente citados pelos engenheiros e engenheiros-arquitetos paulistanos, têm papel fundamental na difusão e reinterpretação das idéias de Howard nos Estados Unidos: o inglês Thomas Adams, que no início de sua carreira foi membro da Garden City Association, entidade criada para difundir a idéia de cidade jardim, e nos anos 20 se vincula ao grupo do *city planning* americano descompromissado com questões sociais, e os americanos Clarence Perry e Clarence Stein. Perry desenvolve o conceito de *neighborhood unit cell*, em 1924, quando propõe um esquema de organização de áreas residenciais visando uma vida familiar comunitária. Stein, ligado ao grupo da Regional Planning American Association, organização criada em 1923, com forte atuação vol-

tada para uma política pública de habitação social, desenvolve o projeto da cidade de Radburn.

Adams assume a direção do Regional Plan of New York and its Environs, financiado pela Russel Sage Foundation, e defende para New York os princípios da cidade jardim, ou seja, um projeto mais abrangente que o desenvolvimento de unidades de vizinhança ou subúrbios. Para Adams, a construção de cidades auto-suficientes que congreguem moradias, indústrias e todas as necessidades dos seus habitantes, e que propiciem uma vida saudável aos trabalhadores, é a solução para a congestão, para a distribuição territorial desequilibrada e para a superpopulação nas condições de moradia na região de New York. Mas a importância da visão de Adams está no fato de, ao lado dos aspectos de salubridade, de vida comunitária, etc. destacar as vantagens econômicas com esse tipo de empreendimento, a visão da cidade jardim como sucesso financeiro. Utilizando um estudo feito por Robert Murray Haig, responsável pelos estudos econômicos do New York Regional Plan, o autor mostra que o principal fator para o sucesso econômico é a valorização garantida pela conversão de solo agrícola para solo construtível. Além disso, há a valorização devida aos serviços públicos, e a economia na construção em larga escala para uma demanda pré-determinada, no custo do solo e na provisão de amplas áreas para aglutinação de indústrias, o que permite reduzir os custos de infra-estrutura. Para Adams, os lucros nos Estados Unidos com este tipo de empreendimento tendem a ser imensamente maiores do que na Inglaterra em função dos valores da terra. (Adams, 1929: 263-264)

Perry desenvolve o conceito de *neighborhood unit cell* visando a criação de uma entidade orgânica para áreas residenciais, onde a orga-

nização espacial propicie uma vida familiar e associativa que resulte, inclusive, numa organização voluntária dos moradores voltada para a manutenção do ambiente. O automóvel é considerado um novo fator para a organização de áreas residenciais, e Perry parte do pressuposto que as vias arteriais devem atravessar a cidade em todas as direções, transformando o sistema viário numa rede, onde os espaços intersticiais ou células devem ser ocupados pelas moradias. A cidade celular é, para o autor, o produto inevitável da era do automóvel. Perry define seis princípios aplicáveis a quaisquer modalidades de unidades - moradias modestas de subúrbio, moradias de áreas industriais, apartamentos, moradias em áreas centrais, ou unidades que mesclam diferentes tipologias: a dimensão da unidade deve se basear na população atendida por uma escola elementar; a unidade deve ser circundada por vias arteriais que suportem o tráfego de passagem; um sistema de pequenos parques e áreas de recreação deve ser provido; escolas e instituições devem ser agrupadas num ponto central; um ou mais distritos comerciais devem ser previstos, localizados preferencialmente em cruzamentos de vias adjacentes a distritos de unidades contíguas; o sistema de vias internas deve ser desenhado de forma a facilitar a circulação no interior da unidade e desencorajar o tráfego de passagem. (Perry, 1929: 31)

Stein tem contato com Ebenezer Howard e Raymond Unwin no momento de construção da cidade jardim inglesa - Welwyn - e, segundo suas próprias palavras, se torna um discípulo de ambos. Após algumas experiências de projetos de cidades-jardim, desenvolve, juntamente com Henry Wright, os conceitos que aplica na elaboração de Radburn, que se torna um paradigma para projetos de unidades de vizinhança. Radburn é, segundo Stein (1951:20), concebida realisticamente para a era do auto-

móvel, não reproduzindo a cidade jardim de Howard. Construída pela City Housing Corporation, sem financiamento público, duas das idéias básicas das Garden Cities são eliminadas: a cinta verde e a presença da indústria, de forma que Radburn se configura como um subúrbio de New York destinado a uma população de *white-collars*.

Assim como na proposta de Perry, a vizinhança em Radburn tem como centro a escola elementar, seu próprio centro comercial e dimensões dependendo do número de crianças atendidas por uma escola. O centro principal é pensado como de abrangência regional e, ao invés de se localizar no centro físico da área residencial, se situa na entrada. As inovações trazidas com Radburn estão na superquadra em lugar do tradicional quadra estreita e retangular, nas casas com áreas de estar e dormir voltadas para jardins e parques e áreas de serviço voltadas para ruas, nas vias especializadas por uso visando a economia com sistema viário, na completa separação entre pedestres e automóveis, e nos parques localizados no centro das superquadras, como espinha dorsal da vizinhança. A inovação está em integrar todos esses elementos que, segundo Stein, já tinham precedentes: as superquadras e cul-de-sacs, nas cidades-jardim; a separação de vias de pedestres e automóveis no Central Park, de Olmstead, e as casas invertidas já vinham sendo projetadas por Henry Wright. (Stein, op. cit.:44)

Cidade jardim, unidade de vizinhança e Radburn são referências assimiladas pelos engenheiros-arquitetos paulistas nos anos 30 em São Paulo. Se a idéia de cidade jardim enquanto princípio para organização de cidade desconcentrada gera polêmicas, e constitui o ponto central de divergência entre Prestes Maia e Anhaia Mello, o mesmo não se pode dizer em relação à unidade de vizinhança e a Radburn. Enquanto princípio de organização do espaço residencial ur-

bano as duas propostas se tornam consenso absoluto. Em 1933, os princípios da unidade de vizinhança são incorporados pelo IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, e incluídos por Le Corbusier na Carta de Atenas como base para organização do "núcleo inicial do urbanismo". (Le Corbusier, 1942:s/n)

Anhaia Mello é o mais insistente divulgador e adepto do trabalho de Howard e das experiências americanas a ele filiadas. Em 1933, publica seu primeiro texto sobre o assunto - "A cidade celular - quadras, superquadras e células residenciais" - no Boletim do Instituto de Engenharia onde, de forma didática, faz um apêndice geral das várias experiências nos Estados Unidos, destacando as propostas de Perry, Stein e Adams, entre outros. Em 1947 publica três textos na revista Digesto Econômico - "Urbanismo em escala humana"; "O transporte individual e coletivo na cidade moderna"; "A cidade jardim". Em "Urbanismo em escala humana" faz a apologia da unidade de vizinhança como estrutura física e como "ambiente de vida favorável ao progresso social, dentro do qual os homens se conheçam, cultivem a amizade e a solidariedade" (Anhaia Mello, 1947: 41). Na perspectiva do planejamento regional, o crescimento da cidade por unidades de tamanho limitado é, segundo o autor, a alternativa às metrópoles que crescem por centralização: além de garantir a integridade da comunidade, controla o crescimento dos valores da terra e a especulação imobiliária. Nos outros dois textos aborda a cidade jardim concebida por Howard, defendendo o princípio de cidades auto-suficientes como estilo de arquitetura urbana da nossa época. Em 1954, em seu trabalho Estudo para Plano Regional para São Paulo - objeto do acirrado debate com Prestes Maia - consolida as idéias colocadas nos três textos, e define os conceitos básicos para criação de cidades novas e planejamento das existentes: a cidade jardim,

a idéia de Radburn e a *neighborhood unit*. Do primeiro destaca a cinta verde, para limitação da extensão e abastecimento; do segundo, a superquadra, para convivência pacífica com o automóvel e, do terceiro, a rearticulação social e comunitária nas urbes. (Anhaia Mello, 1954:38)

Em 1934, Prestes Maia elabora um plano para a cidade de Campinas e propõe a *neighborhood unit*, que traduz por unidade residencial, como base da organização residencial e do zoneamento nas áreas de expansão. Maia se refere a Radburn, destacando as soluções viárias, a superquadra, a inversão da frente das casas, o *cul de sac*, os *play ground* posteriores e o comércio na periferia, como uma "revolução" adaptável às cidades brasileiras. (Prestes Maia, 1934: 13) Mas a adesão de Prestes Maia à unidade de vizinhança se restringe à organização física, não envolvendo o que chama de "imposição de uma vida de bairro às populações". Isenta a unidade de vizinhança de todo caráter comunitário e a reduz a "factor de organização e descongestionamento" (Prestes Maia, 1954:21). Ao discutir as propostas de Anhaia Mello, no chamado "Esquema Anhaia" deixa clara sua posição:

Se as "unidades de vizinhança" de fato respondem a certas conveniências (o trajeto escolar, o abastecimento nas mercearias e casa semelhantes; o parque infantil, principalmente o proletário; etc.) noutros aspectos, em que os urbanistas insistem, seriam obsoletos e puras tentativas de reviver modos de existência mortos desde a invenção do automóvel, do transporte coletivo e do telefone, que hoje tornam as intercomunicações entre os extremos das metrópoles mais fáceis do que antigamente entre dois pontos do mesmo bairro. (Prestes Maia, op. cit.:21 )

Em relação à unidade de vizinhança, o plano de Prestes Maia para Campinas contém um elemento novo : a associação zoneamento/unida-

de de vizinhança. Como veremos adiante, esta associação se torna, nos anos 50, o princípio fundamental da codificação técnica do zoneamento em São Paulo. A Prefeitura deve, segundo Maia (1934:11-13), definir a grande malha viária, e os proprietários devem fazer o arruamento de acordo com os princípios da unidade de vizinhança, "incluindo zoneamento simultâneo". As unidades residenciais permitem, segundo o autor, um zoneamento "permanente" e "lógico". O zoneamento permanente é aquele que não necessita alterar-se continuamente com o desenvolvimento da cidade: "esta cresce por constituição de novas unidades e não por transformação contínua num dado local e por expansão contínua de zonas comerciais ou densas". O zoneamento lógico é a determinação de áreas para usos, evitando a dispersão do comércio local, colocando-o sempre próximo às residências. Assim como Anhaia Mello, Prestes Maia acredita que as unidades de vizinhança eliminam as incertezas quanto as previsões de crescimento da cidade, pois a estrutura da cidade se mantém, independentemente das previsões.

No interior do Departamento de Urbanismo, a idéia de unidade de vizinhança preconizada nos textos e trabalhos dos engenheiros-arquitetos é influenciada sobremaneira pela visão difundida por Anhaia Mello. A preservação da vida comunitária através da criação de unidades autônomas, numa perspectiva da cidade como uma constelação de comunidades, constitui o discurso dominante entre os responsáveis pela elaboração do plano e do zoneamento. Lefèvre (1952: 147) se refere a cidades satélite, periféricas, que podem se organizar tanto em núcleos residenciais para trabalhadores da cidade-núcleo, de área limitada e circundada por uma cinta verde, como em cidades auto-suficientes, industriais ou comerciais, providas de locais de trabalho. Andrade Filho (1958:8) defende uma

organização hierarquizada, a partir de unidades de vizinhança que, agrupadas compõem distritos, que o autor chama de “comunidades maiores”.

A divisão distrital da cidade é, nos anos 50, o trabalho técnico mais citado pelos engenheiros do Departamento como subsídio para a reorganização da vida urbana segundo princípios de descentralização funcional e administrativa. Nesse sentido, estudos de reconhecimento e delimitação de bairros são desenvolvidos, para definir uma divisão de todo o conjunto metropolitano, de forma a se constituírem unidades funcionalmente autônomas. Ao nível das unidades de vizinhança são previstas funções elementares para a vida doméstica, e ao nível dos distritos, funções técnico-administrativas. Assim, unidades de vizinhança com população

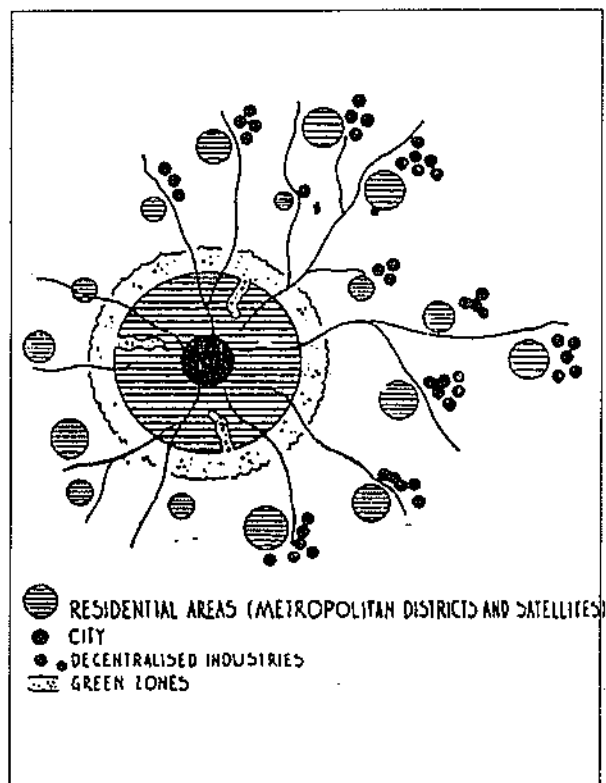


Figura 16: Esquema de Descentralização  
 Fonte: Lefèvre (1952,147)

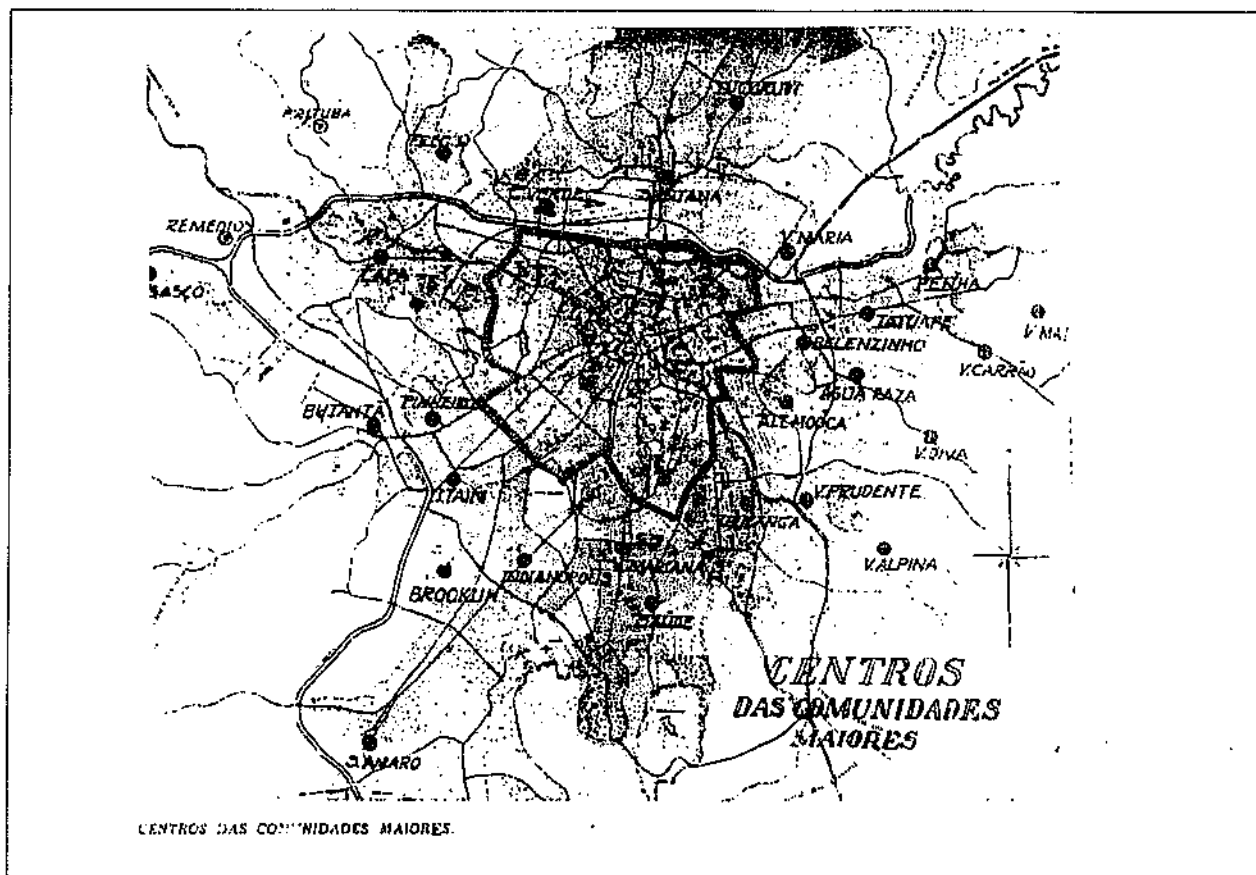


Figura 17: Centros de Comunidades Maiores  
 Fonte: Andrade Filho (1958:8)



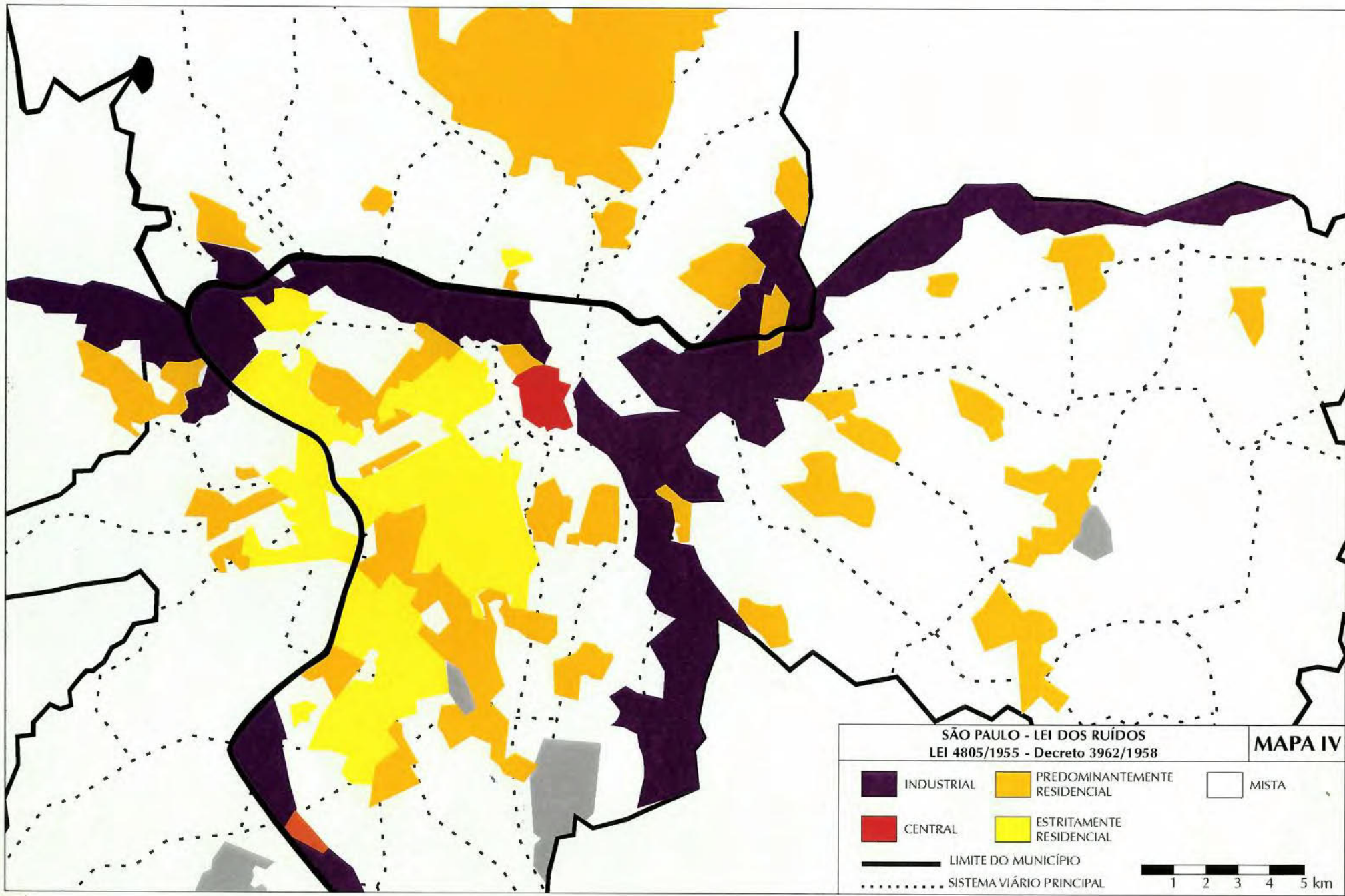
de 5000 a 15000 habitantes, devem contar com escolas primárias, comércio local, igrejas; distritos, abrangendo de 50000 a 100000 habitantes, devem conter o grande comércio de bairro e sistemas de recreio coletivo, como parques, teatros, clubes, bibliotecas, etc., além de órgãos da administração municipal responsáveis pela aprovação e fiscalização de imóveis e arruamentos, lançamento e cobrança de taxas e impostos, obras locais e conservação das mesmas, etc, além (PMSP/ DU, 1956: 29)

No processo de elaboração do zoneamento, a incorporação das propostas contidas nos trabalhos de Howard, de Perry e de Stein se reduz à organização espacial e funcional da unidade de vizinhança. Esta é utilizada como padrão para definição das áreas residenciais e como ponto de partida para impor uma ordem hierarquizada às funções urbanas. A primeira zona demarcada em São Paulo, em 1931, pelo Acto 127, que em 1934 passa a ser conhecido como Artigo 40, segue o princípio da unidade de vizinhança: uma área residencial, com a possibilidade de instalação de um núcleo comercial centralizado. De modo geral, todas as tipologias de zonas residenciais são organizadas a partir deste princípio, variando, em cada uma, as tipologias habitacionais e os usos admitidos nos núcleos comerciais. São estas combinações que definem uma hierarquia nas densidades das zonas - baixa, média, alta - e no caráter dos centros - principal, secundário, distrital. As soluções projetuais colocadas em Radburn, bem como as propostas de organização da vida comunitária contidas nas propostas de cidade jardim, de *neighborhood unit* e de Radburn, são omitidas e inviabilizadas, na medida em que o zoneamento em São Paulo se realiza desvinculado de qualquer preocupação arquitetônico-formal e de políticas sociais. A organização espacial / funcional proposta por Perry é reduzida a um código classificatório e quantitativo.

### O zoneamento: um novo código para garantir uma velha ordem

O zoneamento elaborado a partir de 1947 pelo Departamento de Urbanismo constitui um código estruturado a partir de dois elementos de controle: uso e volume da construção. A cada parcela do território urbano são atribuídas funções, índices e dimensões que representam diferentes intensidades de usos e construções. Estabelecem-se, portanto, parâmetros que definem territórios aos quais correspondem padrões de edificações e de urbanização diferenciados.

O controle de uso se dá a partir da demarcação de zonas e da discriminação de atividades a serem permitidas ou proibidas nas mesmas. As zonas ou distritos constituem a unidade básica de controle e sua classificação obedece à divisão: residência, comércio e indústria. São organizadas numa progressão que vai da habitação isolada à de uso industrial irrestrito, estabelecendo para cada uma grupos de usos selecionados. Às vezes, os usos são os mesmos em mais de uma zona e o que varia são os parâmetros de construtibilidade. Assim, para os três usos básicos se multiplicam os tipos de zonas em função dessas variações. O controle do volume das edificações se dá através de regulamentações que se referem à altura, à parcela do terreno a ser ocupado por edificação e ao espaçamento entre edificações. Inicialmente, manteve-se a estratégia da legislação vigente em São Paulo, desde o início do século, de limite da altura e exigência de afastamentos, estabelecendo-se uma relação com a largura da rua. Assim, quanto mais larga a rua ou quanto maior o afastamento do alinhamento da rua, maior a possibilidade de verticalização. Na proposta de 1952 são incorporados os princípios do coeficiente de aproveitamento, estabelecen-



do-se uma relação área do terreno/ área construída.

→ A primeira proposta de lei geral de zoneamento elaborada em São Paulo se baseou na legislação carioca de 1937, mas a partir de 1949 o modelo das leis americanas começa a ser adotado, principalmente, em relação à classificação de usos, por indicações bibliográficas de Anhaia Mello. Nas propostas de 1952 e 1955, elaboradas após a avaliação do projeto de lei de 1949 por Robert Moses, a influência americana se amplia e a referência mais evidente é a lei para Nova York entregue à City Planning Commission em 1950. O "Plan for Rezoning the City of New York" foi elaborado sob a responsabilidade de uma empresa de consultoria - Harrisson, Ballard e Allen - que foi assessorada por uma extensa lista de "Technical Advisory Committees": de arquitetura, estatísticas de emprego, engenharia, saúde, habitação, jurídico, estradas, comércio atacadista e varejista, armazenamento e setor imobiliário. Em relação à lei novayorkina de 1916 a proposta de 1950 introduz várias inovações que são absorvidas por Lefèvre e Andrade Filho. Em primeiro lugar, a própria estrutura lei que, ao invés de definir três tipos de distritos- uso, altura e áreas - estabelece uma tipologia de zonas, a cada uma correspondendo um conjunto de parâmetros, tudo localizado em um só mapa que é utilizado conjuntamente a tabelas demonstrativas das condições estabelecidas para cada zona, segundo os usos. Em segundo lugar, adota os núcleos comerciais como categoria diretamente relacionada ao uso residencial, numa clara referência à unidade de vizinhança e, em terceiro lugar, adota o coeficiente de aproveitamento para controle do volume edificado.

Ao contrário das leis gerais elaboradas para Nova York, o zoneamento em São Paulo não resultou do trabalho de grandes equipes e de

consultorias especializadas. Nos poucos documentos disponíveis, os projetos de lei de 1947, 1949 e 1955 aparecem como de autoria de Rogério Cezar de Andrade Filho e a de 1952 como de autoria de Henrique Neves Lefèvre, e há menções a trabalhos desenvolvidos no Departamento de Urbanismo que subsidiam a legislação, como a divisão distrital da cidade e estudos de densidades. O processo de elaboração do zoneamento em São Paulo se restringiu à esfera técnica. Fiéis aos preceitos da *scientific management school*, a perspectiva de um processo de discussão política para legitimar a lei não se coloca para os engenheiros do Departamento. O processo de elaboração da lei, ao que se pode depreender dos poucos documentos existentes, se dá na esfera técnica. Depois de concluída, a proposta chega, por vezes, a ser discutida com as associações e entidades profissionais, onde emergem críticas e, quando estas não vetam a proposta, como acontece em 1955 na Comissão Orientadora do Plano Diretor, é enviado à Câmara, onde, nem chega a ser discutido.

Por exemplo, Andrade Filho e Lefèvre acreditavam que o projeto elaborado em 1949, entre as quatro paredes do Departamento, seria aprovado, de forma mecânica, na Câmara Municipal. Isso, após ter sido, segundo relato do próprio Andrade Filho (1973) duramente criticado pelas entidades profissionais. Em 1952 e 1955, diante da obstrução dos projetos de lei, no primeiro caso por parte do prefeito, e no segundo por parte da Comissão Orientadora do Plano Diretor, recorrem a vereadores para viabilizar o encaminhamento à Câmara, o que não ocorre nas duas situações. Pode-se detectar que nem mesmo nos fóruns formalmente estabelecidos para discussão dos projetos de lei - Comissão do Código de Obras, Câmara Municipal e Comissão Orientadora do Plano Diretor - onde setores supostamente interessados da sociedade

estariam representados, os projetos de lei ou não chegam a ser discutidos ou são submetidos à avaliação depois de prontos. A Comissão Orientadora do Plano Diretor, com quem o Departamento deveria estar estreitamente articulado, fez uma avaliação negativa do projeto de lei de 1955, do qual parece ter tomado conhecimento somente depois de concluído. (ibidem)

Também diferentemente do que ocorreu em Nova York, por ocasião da aprovação da primeira

lei geral de zoneamento, a questão legal que envolve o controle de uso e ocupação do solo não chega a ser debatida publicamente, em São Paulo. Os empecilhos colocados à aprovação de uma lei geral serão contornados através da aprovação de disposições locais, utilizando o recurso do decreto, como mostraremos adiante.

Na verdade, o conteúdo substancial da legislação de zoneamento concebida a partir de 1947 se efetiva através de regulamentações de parcelas do território aprovadas, maciçamente, no



Figura 19: Moradia no Pacaembú  
Fonte: Pierson (1942)

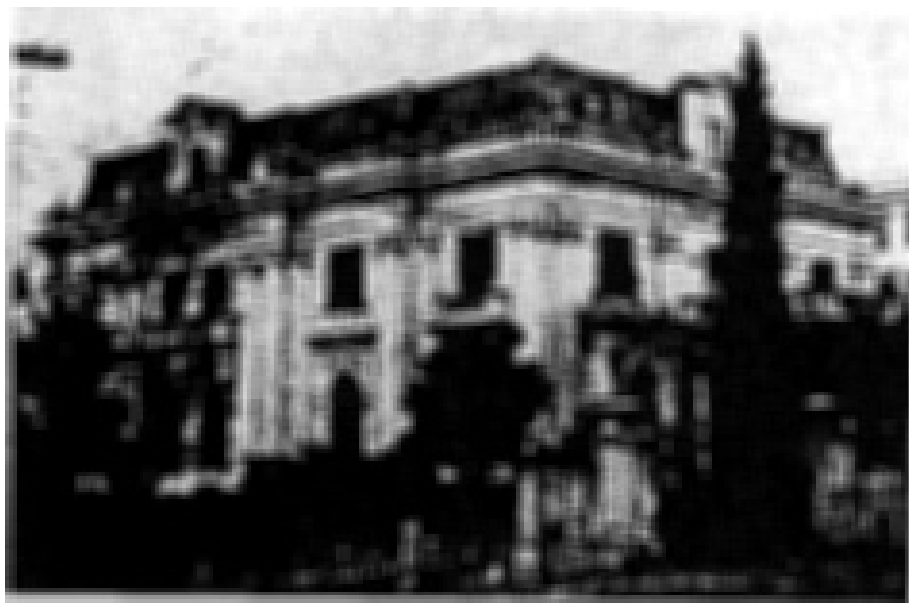


Figura 20: Moradia em Higienópolis  
Fonte: Pierson (1942)

período de 1954 a 1957. Embora fragmentário enquanto processo, a regulamentação que ocorre nesses quatro anos, em São Paulo, define um território contínuo e com preciso significado no contexto da cidade: o setor sudoeste, entre os mais valorizados da cidade, onde predominam as moradias da população de alta renda e os serviços e comércio a elas voltados. território.

Do ponto de vista geográfico, não há nenhuma novidade nessa relação controle do uso e ocupação do solo / setor sudoeste, em São Paulo.

As áreas controladas pelo Código de Obras Arthur Saboya, de 1934, como mostra Rolnik (1995) já se concentram neste setor. ( fig. 18 ) Se considerarmos a regulamentação que trata do uso estritamente residencial que se inaugura em 1931 com a zona do Jardim América e se dissemina aplicada a ruas, em 1937, podemos observar que se restringe aos bairros a população de alta renda, stricto sensu, predominando em Higienópolis, Pacaembú e Jardim América. Entre 1954 e 1957 são regulamentados tanto bairros criados pela companhia inglesa São Pau-

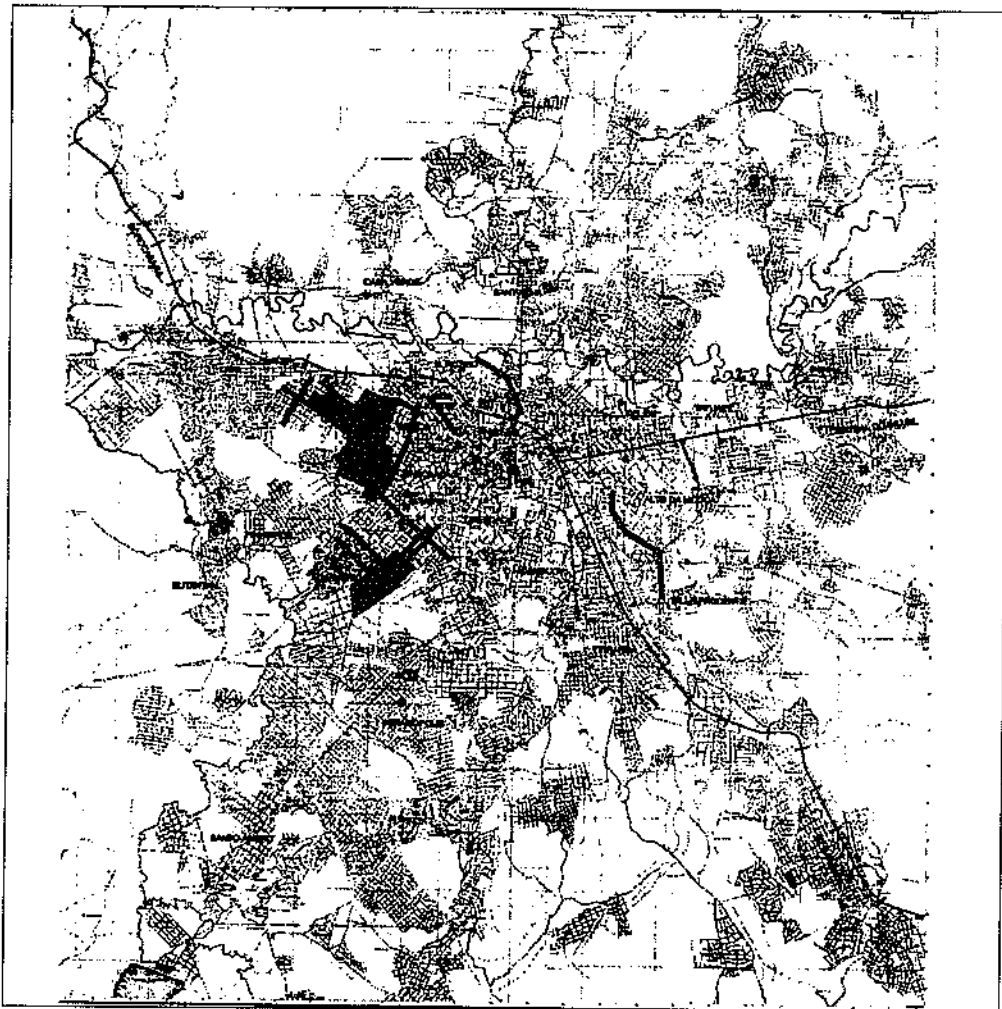


Figura 18: Município de São Paulo - Áreas Protegidas por Legislação Urbanística - 1934  
Fonte: Rolnik (1995)

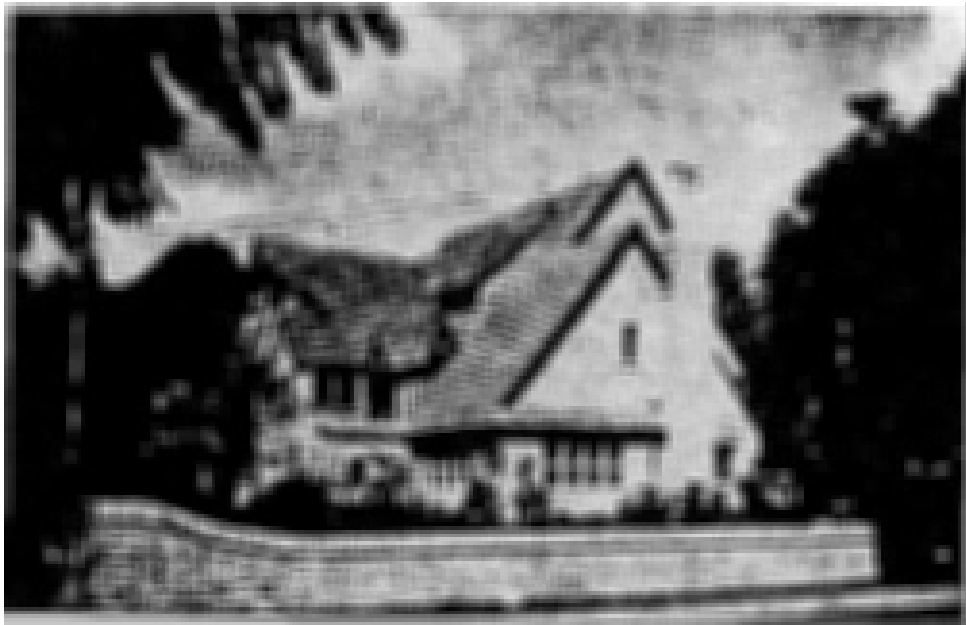


Figura 21: Moradia no Jardim América  
Fonte: Pierson (1942)

lo Improvements Co. (Cia. City) -Jardim América, Pacaembú e Pacaembuzinho, Alto da Lapa, Boaçava, Butantã - como bairros realizados por empreendedores locais, seguindo o padrão City, como é o caso do Jardim Europa. Além destes são incluídos, também, bairros predominantemente residenciais, que fogem totalmente ao padrão City, mas estão localizados no entorno de equipamentos como a Sociedade Hípica Paulista e Ibirapuera, o que lhes confere um potencial de adequação ao padrão dos demais. É o caso, por exemplo, do Brooklin Paulista e Vila Nova Conceição, que, como mostra Silveira Mendes (1954: 288), se desenvolvem a partir de 1940 e, ao lado de clubes recreativos que neles se instalaram devido ao ambiente semi-rural que os caracterizava anteriormente, e de residências de alto padrão, são ocupados, também, por indústrias e comércio, principalmente a partir do alargamento da avenida Santo Amaro e da instalação do Aeroporto de Congonhas. São bairros cujo traçado obedece ao esquema tabuleiro de xadrez, loteados por empresas que, ao contrário da City, somente se preocuparam com a abertura das ruas e venda dos lotes, e que, portanto continham numerosas

ruas desprovidas de qualquer serviço público.

Em 1941, Donald Pierson (1942: 199-238) desenvolve a pesquisa "Habitações em São Paulo: Estudo Comparativo", onde analisa dois grupos de bairros: Bexiga, Móoca e Canindé, áreas de concentração de cortiços, que chama de "área inferior", e Jardim América, Higienópolis e Pacaembu, que chama de "área superior". Através de pesquisa direta realizada em cem casas de cada grupo de bairros, o autor nos dá um retrato do universo atingido pela legislação em São Paulo. Enquanto na área inferior 91% das moradias são alugadas, na superior 86% são próprias. Nas primeiras, o número de cômodos por moradia varia de 2,5 a 3,3, enquanto no segundo, varia de 14 a 20, e as áreas de terreno por edificação é de 880 a 1580 m<sup>2</sup>. Pierson mostra ainda as diferenças entre os bairros em relação à provisão de infraestrutura, como gás, eletricidade, água encanada. Fig. 22

O estudo de SAGMACS (1958) abrangendo toda a cidade, realizado dezesseis anos após a pesquisa de Pierson, permite avaliar que as áreas atingidas pela legislação de zoneamento em 1957 se restringem aos setores da cidade

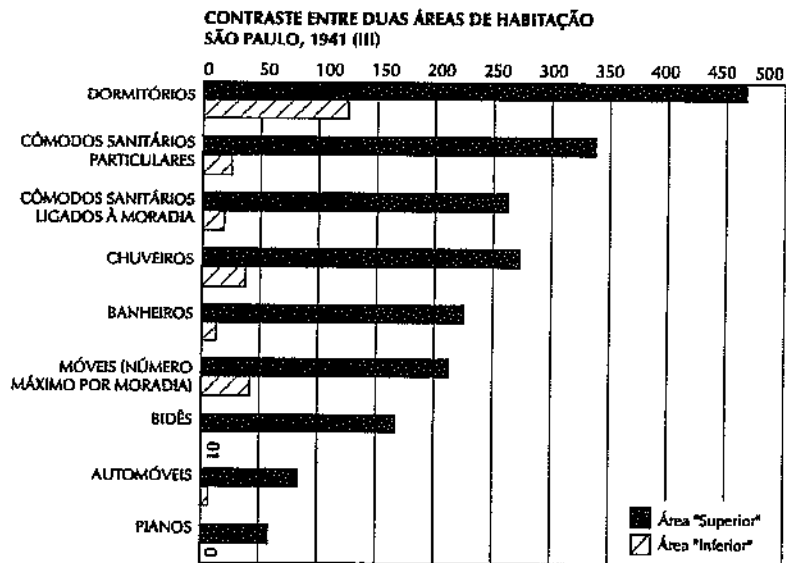
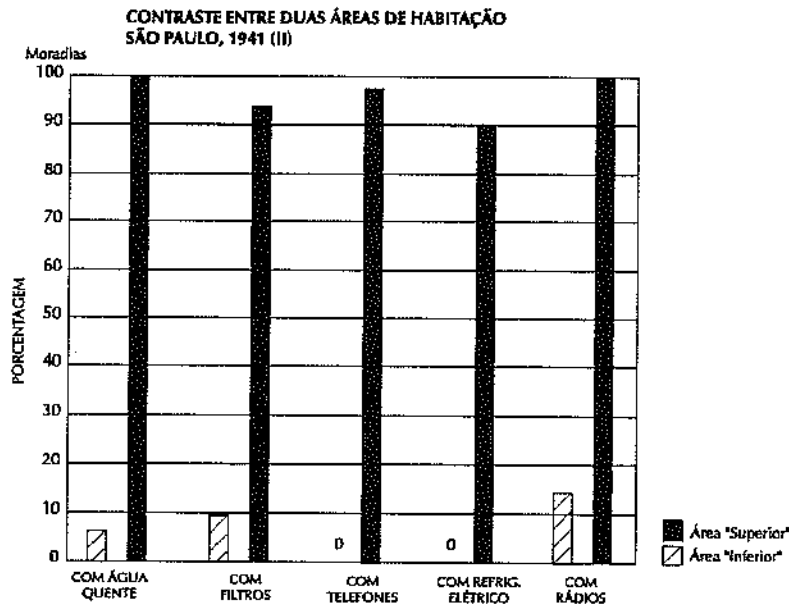
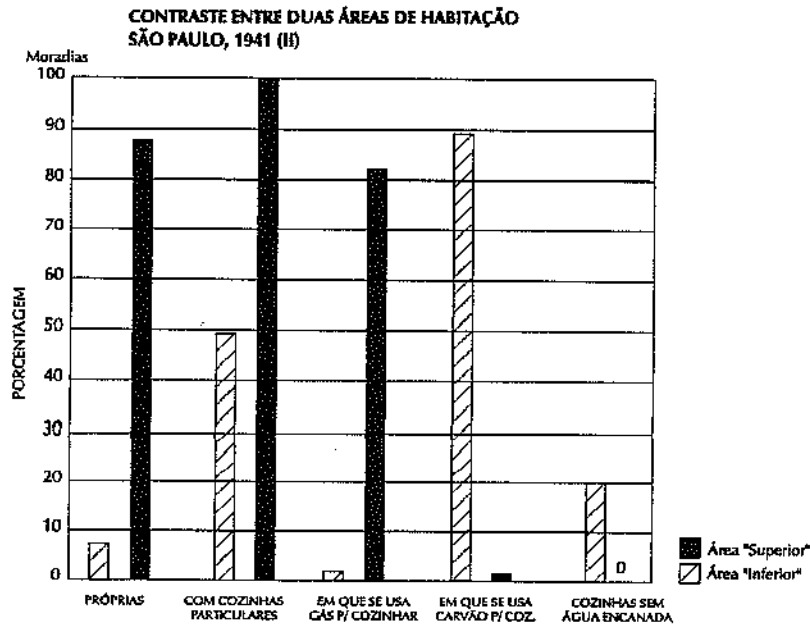


Figura 22: Contraste entre duas áreas de Habitação - São Paulo, 1941 - I,II,III  
Fonte: Pierson (1942)

com as melhores condições de equipamentos básicos - iluminação pública, eletricidade domiciliar, rede de esgotos, rede de água, coletores de águas pluviais, guias e sarjetas, pavimentação e calçadas. Nestes setores predominam, segundo a pesquisa, áreas ocupadas pelas classes médias superiores, como também áreas mixtas onde estão presentes classes médias inferiores. fig. 23

O dado novo com a adoção dos princípios de zoneamento baseado na demarcação de zonas, com articulação de todos os parâmetros urbanísticos, está na possibilidade de ampliar o controle à escala da ocupação do setor sudoeste pelas classes de alta renda e à escala de transformações que ocorrem na cidade a partir dos anos 40. A apropriação do setor sudoeste pelas classes altas se inicia, como mostra Villaça (1978: 193-200) com a ocupação de Vila Buarque, Santa Cecília e Higienópolis, em fins do século XIX. O autor analisa como se dá o que chama de "apego" a uma determinada direção de expansão territorial, no caso, o setor sudoeste, pelas camadas de mais alta renda. Segundo o autor, além de imprimirem ao setor o nível estético compatível com seus valores, implantam a melhor rede de infraestrutura, e concentram todos os equipamentos, como escritórios de profissionais liberais, cinemas, clubes e lojas, além de órgãos encarregados da condução da sociedade - "a cúpula da administração pública". Nesse sentido, abandonar a região, significa abandonar um alto nível de serviços e ficar longe do centro da cidade, dos órgãos administrativos, etc. Villaça mostra, ainda, que a partir do momento em que as elites formam seus bairros exclusivos, o impacto na estrutura urbana é significativo, pois estes passam a comandar a direção do crescimento do centro da cidade, atraindo escritórios, lojas, bancos, etc.

A década de 40 aparece como um momento importante desse processo de apropriação do setor sudoeste, pois conclui-se uma etapa da intervenção da City em São Paulo, consagrando o padrão bairro jardim. Em 1950, com o loteamento do Jardim Guedala, no Morumbi, todas as terras adquiridas pela empresa, em 1911, quando a Cia. se instala em São Paulo, estavam devidamente loteadas, vendidas ou ocupadas, e bem sucedidas financeiramente. (Bacelli, 1982: 51) A City investe no setor sudoeste desde a primeira década do século XX, impondo um novo padrão de urbanização para os bairros exclusivos da população de alta renda. Com a abertura do Jardim América, nos moldes da cidade jardim, com projeto elaborado pelo inglês Barry Parker, o esquema de ruas curvas e pequenos jardins substituem o traçado em tabuleiro de xadrez que marcou as soluções em Campos Elíseos e Higienópolis. O modelo é imediatamente aceito e reproduzido, não só pela City, como também por empreendedores locais. Em função da valorização da região com a abertura do Jardim América, por exemplo, é lançado o arruamento do Jardim Europa, em 1921, pela Sociedade Anônima Jardim Europa composta pelas famílias Garcia, Klabin e Lafer, com projeto elaborado pelo Escritório Técnico Hippolyto Gustavo Pujol (Reale, 1982: 200)

A importância da City está não só em redesenhar o espaço das áreas residenciais das elites, como também em sua atuação impulsionadora da ocupação do setor sudoeste por esta camada da população garantindo sua valorização imediata. O Jardim América é implantado numa área periférica, para além do perímetro urbano, que exige altos investimentos em infraestrutura para torná-la atrativa e deslocar as moradias das elites do espigão da avenida Paulista para áreas de várzea consideradas inóspitas, distantes cerca de cinco quilômetros do centro da cidade. A



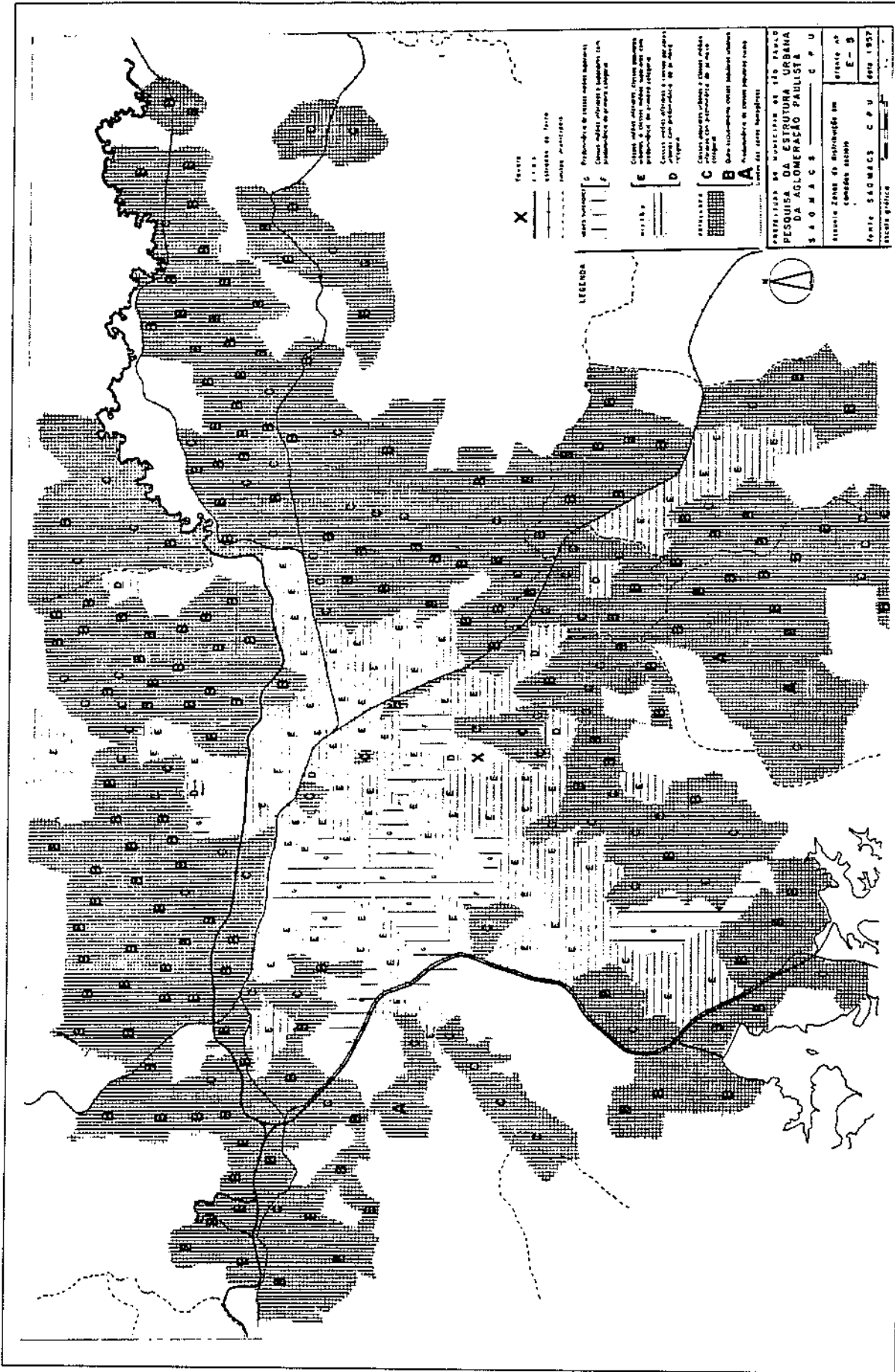


Figura 23: Zonas de Distribuição em Camadas Sociais  
 Fonte: SACMACS (1957/Planta E-5)

mesma estratégia é utilizada no Jardim Guedala, no Morumbi, que expande o setor para além do rio Pinheiros, num momento em que a mancha contínua da área edificada da cidade ainda não havia transposto o rio.

Em contraste com a maioria dos bairros periféricos que vinham sendo criados, principalmente nas Zona Norte e Leste, onde os loteamentos se limitam exclusivamente à simples abertura de ruas, sem qualquer outro benefício, os serviços públicos foram rapidamente instalados: em 1928 se inicia o calçamento, em 1931 chega a iluminação pública e em 1934 se inaugura uma linha de ônibus que liga o bairro à Praça do Patriarca. (Bacelli, 1982: 142-143). Com isso, desde os anos 20 o Jardim América aparece entre os bairros com terrenos ofertados com preços mais altos em São Paulo, o que anteriormente se restringia ao centro da cidade e aos bairros a ele contíguos. A figura 24 mostra em que me-

didamos os preços de terreno do Jardim América, a partir dos anos 20, ultrapassam a média dos preços de terreno no conjunto da cidade.

Além da consolidação do modelo bairro jardim, os anos 40 são marcados por mudanças significativas no processo de verticalização em São Paulo. Antes de mais nada, destaca-se o fato de mudança na forma de produção dos edifícios. Souza (1994: 98) define o ano de 1947 como do início da incorporação de edifícios em São Paulo, quando passam a ser produzidos para venda, em função das desvantagens colocadas para a produção de imóveis para aluguel pela Lei do Inquilinato em 1942. Uma outra mudança, segundo Somekh (1987: 85) é o fato da verticalização residencial extrapolar a área central e inverter a predominância de edifícios de uso terciário restritas ao centro. Nesse sentido, edifícios residenciais se disseminam por inúmeros bairros, com uma tendência clara de

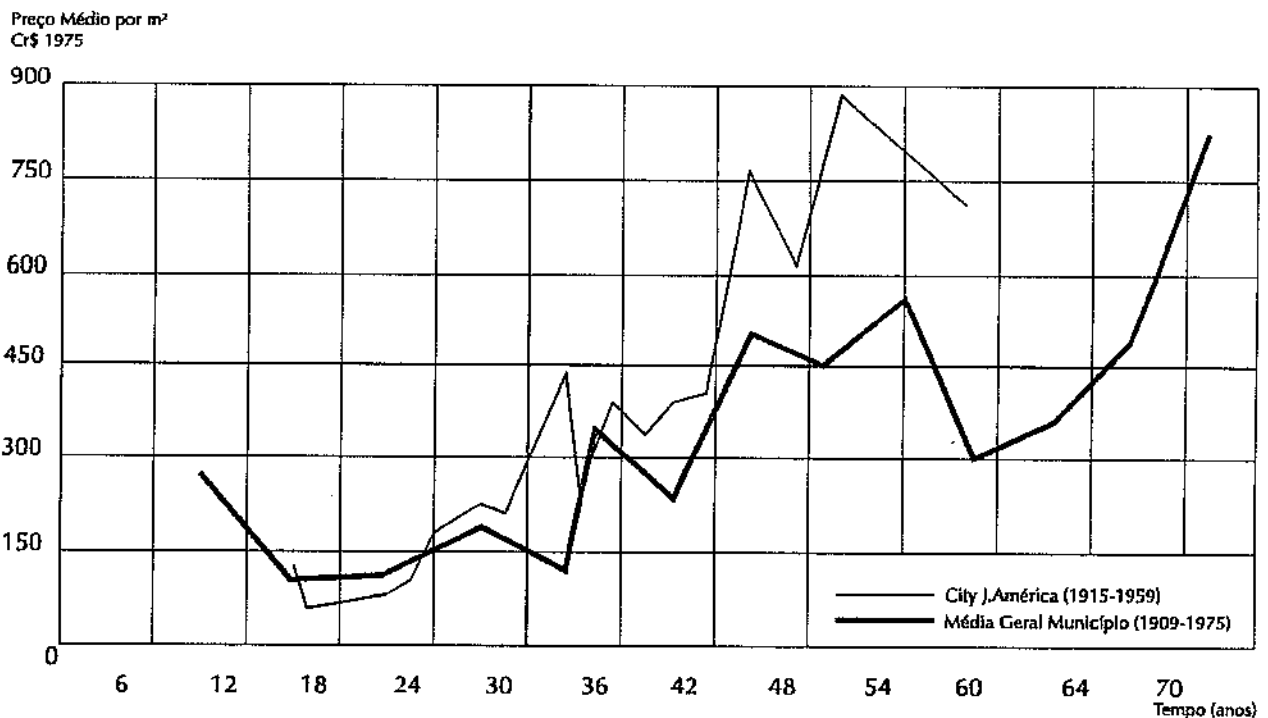


Figura 24: Evolução dos Preços de terrenos: Cia City (1915-1959), Município de São Paulo (1909-1975)  
Fonte: COGEP (1979)

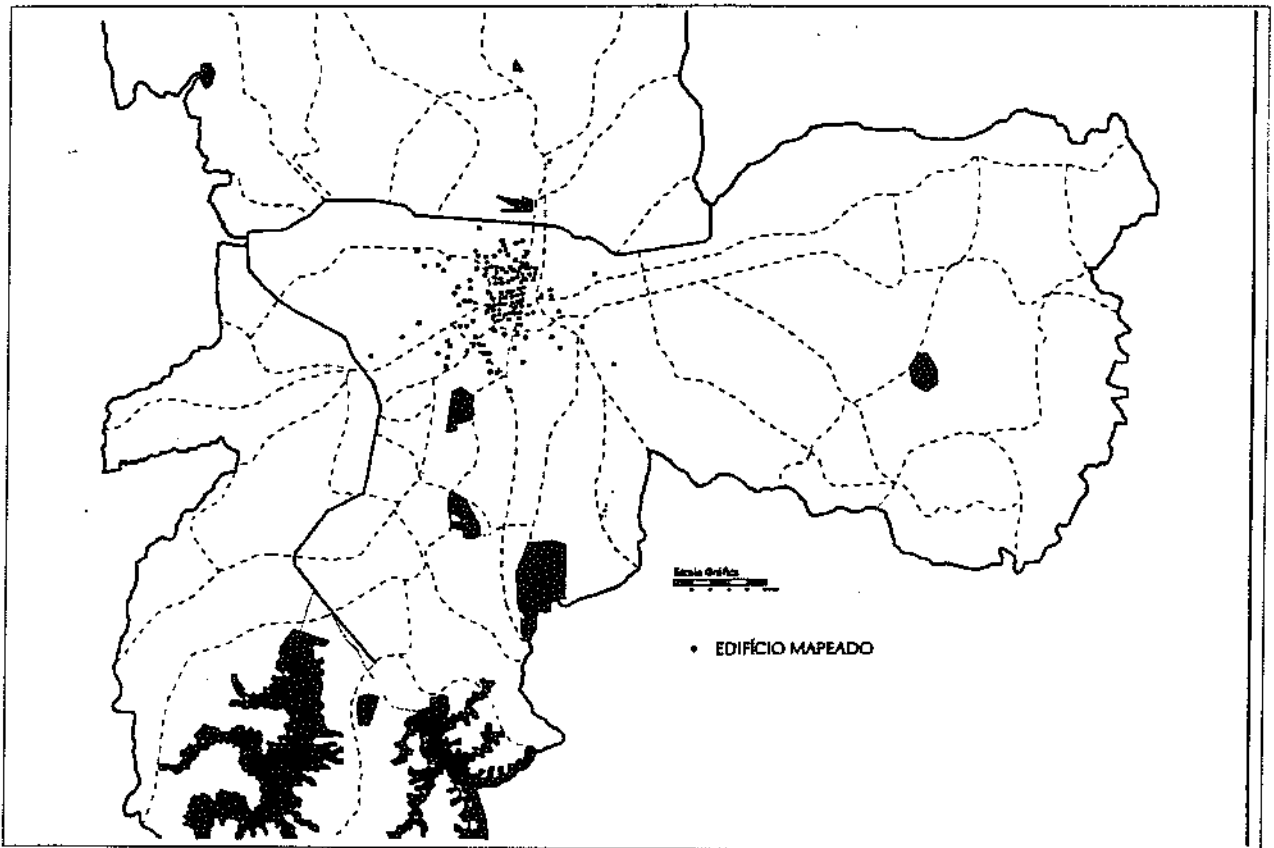


Figura 25: Município de São Paulo - Localização do Crescimento Vertical 1940 - 1957  
Fonte: Somekh (1987)

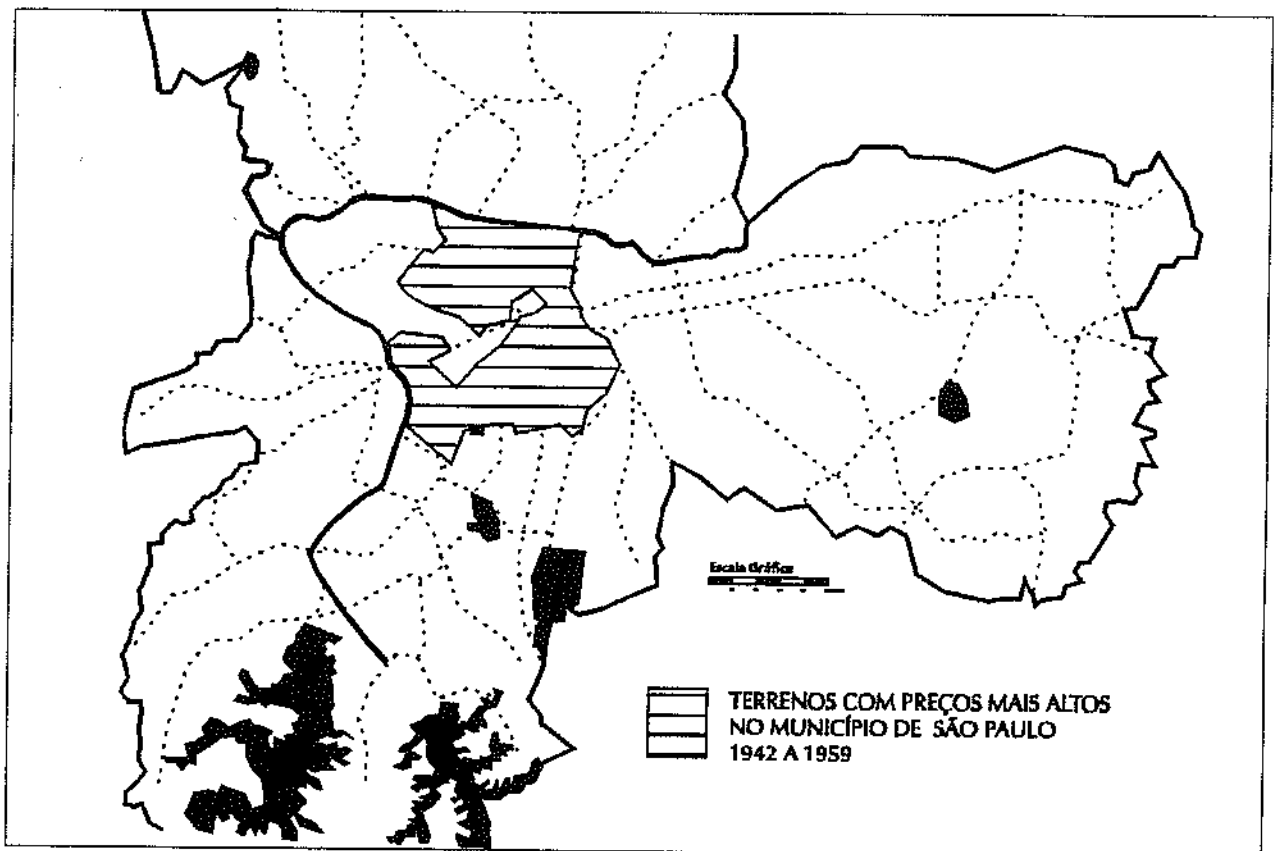


Figura 26: Município de São Paulo - Áreas com ofertas de terrenos com preços mais altos - 1942-1959  
Fonte: COGEP (1979)

expansão no sentido sudoeste. Nos anos 40, não apenas o Jardim América, como também os demais bairros jardim implantados - Jardim Europa, Jardim Paulistano, Pacaembu, Alto da Lapa - atingem preços equivalentes aos de terrenos localizados em bairros em processo de verticalização, como Higienópolis e Perdizes. (Cogep, 1979) Assim, o setor sudoeste é foco de duplo processo de valorização: via verticalização e via bairros jardim. (figs. 25 e 26)

O recurso de controle através da definição de ruas destinadas unicamente a moradias isoladas e ruas passíveis de verticalização, que vinha sendo utilizado para as áreas de alto padrão, torna-se ineficiente e incompatível com a escala das áreas e do conflito de interesses. A ampliação das possibilidades de controle do uso e ocupação do território através do regime zonal

é evidente. Comparando-se os mapas I e II pode-se avaliar a multiplicação da área destinada ao uso estritamente residencial, com possibilidades controladas de verticalização, que se deu no espaço de menos de quatro anos, no setor sudoeste da cidade. Assim, pode-se afirmar que o zoneamento, tal como se efetiva a partir da disseminação do regime zonal, aparece como estratégia do governo municipal que completa o processo de apropriação do setor sudoeste pelas camadas de alta renda. A regulamentação, como veremos diante, atua para garantir a manutenção do caráter dos bairros jardins, para garantir a verticalização e demais usos que a ocupação do setor pelas classes de alta renda demanda, e protege os valores das propriedades, potencializando um segmento específico do mercado imobiliário.

## **2** O ZONEAMENTO COMO MOSAICO DE LEIS PARCIAIS

### As leis precursoras

#### O Acto 127: zoneamento funcional e proteção à propriedade

Os elementos básicos do zoneamento que se desenvolve a partir de 1947 já estavam presentes em três leis aprovadas nos anos 30 e início dos anos 40: o Acto 127 de 1931, a lei 3571 de 1937 e o decreto-lei 99 de 1941. Estas leis tratam, respectivamente, da demarcação de uma zona funcional, do controle da verticalização em zonas estritamente residenciais e de parâmetros construtivos no âmbito de uma zona, sendo que as duas primeiras seguem de perto princípios da unidade de vizinhança. Estas leis atuam como precursoras do processo que se instaura em 1947 de construção do zoneamento na perspectiva de uma lei abrangente ao conjunto da cidade.

O Acto 127 é decretado no período em que Anhaia Mello ocupa o cargo de prefeito da capital. Pela primeira vez na legislação de uso e ocupação do solo, em São Paulo, é utilizado o termo zoneamento, ainda em inglês - *zoning*, além da nova terminologia, este Acto introduz dois elementos que permitem entendê-lo como primeiro passo para uma nova modalidade de controle do uso e ocupação do solo na cidade. O primeiro elemento se refere à demarcação de uma zona funcional, onde só são permitidas "habitações particulares-residenciais". Seguindo o esquema das unidades de vizinhança, são estabelecidas as condições para criação de núcleos comerciais. Estes só podem ser implantados através da apresentação de projeto completo de localização e construção, com anuência de 75% dos proprietários dos imóveis, dentro de um círculo de raio de 400 metros a partir do

mesmo. Admite-se apenas um núcleo comercial dentro do mesmo círculo, e este deve se localizar, de preferência, nos cruzamentos de vias principais ou destas com vias secundárias. O Acto define, também, o recuo de seis metros do alinhamento da calçada para todas edificações. O segundo elemento é a criação de uma Comissão, que deve ser presidida pelo prefeito e constituída por técnicos da Diretoria de obras e Viação, para elaboração de um "regulamento diferencial de especialização (*zoning*) para toda a cidade de São Paulo" ( art.3o.). A formação da Comissão, embora não ocorra, oficializa a perspectiva de elaboração de uma lei geral de zoneamento para São Paulo.

A divisão da cidade em zonas já havia sido utilizada em São Paulo para definição da destinação urbana e rural do solo, em 1916, e em 1920 são acrescentadas as destinações central e suburbana, que são reiteradas no Código Arthur Saboya de 1929. Estas zonas obedecem a um desenho esquemático de círculos concêntricos, admitindo um gradiente de intensidade de funções urbanas - das centrais às suburbanas - à medida que se distanciam do centro. Em termos de parâmetros construtivos associados às zonas, o Código estabelece apenas alturas superiores para edificações na zona central. A restrição a determinados usos em áreas nobres da cidade já fazia parte do Padrão Municipal e de seu regulamento, o Código de Posturas do Município de São Paulo, ambos de 1886. O primeiro proibia cortiços na área central, e o segundo exigia para esta modalidade habitacional frente mínima de 15 metros e recuos laterais de 5m. O recuo aparece pela primeira vez em 1894, para edificações na avenida Paulista e, em 1911, ao se definirem alturas mínimas para edifícios localizados em determinadas ruas da área cen-

tral, são adotados, segundo Somekh(1996), padrões do Building Code of New York condicionando a dimensão dos recuos de frente à maior ou menor verticalidade dos edifícios. A lei de arruamentos de 1923 estabelece como estritamente residenciais ruas com largura entre 8 e 12 metros, e esta relação uso/largura de vias é ampliada no Código Arthur Saboya de 1929. Formas mais radicais de controle de uso eram exercidas pela polícia, que atuava no controle de estabelecimentos de prostituição e cortiços.

O que diferencia estas regulamentações da concepção contida no Acto 127 é, em primeiro lugar, o fato de não terem o duplo caráter compreensivo - abrangência ao conjunto da cidade e parâmetros funcionais e construtivos articulados por zonas. A segunda diferença está no fato destas regulamentações serem produto de uma visão de controle dos territórios da cidade em que os objetivos da regulamentação explicitados são os de atender à necessidade de salubridade do ambiente urbano e à necessidade de preservação de valores morais, seguindo os princípios higienistas que aliam organização do ambiente urbano e controle social. O exemplo mais radical dessa visão, em São Paulo, é o controle da prostituição feminina institucionalizado nos anos 20, sob a responsabilidade da Polícia de Costumes, que culminou com a demarcação da zona de prostituição no Bom Retiro, de 1940 a 1953, onde ao controle funcional se estabelecem mecanismos de controle sobre a figura da mulher prostituta. (Feldman, 1989) Ao analisar o conjunto da legislação urbanística, em São Paulo, de 1886 a 1936, Rolnik (1995) mostra que os efeitos dessa legislação extrapolam a questão da moral e da salubridade. Além de organizar e classificar os territórios e discriminar formas espaciais que atuam como paradigmas culturais, a legislação atua na formação de mercados imobiliários segmentados.

O Acto 127 sinaliza para uma nova etapa do processo de regulamentação do uso do solo em São Paulo, se vinculando a uma visão de urbanismo que se justifica explicitamente em termos econômicos e onde todo o espaço urbano se fragmenta em setores que se diferenciam a partir das funções urbanas que os compõem. Assim, o ponto de partida de controle é funcional e as justificativas de salubridade, ao invés de se aliam às questões morais, se aliam a justificativas econômicas de proteção à propriedade. Não que se eliminam as intenções de controle social, mas assim como as intenções econômicas não eram explicitadas nas leis anteriores, o controle social deixa de ser mencionado.

As motivações de bem-estar, saúde, conforto, aliadas a objetivos de proteção à propriedade e estabilização do preço do solo, já se explicitam nas primeiras leis americanas de zoneamento, em cidades como São Francisco e Modesto, por exemplo. Este discurso se mantém no século XX, nas leis americanas utilizadas como referência para a elaboração do zoneamento em São Paulo. Se nos limitarmos apenas a três referências essenciais para a conceituação urbanística que dá suporte às propostas e leis elaboradas no Departamento de Urbanismo, a partir de 1947 - a lei de Nova York de 1916, primeira lei geral de zoneamento americana, o Regional Plan of New York, de 1929, a publicação da International City Manager's Administration (1941) podemos avaliar a filiação que se estabelece entre o zoneamento realizado em São Paulo e o americano. No relatório final da comissão responsável pela lei de Nova York em 1916 encontramos esta afirmação:

There is an intimate and necessary relation between conservation of property values as here proposed and the conservation of public health, safety and general welfare. Throughout a city the areas in which values have been depressed by the invasion of inappropriate uses or lack of building control as to height, courts,

and open spaces, are the areas in which the worst condition as to sanitation and safety prevail and where there is the greatest violation of the things essential to public comfort, convenience, and order. ( City of New York, Board of Estimate, 1916 :13)<sup>1</sup>

Edward Basset (1929: 352, 353) - considerado o pai do zoneamento americano - autor da lei de Nova York de 1916 e responsável pelo zoneamento no Regional Plan of New York, afirma que o zoneamento não pode se basear unicamente em princípios estéticos, e deve considerar princípios de saúde e de economia, pois visa o futuro e protege a propriedade. O zoneamento, segundo Basset, protege as áreas de futuras invasões por usos impróprios, para proteger e estabilizar o que é bom e prevenir o que é ruim. Parte do princípio de que o que é mais atrativo tem mais valor e, nesse sentido, o zoneamento deve tornar as localizações mais atrativas para usos adequados. A grande preocupação de Basset na viabilização do zoneamento é com os proprietários de terrenos e George B. Ford, um dos redatores da lei de Nova York, confirma que a lei responde a compromissos de preservar o valor da propriedade imobiliária. (Dal Co, 1975: 225)

Na primeira publicação da International City Manager's Administration com instruções para elaboração de uma lei de zoneamento, utilizada pelos técnicos do Departamento de Urbanismo, Ladislav Segoe ( 1941: 366 ) também alia aspectos de salubridade e economia nos objetivos do zoneamento. Defende o zoneamento como um estabilizador de valores de terreno: índices razoáveis de altura dos edifícios, ocupação do lote e densidade populacional tendem, segundo o autor, a ajustar e estabilizar os valores, promovendo, ao mesmo tempo, a saúde pública, a segurança e minimização de perdas devido à congestão de todos os tipos.

Este universo de objetivos está claramente co-

locado no texto de justificativa do Acto 127, que atribui ao poder de polícia da administração municipal a regulamentação da propriedade privada. No texto da lei assinada por Anhaia Mello , os objetivos de bem estar - controle do uso da propriedade de "maneira incommoda ou nociva aos vizinhos e prejudicial aos valores urbanos" - são aliados aos objetivos econômicos, considerados tanto os que se referem ao poder público, como os que dizem respeito aos proprietários. O Acto se refere ao *zoning* como um instrumento de previsão de investimentos públicos, ao afirmar que " o desenvolvimento regular de um sistema de vias de comunicação e de serviços de utilidade pública só pode se processar se conhecidas previamente as necessidades e características dos diversos serviços urbanos". Em relação aos proprietários, o *zoning* é apontado como instrumento para "proteger os capitais investidos em imóveis urbanos, evitando a intromissão de edifícios impróprios ou de usos impróprios de edifícios em determinadas situações" e para "impedir que a especulação sobre a valorização dos imóveis provoque a mudança rápida e prematura do caráter dos distritos, em detrimento da propriedade particular e da estética urbana ". Considerando-se esta argumentação e o setor da cidade sobre o qual a primeira iniciativa de *zoning* é utilizada, podemos afirmar que o Acto 127, seguindo à risca o modelo americano, contém o duplo objetivo que constituirá, na prática, a meta central do zoneamento que é implementado em São Paulo, a partir de 1947, como mostraremos ao longo deste trabalho : proteção das áreas de maior prestígio e proteção do valor de seus terrenos.

A zona em questão é criada na área delimitada pelas ruas Estados Unidos, Brigadeiro Luiz Antonio e Dona Hyppolita, no Jardim América , primeiro bairro planejado pela Cia. City, em São Paulo. Projetado pelo arquiteto inglês Barry


Parker para a elite paulistana, seguindo o modelo da cidade jardim de Ebenezer Howard, o bairro começa a ser implantado em 1915, numa área de mais de um milhão de metros quadrados, próxima à várzea do rio Pinheiros. Esta localização, tida como inóspita devido à sua extrema umidade, exigiu elevados investimentos da empresa para criar todos os atrativos para os futuros clientes. O bairro é subdividido em lotes em torno de 1000m<sup>2</sup> e, de início projetado para conter edifícios públicos, equipamentos culturais e esportivos, além de um distrito comercial, após várias reformulações torna-se estritamente residencial. Concebido como um conjunto onde o traçado das ruas, a volumetria, a proporção de áreas verdes, compõem um bairro que a Companhia pretende marcar como padrão de seus empreendimentos, são estabelecidas, em contrato, restrições que impedem ao proprietário alterações dos padrões de uso e ocupação dos lotes adquiridos.

Desde o início de suas atividades no Brasil, em 1911, a Cia. City mantém estreitas relações com a administração da cidade e com empresas concessionárias, na medida em que seus loteamentos, distantes das áreas centrais, precisam ser acompanhados de significativas obras de infraestrutura e provisão de serviços públicos. A empresa estabelece acordos que envolvem órgãos oficiais e empresas como a Light and Power e a São Paulo Railway Station. Desses acordos resultam a participação da Cia. City na abertura de vias públicas, na arborização de ruas e praças, na construção de galerias pluviais, financiamento de redes de água e esgoto, e doação de grandes áreas à prefeitura, como por exemplo uma área de mais de 25.000 m<sup>2</sup> para construção do Estádio do Pacaembú. Além disso, a City subsidia as empresas concessionárias para provisão de luz e gás e também empresas de transporte coletivos para que promovam acesso a seus terrenos. Em contrapartida, além da

prioridade das obras públicas em suas áreas e a consequente valorização de seus imóveis, recebe vários benefícios por parte de órgãos públicos, dentre estes, a adoção de leis municipais que garantam o padrão de seus empreendimentos. As relações City/ administração municipal são tão explícitas, que Vitor da Silva Freire, que dirigiu o setor de urbanismo por mais de duas décadas, após deixar a prefeitura, participa da direção da empresa em São Paulo, e um membro da diretoria da empresa - o vereador Henrique Dumont Villares - participa da Comissão Orientadora do Plano Diretor instalada em 1954. (Bacelli, 1982, cap.2)

Anteriormente à criação da zona do Jardim América, restrições contidas em contratos da City já haviam sido incorporadas à legislação municipal, mas se restringiam a detalhes projetuais, como, por exemplo, o fechamento dos lotes com muretas e cercas vivas que resul-

PERCORRA OS BAIRROS-MODELOS CREADOS PELA



e veja quão salutareas são os regulamentos que os seus contratos estabelecem, assegurando, através dos tempos, as suas características de bairros essencialmente residenciais e aprazíveis pela garantia de salubridade e boa vizinhança.

Procure conhecer os novos loteamentos da Companhia City, cada vez mais perfeitos, em todos os sentidos.

Há mais de quatro decênios vem a Companhia City contribuindo para o progresso e embelezamento desta grande metrópole, que se engalana para comemorar condignamente o seu IV Centenário.

**COMPANHIA CITY**

A maior organização imobiliária e urbana da América do Sul

Rua 15 de Novembro, 89 — São Paulo — Telefone: 33-2111

Figura 27: Publicidade da Cia City  
Fonte: Digesto Econômico (1955)



tou no Ato 1197 de 1918. Ao delimitar uma zona abrangendo o bairro e definir sua ocupação por residências isoladas, o Ato 127 inaugura a primeira de uma longa série de regulamentações através das quais o poder público legitima o padrão dos empreendimentos daquela que é, segundo Bacelli (1982:56), a mais importante companhia imobiliária em São Paulo, no período.

Em 1934, o Código de Obras Arthur Saboya incorpora o Ato 127 na forma de dois artigos: o artigo 40, referente à delimitação da zona do Jardim América e às condições para criação de um núcleo comercial, e o artigo 41, que se refere à criação da Comissão para elaboração do "zoning". O Ato 127 se notabiliza como Artigo 40 e passa a ser utilizado de diferentes formas e intensidades nas décadas seguintes, no processo de construção do zoneamento de São Paulo. Quanto à Comissão, não chega a se efetivar com esta função específica, mas a elaboração do zoning será incorporada pela Comissão do Código de Obras criada em 1948. A zona do Jardim América permanece como única zona demarcada em São Paulo até 1954, momento em que se inicia a disseminação da prática de demarcação de zonas funcionais na cidade.

A lei 3571:  
o lugar da verticalização

Até 1937 o Artigo 40 se mantém aplicado única e exclusivamente no Jardim América. Neste ano, através da lei 3571, decretada pelo Prefeito Fábio Prado, o artigo 40 passa a ser aplicável não apenas a zonas, mas também a vias públicas, desde que "total ou parcialmente sejam consideradas estritamente residenciais por ato do prefeito". O projeto de lei é proposto pelo vereador Alexandre Albuquerque, em 1936, unicamente para as avenidas Paulista, Angélica, Pedro I, Pompéia e rua Maranhão. Por sugestão da Diretoria de Obras é incluída a av.

Higienópolis, e mais dois artigos: um que abre a possibilidade de construção de habitações coletivas (casas de apartamentos), desde que se mantenha um recuo das divisas do lote, e outro que admite a aplicação do mecanismo a outras vias da cidade.<sup>2</sup>

Esta lei é precursora do minucioso processo de construção do instrumento de zoneamento em São Paulo que se desenvolverá de forma sistemática a partir de 1947. Este processo se dá a partir de variações que vão sendo introduzidas no conteúdo original do Artigo 40, em função das especificidades e dos interesses envolvidos em cada área da cidade. Assim, embora não avance na perspectiva da zonificação abrangente ao conjunto da cidade, pois nega a zona, a lei 3571 e as alterações por que passa são paradigmáticas para ilustrar a atuação do setor de urbanismo na utilização do mecanismo de zoneamento em áreas já consolidadas, onde os interesses em jogo são mais complexos. Ao analisarmos as vias nas quais é aplicada a lei, observamos que das seis indicadas, 50% estão localizadas em Higienópolis, bairro que é exemplar para analisarmos os objetivos da lei.

Higienópolis surge em fins do século 19 como bairro aristocrático que substitui Campos Elíseos e se mantém nessa posição até os anos 20. Silveira Mendes (1954: ) o caracteriza com precisão: "com finas residências, verdadeiros palácios construídos no meio de jardins, a lembrar certas mansões da França, onde foram instalarse alguns dos magnatas do café e ricos comerciantes". Nos anos 30, surgem os primeiros sintomas de descaracterização do bairro: intensificação de usos comerciais e serviços, transformação de palacetes em pensões e derrubada de palacetes para construção de edifícios. O primeiro edifício é construído em 1933, o Prédio Alagoas, com cinco andares e uso comercial no térreo, na esquina da rua Alagoas com av. Angélica. Além de inaugurar a verticalização do

bairro, é o primeiro edifício da cidade com um apartamento por andar. O segundo edifício, o Prédio Santo André, projeto do francês Jacques Pilon, surge em 1935, com sete andares, na esquina da av. Angélica com a rua Piauí, também com lojas no térreo. Dois anos depois, também na av. Angélica, é construído o Augusto Barreto, com 10 andares. (Naclério Homem, 1980)

Higienópolis é, nos anos 30, a expressão mais clara da inversão no processo de verticalização que se consolida em São Paulo, a partir de 1940, quando passam a prevalecer os edifícios residenciais construídos em bairros. Anteriormente, como mostra Somekh (1987), a maior incidência de edifícios verticalizados ocorria no centro e para uso comercial e de escritórios. Os edifícios de Higienópolis levam para os apartamentos o conforto das residências, são construídos para locação e, embora com aluguéis superiores aos das casas, têm êxito comercial imediato. Higienópolis está, nos anos 30, entre os bairros mais valorizados da cidade, posição que desfruta desde a primeira década do século XX. (COGEP, 1979)

Enquanto o artigo 40 é formulado em função de um loteamento ainda em processo de ocupação, prevenindo-o de possíveis transformações, a lei 3571 é uma resposta às transformações que já ocorrem nos bairros há décadas ocupados pela população de alta renda. As rígidas regras do artigo 40 são incontestáveis para moradores - em sua maioria proprietários - dos bairros da City, mas nas áreas consolidadas sua aplicação se amolda a outros interesses e pressões. Nestes casos, combina-se a proteção rígida às áreas estritamente residenciais com a possibilidade de ocupação mais flexível nas vias principais. Além das sugestões feitas pela Diretoria de Obras ao projeto de lei de Alexandre Albuquerque, mencionadas acima, o parecer que o órgão emite deixa claro a pressão que

vinha ocorrendo:

Tanto urge providenciar a respeito que não é conveniente aguardar estudos mais circunstanciados sobre o estabelecimento dos diversos "zonings" na Capital, devendo desde já ser publicada disposição legislativa que permite salvaguardar as características dessas vias, providência essa sobre a qual esta Directoria já teve oportunidade de se manifestar, no sentido de salientar a sua urgência, a propósito de vários casos isolados. (PMSP Processo 99501/1936, fl. 7)

A opção de salvaguarda do Departamento de Obras é clara: garante o caráter residencial do bairro, ao permitir a construção de apartamentos e conter a penetração de outros usos, e protege os valores imobiliários não apenas das casas, como também dos apartamentos de luxo, ao definir vias específicas para os últimos. A solução indicada pela Diretoria de Obras é fiel aos princípios da unidade de vizinhança e à recomendação de Basset, ao estabelecer o lugar da verticalização nas vias principais de bairros e submetê-los a recuos generosos. Os apartamentos não devem, segundo Basset (1929:360), se misturar em zonas de moradias com ruas sem tráfego, pois os prédios de apartamentos, ao valorizar a área, desestimulam a construção de casas.

A lei 3571 passa por três alterações, em 1952, 1954 e 1955, período em que os estudos de uma lei geral de zoneamento estavam bastante avançados no Departamento de Urbanismo, e são repassados às leis parciais. Estas alterações rompem com o uso estritamente residencial nas vias submetidas à lei 3571, e nada mais são que novas adequações a situações de fato, ou respostas a demandas de usos diversificados para darem suporte às áreas residenciais de alto padrão. A alteração de 1952, através da lei 4313, se restringe à avenida Paulista, permitindo a construção de hospitais, escolas, edifícios destinados a estabelecimentos de imprensa, rá-

dio, televisão, teatro e cinema. Alguns destes usos, como hospitais e escolas, já estavam presentes no local desde o início do século. A lei 4589 de 1/12/1954 define uma listagem de usos permitidos para todas as vias regidas pela lei 3571, incluindo de floriculturas, farmácias e institutos de beleza, a museus, bibliotecas e agências de Caixa Econômica e estabelecimentos de crédito. Esta nova alteração é desencadeada pela solicitação de uma proprietária de um prédio de apartamentos na avenida Angélica para ocupá-lo com consultórios médicos. O Departamento de Urbanismo recebe um despacho do prefeito Jânio Quadros para propor alterações à lei, e em resposta elabora um projeto de lei que incorpora regulamentações que vinham sendo definidas ao nível de uma lei geral. Para justificar a ampliação de usos permitidos utiliza um argumento pautado no conceito de unidade de vizinhança, que marcará a postura do Departamento de Urbanismo em relação às áreas residenciais: "o zoneamento não deverá ser tão rígido que impeça estabelecimentos indispensáveis à vida social dos cidadãos".<sup>3</sup> Em 1955, a lei 4791, "estabelece condições de zoneamento na av. D. Pedro I", e é mais um aperfeiçoamento da lei 3571. Além de uma lista de usos permitidos, misturando habitações isoladas, prédios de apartamentos, comércio e serviços, define parâmetros urbanísticos: frente mínima do lote, recuos laterais, de frente e de fundo, e taxa de ocupação, que nas alterações anteriores.

A disseminação da lei 3571 e suas variantes perdura até o início dos anos 50 no universo de bairros de alto padrão. Além de Higienópolis, os bairros do Pacaembú e Jardins são os mais atingidos, ocorrendo algumas ruas em Perdizes, nas imediações do Pacaembú, e em Santo Amaro e Vila Mariana. ( Mapa I ) Com exceção das avenidas Angélica, Higienópolis e Paulista, as demais vias estão em bairros onde a

verticalização inexistente. A lei 3571 se configura como um complemento necessário para manutenção de áreas com casas isoladas e será amplamente utilizada de forma combinada ao Artigo 40, a partir do momento em que se retoma a prática de demarcação de zonas. É a forma linear do núcleo comercial para áreas residenciais preconizado pelo Departamento, precursora dos corredores ( CR ), que em 1973 passam a constituir uma das categorias de zoneamento.<sup>4</sup> Na verdade, as unidades de vizinhança como unidades autônomas contidas entre vias arteriais e distribuídas em torno de núcleos comerciais não se concretizam em São Paulo. A lei 3571 é a expressão do desenho real que a cidade assume a partir das radiais do Plano de Avenidas. A organização linear das áreas comerciais, ao longo dos principais eixos viários é uma tendência que já se observa com clareza nos anos 50.

#### O decreto 99: os parâmetros construtivos

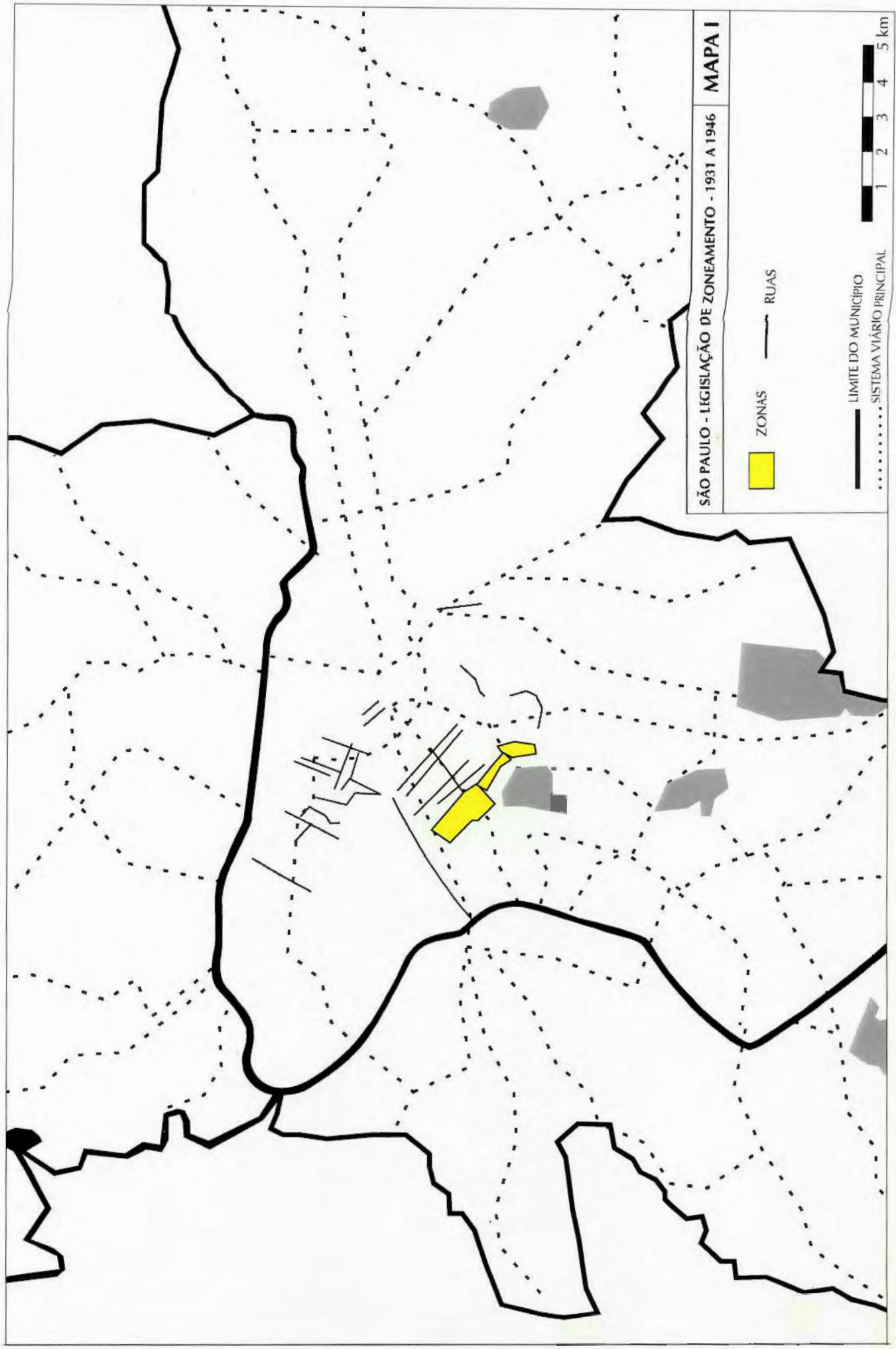
Em 1941, na administração de Prestes Maia na prefeitura de São Paulo, novas condições são estabelecidas para a zona do Jardim América, através do Decreto 99 de 13/ 6/1941. O perímetro da zona é ampliado, as restrições funcionais tornam-se mais rígidas, e são introduzidos parâmetros especificamente construtivos. O perímetro passa a ser composto pelas ruas Estados Unidos, Chile e seu prolongamento até Groenlândia, Groenlândia e Atlântica, e as regras são extensivas a dois trechos da avenida Brasil ( entre avenida Rebouças e rua Atlântica e entre rua Chile e rua Manuel da Nóbrega). O Artigo 40 é revogado, passando a ser vedada "a construção ou instalação de habitações coletivas, colégios, hospitais, hotéis, pensões, clubes e qualquer ramo de indústria e comércio", só sendo permitidas as "construções ou reconstruções de habitações particulares

SÃO PAULO - LEGISLAÇÃO DE ZONEAMENTO - 1931 A 1946 MAPA I

ZONAS — RUAS

LIMITE DO MUNICÍPIO  
SISTEMA VIÁRIO PRINCIPAL

1 2 3 4 5 km



residenciais" (Decreto 99/1941, art. 2o. e 14)

Embora cinco anos antes Prestes Maia tenha feito a defesa apaixonada dos princípios da unidade de vizinhança, abre mão da possibilidade de criação de um núcleo comercial na zona, atendendo aos interesses da Cia. City. Inicialmente, a proposta de Parker para o Jardim América previa não apenas o núcleo comercial, como também uma série de equipamentos que visavam criar atrativos para os compradores. Mas, ao observar o alto padrão econômico dos compradores e o fato de solicitarem frentes amplas para suas propriedades, revê sua proposta. O loteamento torna-se estritamente residencial, a idéia de prédios públicos é abandonada, o núcleo comercial deslocado, e a área de esportes é mantida e posteriormente vendida para instalação do clube Paulistano. (Bacelli, 1980: 139) Desde 1937 a Companhia City vinha solicitando ao prefeito Prestes Maia a promulgação de "Acto Municipal que oficialize nossos regulamentos para as construções no Jardim América"<sup>5</sup> e o Decreto 99 é a resposta dada pela administração à empresa.

As prescrições do decreto ampliam o controle sobre a ocupação do solo e as características das edificações. A área mínima de lotes, em caso de subdivisões, é estabelecida em 800 m<sup>2</sup>, a frente mínima em 24m, e o número de pavimentos em dois. Em algumas ruas a área do lote pode chegar a 500m<sup>2</sup>, com exceção da avenida Brasil onde o lote não pode ter área inferior a 1000m<sup>2</sup>, e o número de pavimentos pode chegar a três. Além disso, o decreto define uma minuciosa variação de recuos de frente, de fundo e laterais em função da dimensão da frente do terreno. Com este rol de parâmetros estabelece-se, pela primeira vez, em São Paulo, uma regulamentação que articula todos os parâmetros - uso, altura, área - numa mesma zona. O resultado é a definição do padrão do bairro - do parcelamento do solo à tipologia

habitacional e, conseqüentemente, da classe social a que se destina. No âmbito do processo de construção do zoneamento em São Paulo, o Decreto 99 é exemplar para ilustrar a submissão do poder público a um contrato estabelecido entre uma empresa privada e proprietários de terrenos, transformando em lei municipal especificidades de um empreendimento voltado para a parcela mais rica da população. O formato da regulamentação contida no Decreto 99 será parcialmente preservado na legislação de 1972, nas Zonas 1, mas será recuperado em 1973. Nas propostas elaboradas pelo Departamento de Urbanismo, como veremos adiante, se privilegia o formato do artigo 40, que viabiliza a criação de núcleos comerciais, evitando a criação de amplas áreas desprovidas de comércio e serviços diretamente ligados à moradia.

#### Os decretos silenciosos

A partir de 1954, a disseminação do Artigo 40 dá um salto qualitativo e quantitativo em direção à construção de uma codificação de zoneamento. Desde a criação do Departamento de Urbanismo, em 1947, várias propostas de leis de zoneamento geral já haviam sido elaboradas, como veremos adiante, mas nenhuma chega a ser aprovada. Nesse sentido, paralelamente às tentativas de implantar uma lei geral, adota-se a estratégia de definir regulamentações limitadas a bairros ou conjuntos de bairros.

Até 1954 perdura a aplicação do Artigo 40 a ruas, dando continuidade ao processo iniciado em 1937, mas entre 1954 e 1957 ocorre uma mudança substancial na aplicação da legislação de zoneamento em São Paulo, que resultará no conteúdo essencial da lei de zoneamento aprovada em 1972. A explicação para uma mudança, a partir de 1954 passa, sem dúvida, pela maturidade técnica adquirida em relação à

codificação do instrumento, com três projetos de leis gerais elaborados. Mas o fato decisivo é a adoção, após três propostas de leis gerais não discutidas ou mesmo não encaminhadas à Câmara Municipal, da estratégia de utilização do decreto para regular o zoneamento em São Paulo. A decisão é tomada na gestão de Jânio Quadros, quando são feitas várias consultas ao setor jurídico da prefeitura para verificar se a estratégia fere às competências do legislativo. Após vários pareceres divergentes o prefeito solicita, pessoalmente, um parecer a José Adriano Marrey, da Secretaria da Justiça, para, em definitivo, decidir o assunto. Eis a resposta encaminhada ao prefeito:

Senhor Prefeito,

Enquanto não tivermos plano geral de zoneamento, parece-me conveniente a manutenção do statu quo-isto é- continuar-se na expedição de decreto, tanto mais quanto até hoje nada se arguiu em contrário. As atribuições municipais competem, aliás, cumulativamente à Câmara e ao Prefeito. Este não age, no uso de delegação, quando delibera e age com função própria, dentro da competência específica que tem de zelar pelo bem estar geral dos munícipes. A Câmara, aliás, nos termos da lei 3571 de 1937, estabelecendo normas gerais- poderia deixar ao executivo as suas particularidades. Assim, as exigências do corpo do art. 40 do Ato 663 poderiam depender da Câmara- mas a sua aplicação ao critério do Prefeito- tanto mais quanto a ação do Prefeito mais rápida- pode suprir as deficiências- aliunde surgidas, que muitas vezes conduzirão a males irremediáveis. Ainda que se tratasse de delegação - o que contesto- essa se justificaria como necessidade prática em face das dificuldades, às vezes, insuperáveis, que se encontram no processo legislativo.

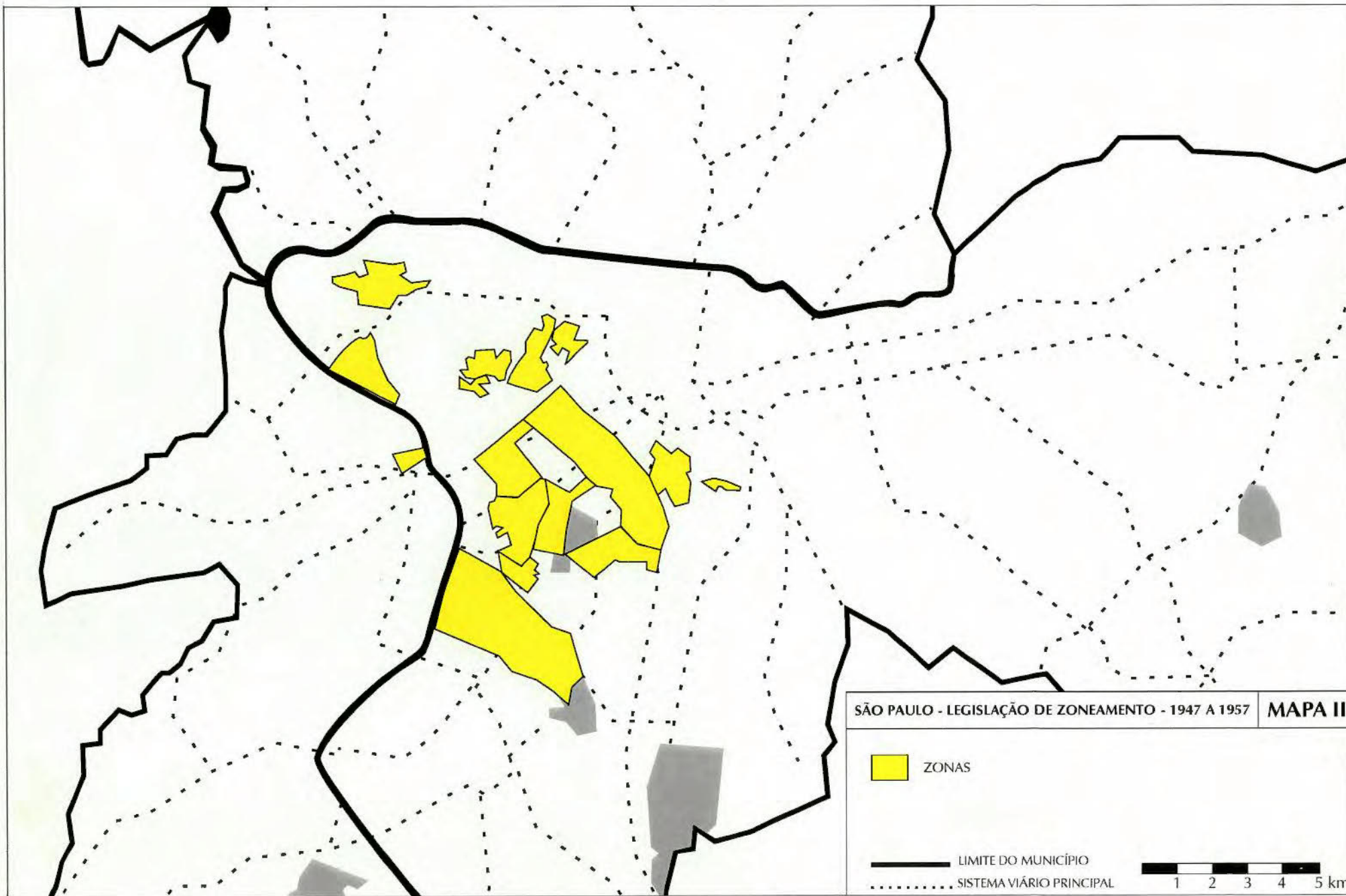
(As) José Adriano Marrey Junior  
(PMSP, Processo 54202/54, fl.7)

O parecer de Marrey foi o estopim para uma avalanche de decretos assinados pelo primeiro prefeito eleito após mais de duas décadas de

governo de interventores. Jânio Quadros aprova o parecer e solicita que se providenciem "as medidas necessárias à expedição dos decretos relativos aos processos que se achavam retidos, aguardando decisão do assunto".<sup>6</sup> O Departamento de Urbanismo recebe a decisão com entusiasmo e, coerentemente com sua visão estritamente técnica, a considera uma "vantagem administrativa", e não questiona a legitimidade de uma legislação implantada na base de decretos. Num parecer assinado por Carlos Lodi, pelo arquiteto Gilberto Junqueira Caldas e pelo pesquisador Elcio Cordeiro dos Santos, se revela o que já estava suficientemente revelado mas não tão explicitamente colocado: os bairros residenciais - "uma das características urbanísticas mais notáveis de São Paulo"- como o objeto, por excelência, do zoneamento, como os bairros que "merecem" proteção:


...devemos lançar mão da expedição desses excelentes e oportunos decretos, para poderemos rapidamente bloquear, proteger, fixar as características residenciais de bairros que merecem, que exigem mesmo essa proteção!  
(PMSP, Processo 107093/54, fl.3)

É segundo esta perspectiva que entre 1954 e 1957 procede-se à demarcação maciça de zonas que agregam conjuntos de bairros ou partes de bairros, em grande parte originados pelos loteamentos da Cia. City. A estratégia adotada pelo Departamento de Urbanismo é a disseminação, por decreto, de zonas submetidas ao Artigo 40, na maioria das vezes definindo ruas ou trechos de ruas aos quais se aplicam a lei 3571. Outras vezes, aplica-se o Artigo 40 a um conjunto de bairros, e no interior dos mesmos demarcam-se setores aos quais as exigências, simplesmente, não se aplicam. Em algumas situações, ainda, demarcam-se lotes no interior de um perímetro submetido ao Artigo 40, nos quais são previstos núcleos comerciais.  
(Mapa II)

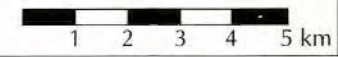


SÃO PAULO - LEGISLAÇÃO DE ZONEAMENTO - 1947 A 1957      MAPA II

 ZONAS

 LIMITE DO MUNICÍPIO

 SISTEMA VIÁRIO PRINCIPAL



Além da recuperação da idéia de zona contida no ato de 1931, a importância do processo que se desencadeia em 1954 está em seu caráter experimental, revelando o processo real de construção do zoneamento em São Paulo. O zoneamento se constrói "ao vivo", por partes, diretamente articulado à dinâmica de alguns setores da cidade, confirmando a hipótese discutida por Mancuso (1978:17) de que o zoneamento não é um instrumento "disciplinar", não resulta de uma postura teórica, mas é resultado de uma série de ações desenvolvidas pelas municipalidades e experimentadas diretamente na cidade, antes mesmo de serem codificadas. Nesse sentido, segundo o autor, tanto as características estruturais do zoneamento, como os parâmetros que opera e os setores da cidade nos quais intervém, nascem com a necessidade de responder aos objetivos de caráter econômico, político e social colocados pelos conflitos gerados pelo crescimento acelerado das cidades.

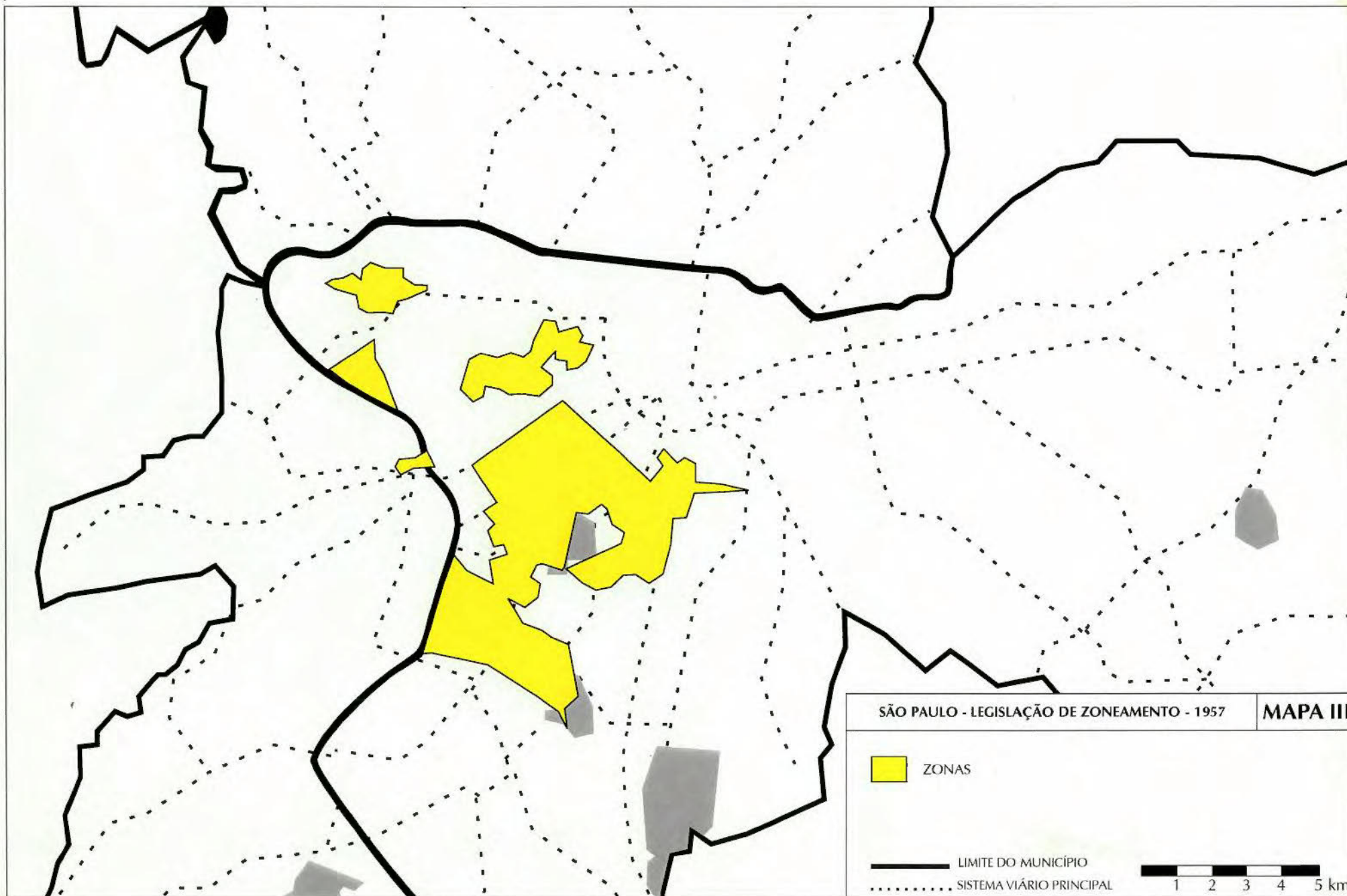
O caráter experimental é assumido por Basset(1925) como parte do processo constante de zoneamento. O autor se refere à elasticidade necessária à lei, tendo em vista a diversidade do universo das construções e de seus usos, e incorpora essa elasticidade na estrutura administrativa gestora do zoneamento. Para não ser arbitrária e não ser exposta à justiça pelo descontentamento de proprietários, a lei deve garantir, segundo Basset, um canal através do qual o proprietário possa conseguir adaptações razoáveis da lei, que não deve atuar como uma armadura. O canal para estas variações é o Board of Appeals ou Board of Adjustments, composto por cidadãos não remunerados. Em São Paulo, a Comissão de Zoneamento criada em 1972 desempenhará este papel, como veremos no capítulo 3.

A prática desenvolvida em São Paulo ocorre à surdina, no circuito dos processos que se origi-

nam de solicitações de particulares ou do executivo. No período em que se toma a decisão de determinar o zoneamento de parcelas do território por decreto, se alardeava, em São Paulo, a necessidade de um plano diretor para a cidade. Lembremos que em 1954 acontece a polêmica Prestes Maia-Anhaia Mello, que chega à manchete da Folha da Tarde(12/6/54) como a grande celeuma despertada no seio do urbanismo municipal pelo projeto de Anhaia Mello. Dez dias antes da reunião da Comissão que discutiu a proposta de Plano Regional de Anhaia Mello, a primeira zona depois do Jardim América é criada na cidade, pelo decreto no.2578 de 2/6/1954, numa área próxima à avenida Santo Amaro. Para se ter uma idéia da velocidade do processo e extensão das zonas criadas, dois meses depois, o Decreto no. 2654 de 6/8/1954 aplica o artigo 40 aos bairros Jardim Paulistano, Jardim Europa, Vila Primavera, Vila Paulista e Vila Nova Conceição. Em 1957, as zonas demarcadas se estendem do Alto da Lapa à avenida Morumbi. (Mapa III )

Nos textos dos engenheiros do Departamento nenhuma referência é feita ao processo de zonificação por decretos, a não ser eventuais críticas à não adoção de um zoneamento geral. É exatamente esse silêncio que nos leva a considerar a importância do processo, pois configura uma característica da legislação de zoneamento em São Paulo e do setor de urbanismo, no período. Antes de mais nada, revela-se uma característica anti-democrática do processo de zoneamento, num contexto político de mobilização e organização da sociedade, e de intensos debates urbanísticos. De modo geral, o fato da lei de zoneamento de São Paulo ter sido aprovada em 1972, no auge do período militar, leva a uma associação imediata com o contexto para explicar o caráter anti-democrático da mesma. No entanto, o que se depreende dos fatos relatados acima é que não







SÃO PAULO - LEGISLAÇÃO DE ZONEAMENTO - 1957

MAPA III

 ZONAS

 LIMITE DO MUNICÍPIO

 SISTEMA VIÁRIO PRINCIPAL

 1 2 3 4 5 km

havia, desde 1947, quando se inicia o processo de construção de um zoneamento abrangente ao conjunto da cidade, reconhecendo-o como instrumento de planejamento, nem da parte dos responsáveis pela elaboração da lei, nem do Departamento de Urbanismo, em geral, e nem dos defensores do zoneamento, como Anhaia Mello, uma visão política do processo. Instalasse, de fato, no setor de urbanismo, a visão do planejamento como técnica e, em consequência dessa visão, se revela um segundo aspecto do processo, que é o profundo isolamento em que atua o Departamento. Visão tecnicista e isolamento permitem que se mantenham para a escala das zonas, que envolvem, por vezes, vários bairros, as mesmas práticas que vinham sendo utilizadas para definição de regulamentações para ruas ou trechos de ruas.

Poderíamos, nesse sentido, justificar o caráter antidemocrático do processo de construção do zoneamento pelo caráter elitista e discriminatório que assume a legislação em São Paulo, atendendo apenas aos interesses das elites. Nesse sentido, a lei já estaria aceita, e qualquer debate seria desnecessário. Utilizando o exemplo americano, tão ao gosto dos urbanistas do período em questão, o que se observa é que para aprovação da primeira lei geral de zoneamento em New York, que também é uma lei voltada essencialmente aos interesses das áreas mais valorizadas da cidade (Walker, 1941; Tafuri, 1975; Topalov, 1988), se recorreu ao debate público visando sua legitimação. Como mostra Lewis (1943: 261), a elaboração da lei se deu no âmbito de uma comissão de três membros, que envolveu dezenove consultores presididos por Edward Basset, entre os quais se encontravam advogados, engenheiros, arquitetos, construtores, real estate developers, comerciantes, especialistas em taxaço, finanças e habitação. Além disso, um *staff* de estatísticos, pesquisadores e desenhistas foi organizado sob

a coordenação de George B. Ford. Um grande número de audiências públicas foram realizadas, onde representantes de quaisquer interesses afetados podiam apresentar suas opiniões.

O processo se estendeu por três anos, e através dele conseguiram a adesão pública dos verdadeiros interessados na lei: os proprietários de terrenos, comerciantes, industriais, banqueiros, donos de hotéis e clubes, todos da 5a. Avenida. Ainda segundo o relato de Lewis, anúncios foram colocados nos jornais com assinaturas dos defensores da lei com o título: "Shall we save New York?", onde se colocavam contra a localização de fábricas nas áreas residenciais e de comércio de luxo, e se comprometeram a dar preferência em suas compras para firmas instaladas fora destes tipos de áreas. O passo seguinte da Comissão foi submeter a lei elaborada e mapas a novas audiências públicas, onde pouca oposição se verificou. Três meses depois a lei estava aprovada. A mobilização nos Estados Unidos foi motivada, fundamentalmente, em função dos entraves jurídicos ao controle do uso do solo pelo poder local. Em São Paulo, como veremos a seguir, o debate jurídico também ocorreu, mas apenas nos bastidores.

### As leis contenciosas

Além das dezenas de decretos assinados, algumas leis referentes à criação de zonas são aprovadas entre 1954 e 1957. Através dessas leis procede-se a um intenso exercício de codificação técnica e, em 1955, já se introduz em algumas leis o termo zoneamento, abandonando-se a referência ao artigo 40. A cada conjunto de bairros legislados introduz-se um novo parâmetro urbanístico, uma variação, que acaba por compor uma diversidade de conjuntos de normas que respondem a situações específicas. Além disso, áreas já legisladas são submetidas a novas regulamentações que ampli-

am ou reduzem seus perímetros, excluem certas exigências de algumas vias ou acrescentam novos parâmetros. Através da experimentação vão se constituindo variações de zonas residenciais e núcleos comerciais - os dois elementos da unidade de vizinhança assumidos pelos responsáveis pela elaboração do zoneamento - onde são discriminados usos, recuos, alturas, taxas de ocupação e coeficiente de aproveitamento. De fato, é em 1955, que se chega à utilização de todos os parâmetros de controle numa mesma zona, podendo-se afirmar que nesse momento o zoneamento em São Paulo é desvendado e tem sua orientação definida do ponto de vista técnico.

As leis aprovadas entre 1954 e 1957 se voltam para a revisão do esquematismo e rigidez contidos nas leis precursoras, principalmente no que se refere à monofuncionalidade contida no Decreto 99. Edifícios e outros usos passam a ser sistematicamente incorporados no interior das zonas residenciais, ao invés de serem excluídos, obedecendo sempre ao esquema da unidade de vizinhança. Assim, delimita-se uma zona residencial, e em seu interior definem-se o que chamam de "núcleo comercial" onde as tipologias habitacionais e os usos são diversificados. Uma vez admitida essa convivência, passa-se à definição minuciosa das atividades permitidas, de sua localização e das condições construtivas, numa perspectiva de controle absoluto, conferindo à legislação um caráter extremamente detalhista. Esta é a resposta do Departamento de Urbanismo à intensificação do processo de verticalização, ao crescimento do setor terciário e ao deslocamento das áreas de comércio e serviços voltados para as classes de alta renda, que acentuam a disputa do uso residencial nas áreas de alto padrão com os demais usos e tipologias construtivas na cidade.

A partir de 1940 a cidade se compacta, seja atra-

vés da verticalização, que é o caso de Higienópolis, seja através da ocupação efetiva de bairros que apresentavam pequena densidade de edificações, como os Jardins. Na avenida Paulista a multifuncionalidade já era um fato, e o comércio das redondezas, principalmente nas ruas Pamplona e Augusta, se expande até o limite dos Jardins, na rua Estados Unidos. Serviços e comércio necessários para atender os moradores das áreas já regulamentadas para uso estritamente residencial ganham espaço em suas redondezas. Silveira Mendes(1958:303) assim se refere ao comércio da rua Augusta:

Das mais finas é a clientela dessa área comercial, preferida não só pelo tipo de lojas, como pela possibilidade de estacionamento no próprio local.

As leis aprovadas a partir de 1954 são fruto de longas tramitações, que chegam, em certos casos, a oito anos. A análise dos processos que as constituíram permite conhecer melhor alguns aspectos da construção do zoneamento em São Paulo. Em primeiro lugar, revelam que ocorria uma discussão jurídica em torno do zoneamento que não era publicamente colocada e discutida. Em segundo lugar, mostram que a interferência da Cia. City se mantém, mas assume um caráter diverso, na medida em que o Departamento de Urbanismo impõe sua orientação para o zoneamento, e não incorpora as restrições contratuais da empresa de forma mecânica. E em terceiro lugar, revelam que os moradores de loteamentos da City se organizam pela manutenção das características do bairro na primeira tentativa de interferência do poder público.

A discussão jurídica ocorre, fundamentalmente, em torno dos limites do direito do poder público impor restrições à propriedade privada. A posição dos procuradores da administração municipal é que estes limites são dados

pela Lei Orgânica, segundo a qual cabe ao município “dispor sobre o uso das áreas urbanas, regulamentando o zoneamento, particularmente quanto à localização de fábricas, oficinas, depósitos e instalações que interessem à saúde, ao sossego, ao bem-estar e à segurança pública, assim como a concessão de licença para abertura e continuação de funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e similares”. Nesse sentido, os procuradores, por um lado, levantam a discussão da prevalência da legislação municipal sobre os contratos da City e, por outro, contestam a utilização do arbítrio pressuposto em algumas leis parciais.

Em 1955, é aprovada a lei 4792, que “dispõe sobre zoneamento nos bairros do Pacaembú e Pacaembuzinho”, que são, assim como o Jardim América empreendimentos da Companhia City seguindo o modelo cidade jardim. Esta lei é importante para iluminar o processo de construção do zoneamento, em primeiro lugar, pela discussão jurídica que suscita sobre o direito do poder público legislar sobre as restrições de uso e ocupação do solo impostas contratualmente pela Companhia City aos compradores de seus imóveis. Da parte da Companhia e dos moradores do bairro os contratos são soberanos, o que é compreensível, pois estão defendendo única e exclusivamente interesses particulares. A City se coloca como responsável pela preservação do bairro há 25 anos e, portanto, “apta a poder colaborar com os poderes públicos na elaboração de uma lei que, efetivamente, conserve as características daquele bairro”.<sup>7</sup> Mas, por incrível que pareça, há no interior do Departamento de Urbanismo, na pessoa do engenheiro Heitor Eiras Garcia, a posição de que nenhuma aprovação de lei de uso e ocupação do solo em relação ao bairro do Pacaembú “poderá ser processada, por esta Prefeitura, sem a prévia autorização daquela Companhia”.<sup>8</sup> Foi necessário recorrer a um parecer da Secretaria

de Negócios Jurídicos para esclarecer que cabe ao poder público impor restrições à propriedade privada:

Argumentar em contrário, conduziria ao absurdo de admitir-se a possibilidade de qualquer particular sobrepor-se ao poder público, agindo este dentro das atribuições que, pelas leis, lhe são conferidas. Os dispositivos legais pertinentes às regras de urbanismo, ficariam condicionadas ao que, nos respectivos títulos particulares de propriedade, se houvesse disposto. As cláusulas impostas pela Companhia City tinham e tem a sua eficácia condicionada aos princípios urbanísticos emanados de posturas legais superiores, desde que essas posturas se baseiem em leis maiores que conferem ao Município o direito à imposição de nova disciplinação, no que tange ao assunto. (PMSP, Processo 13421/1949, fl.157)

O parecer acima foi decisivo para o Departamento concluir o projeto de lei, em 1954, de acordo com sua orientação para o zoneamento, que aponta o segundo aspecto da importância da lei: constituir a lei parcial que expressa de forma mais completa a codificação de zoneamento preconizada pelo Departamento de Urbanismo, impondo condições para o bairro que se contrapõem às intenções da Cia. City. É nessa lei que a interpretação do Departamento do princípio da unidade de vizinhança é traduzida para o código de zoneamento de forma mais acabada. Criam-se dois tipos de zonas onde se estabelece uma hierarquia em relação às atividades e à intensidade de ocupação do solo: na zona chamada residencial, só é permitida uma tipologia habitacional - habitação particular residencial- e usos ligados a atividades de educação e cultura, além de estúdios, consultórios e escritórios anexos à habitação; e na zona comercial, permitem-se prédios de apartamentos e comércio e serviços que abranjem a escala de um conjunto de bairros.

Além de parâmetros de recuos, área de lotes e taxa de ocupação, introduz -se, pela primeira

vez, em São Paulo, o coeficiente de aproveitamento - Índice que relaciona a área do lote com a área construída para definir o volume da construção. A lei estabelece o coeficiente de aproveitamento 2, que só se aplica ao núcleo comercial. Na área residencial mantém-se o controle de altura das edificações, no caso, 10 metros. Além disso, listam-se os usos permitidos nas duas categorias em que a área é subdividida. As listagens de usos ilustram o caráter detalhista que vinha assumindo a legislação, caráter que estará presente na lei de 1972.

#### LEI 4792/1955 - ZONA RESIDENCIAL

- 
- I-habitação particular residencial;*
  - II-templos;*
  - III bibliotecas e museus;*
  - IV-jardins de infância;*
  - V-clubes recreativos ou desportivos sem fins de lucro;*
  - VI-chácaras;*
  - VII- consultórios, escritórios ou estúdios de uso pessoal e profissionais, se anexos à própria residência,*
  - VIII-usos geralmente relacionados e dependentes dos acima permitidos ( art. 2o.)*
- 

#### LEI 4792/1955 NÚCLEO COMERCIAL

- 
- I- prédios de apartamentos;*
  - II- consultórios, escritórios e estúdios*
  - III- cinemas, teatros, auditórios, estações de rádio ou televisão;*
  - IV- clínicas, hospitais e congêneres;*
  - V- comércio varejista e serviços particulares ou públicos, tais como farmácias, lojas, livrarias, papelarias, empórios, mercearias, confeitarias, restaurantes, bares, cafés, bilhares, barbearias, institutos de beleza, casas de carnes e de peixes, bancos, cartórios e repartições públicas;*
  - VI-postos de abastecimento, lavagem e lubrificação de automóveis, sem oficinas de reparação;*
  - VII- pequenas oficinas, tais como alfaiatarias, tinturarias e relojoaria.(art. 9º)*
- 

O processo que deu origem a essa lei se inicia em 1948, com um pedido da Cia. City ao pre-

feito Paulo Lauro. A Cia solicita aprovação e alvará de licença para construir um edifício de quatro andares com comércio no térreo, na rua Gustavo Teixeira, no Pacaembú, "que constituirá o "Núcleo Commercial" daquele próspero bairro".<sup>9</sup> O Departamento de Urbanismo aprova, mas sugere, inicialmente, que se delimite um núcleo comercial que abranja todo o entorno da Praça Wendell Wilkie onde se localiza o prédio e, em seguida, acrescenta as disposições do artigo 40 ao conjunto do bairro. A partir daí, uma polêmica se inicia, envolvendo a City, o Departamento de Urbanismo, os procuradores da prefeitura e os moradores do Pacaembú.

A polêmica se dá em função da proposta do Departamento de criação de um núcleo comercial no Pacaembu, fundamentada por dupla argumentação: urbanística e jurídica. Vincular áreas comerciais aos bairros residenciais visando facilitar aos moradores "servirem-se das utilidades a serem instaladas nas lojas dos prédios a serem construídos" <sup>10</sup>, é uma idéia que se enquadra no esquema de uma organização funcional hierarquizada e que se torna uma constante nas propostas de leis gerais e parciais elaboradas. Ao mesmo tempo, Lodi justifica o núcleo "para que a concessão à City não constitua um monopólio que acabaria prejudicando os interesses dos moradores circunvizinhos no lugar(sic) ao invés de beneficiá-los". (11 idem, fl.36, PMSP) No Departamento, a proposta de Lodi encontra resistência da parte de Andrade Filho e Lefèvre que estavam envolvidos com a elaboração de uma lei geral de zoneamento. Ambos consideram que a matéria deve ser definida no âmbito de uma lei geral que acreditam estar em vias de ser encaminhada ao legislativo e, segundo Andrade Filho, não se deve "tumultuar o andamento rápido na Câmara". Lefèvre tem contra a proposta também um argumento urbanístico, pois considera a largura da via insuficiente para abrigar o comércio<sup>12</sup>. Os

dois engenheiros referiam-se ao projeto de lei geral de 1949 que, como veremos adiante, não chega nem a ser encaminhado à Câmara Municipal.

O Departamento envia o projeto de lei regulamentando o núcleo comercial (projeto de lei 665/51) à Câmara, em 1951<sup>13</sup>, e desencadeia a reação dos moradores/proprietários do Pacaembú. Um abaixo assinado tendo entre os signatários Laudo Natel, que virá a ser prefeito de São Paulo nos anos 70 e o banqueiro Amador Aguiar, é encaminhado ao prefeito Armando de Arruda Pereira. Consideram-se violados em seus direitos e reivindicam a garantia dada pelos contratos de aquisição dos lotes da City de manter o bairro destinado exclusivamente a construções residenciais. Uma zona comercial, segundo os signatários, perturba "o sossego e tranquilidade do bairro, quebrando a estética e harmonia do conjunto e causando justa repulsa das pessoas prejudicadas, que são todos os adquirentes dos terrenos e moradores do local"<sup>14</sup>. Defendem o Artigo 40, que lhes dá a possibilidade de decisão sobre a criação do núcleo.

A Cia. City toma, nesse momento, a iniciativa de enviar ao prefeito um substitutivo ao projeto de lei 665/51, onde reivindica o seu prédio como única possibilidade para ocupação comercial no bairro e estrutura a legislação a partir das soluções projetuais e urbanísticas do Pacaembú. De tamanho de lote a ligações de campainhas, tudo é minuciosamente estabelecido, e a justificativa é serem "muito deficientes para um bairro como o Pacaembú, as restrições contidas nos referidos artigos 39 e 40 do Código de Obras"<sup>15</sup>. O substitutivo da City não é enviado à Câmara e, talvez, tenha sido esta a primeira vez em que o setor de urbanismo tenha contraposto uma proposta às restrições de um loteamento da City. O projeto de lei enviado à Câmara incorpora os parâmetros construtivos do loteamento, mas cria

o núcleo comercial no entorno da Praça Windell Wilkie onde se admitem usos diversificados e edificações de até quatro pavimentos.

No mesmo ano de aprovação da lei do Pacaembú e Pacaembuzinho, é aprovada a primeira lei que regulamentava um núcleo comercial não incluído numa zona estritamente residencial, na área que abrange a Praça Osvaldo Cruz e imediações. (lei 4732/1955) Os detalhes a que se chega na lei revelam as precauções tomadas para garantir o padrão da área, próxima à avenida Paulista. Admite-se como única tipologia habitacional o prédio de apartamentos aliado a usos de comércio e serviços que são especificados: cinemas, teatros, estações de rádio, postos de abastecimento, lavagem e lubrificação de automóveis, pequenas oficinas, como alfaiatarias, tinturarias e relojoarias, etc, em edifícios com altura não superior a 6 metros. Em relação aos usos indesejados, a lei foge ao esquema de listagem e apenas estabelece:

Não serão permitidas oficinas antiestéticas, ruidosas ou incômodas, nem será admitido o comércio ou depósito de *materiais grosseiros, mesquinhos ou depreciativos do local*, tais como: carvoarias, depósitos de ferro velho ou similares (Lei 4732/1955-art. 1o.) [grifo nosso]

A inclusão desse artigo provocou a reação de procuradores da Secretaria de Negócios Jurídicos que consideraram que a avaliação do que é comércio grosseiro ou não, nos termos colocados na lei, só pode ser resolvida "ao arbítrio da repartição fiscalizadora". Levantam a seguinte questão: se a locação, em regra, antecede o pedido de instalação de qualquer casa comercial, "como discutir se se trata, ou não, de comércio grosseiro, se o imóvel satisfizer a todos os requisitos exigidos por lei?" Para os procuradores a lei deve discriminar as atividades proibidas para não causar prejuízos aos particulares, e deve se ater a controles que digam respeito à saúde,

à higiene, ao sossego, ao bem estar e à segurança pública, que consideram "fundamentos sérios". No que foge aos controles enumerados na lei orgânica, afirmam:

O êxito alcançado por medidas restritivas prende-se, ao que parece, mais aos elevados alugueres das lojas localizadas em modernas edificações do que propriamente ao que estabelece a legislação. É claro que num armazém locado a dez ou vinte mil cruzeiros por mês ninguém se lembraria de instalar comércio grosseiro. (PMSP, Processo 141596, fl. 19)

Mas a posição do Departamento, nesse caso, é contrária à listagem e sai vitoriosa. A resposta aos procuradores é dada pelo mesmo engenheiro Heitor Eiras Garcia, que questionou a possibilidade do poder público legislar sobre os contratos da City, que argumenta já haver precedente na legislação municipal (no decreto-lei no. 75, de 11/2/1941). Pela definição de comércio grosseiro que apresenta, fica claro que a intenção é, justamente, utilizar o arbítrio como estratégia de excluir, através da legislação, tudo e todos que possam desvalorizar a área:

Não convém discriminar, detalhadamente, o comércio proibido nas lojas da avenida Bernardino de Campos. Entendemos por "comércio grosseiro, mesquinho e depreciativo do local", todo aquele que é sujo, oferece mau aspecto(sic), chegando mesmo afeiar o logradouro; que rebaixa o valor do local, como por exemplo, botequim, café, carvoaria, quitanda e outros similares; que possa tornar-se incômodo aos moradores dos prédios vizinhos, não só pelo cheiro dos artigos à venda, como pela frequência de seus freguêzes, como acontece nos botequins(já citados) e armazéns de secos e molhados, etc. (PMSP, Processo 141596/1949, fl.11)

Se no processo do Pacaembú a postura do Departamento em relação às intenções da City de se arvorar o monopólio do uso comercial na área é de defesa do interesse coletivo, afrouxando a submissão do poder público aos inte-

resses particulares, a discussão contida no processo da Praça Osvaldo Cruz ilustra a outra face do processo de construção do zoneamento - seu caráter discriminatório.

### As leis ruidosas

Em 1955 e em 1957 são aprovadas duas leis que se diferenciam das anteriores em dois aspectos: o primeiro, por abrangerem todo o território urbano e, talvez como consequência disso, o segundo, por terem sido divulgadas pela administração municipal. Nesse sentido, as leis rompem o silêncio da administração em relação ao zoneamento que, paulatinamente, vinha sendo implantado na cidade. No caso da lei 5261, acrescenta-se o fato de ter desencadeado reações violentas de vários setores, rompendo, também, o silêncio dos setores ligados à construção em relação ao zoneamento. A lei 4805 de 1955, ou "lei dos ruídos", é decorrência dos trabalhos de zoneamento desenvolvidos pelo Departamento de Urbanismo e a lei 5261 de 1957, ou "lei dos C.As.", é encaminhada por Anhaia Mello através da Comissão Orientadora do Plano Diretor.

Estas duas leis já foram bastante comentadas e analisadas ( Osello, 1982 ; Somekh, 1987; Souza, 1994; Meyer, 1991; Malta Campos, 1996)) e são, de maneira geral, consideradas marcos no processo de zoneamento da cidade. De fato, são as primeiras leis aprovadas que abrangem o conjunto da cidade, no âmbito do processo de elaboração do zoneamento, e a lei 5261 tem efeitos evidentes no processo de verticalização da cidade. Mas se analisarmos o papel destas leis no processo de construção do zoneamento de São Paulo, podemos afirmar que não passam de leis parciais, pois limitam-se à regulamentação de um ou dois parâmetros. Nesse sentido, são parte do processo de implantação do zoneamento em São Paulo, que se inicia em

1947, e não as leis mais relevantes. A lei 4805 se refere ao controle da localização industrial e a lei 5261 trata de parâmetros de densidade construtiva e populacional. Comparadas às leis parciais que vinham sendo aprovadas, como por exemplo a do Pacaembú e Pacaembuzinho, e as leis gerais que vinham sendo elaboradas, como veremos adiante, podemos afirmar que constituem leis extremamente esquemáticas e, em termos da codificação técnica, ficam aquém das anteriores.

A "lei dos ruídos" aprovada em São Paulo, em 1955, e regulamentada em 1958, é o artifício utilizado pelo Departamento de Urbanismo para se enquadrar nas atribuições estabelecidas pela Lei Orgânica, segundo a qual cabe ao município "dispor sobre o uso das áreas urbanas, regulamentando o zoneamento, particularmente quanto à localização de fábricas, oficinas, depósitos e instalações que interessem à saúde, ao sossego, ao bem-estar e à segurança pública, assim como a concessão de licença para abertura e continuação de funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e similares". A "lei dos ruídos" parte do estudo realizado pelo Departamento de Urbanismo de classificação de indústrias, que tem por modelo a pesquisa elaborada para o Regional Plan of New York and its Environs. Limita-se a controlar a localização das construções industriais em função dos ruídos, definindo, para tanto, uma classificação de indústrias - perigosas ou nocivas, incômodas, comuns e pequenas indústrias - os níveis máximos de ruídos permitidos, e os horários de funcionamento em cada uma das quatro zonas em que divide a cidade. Através da lei, se aprova, pela primeira vez, uma divisão do conjunto da cidade em zonas funcionais - exclusivamente residencial, predominantemente residencial, mista e fabril. As zonas fabris concentram-se ao longo dos rios e linhas férreas; as zonas estritamente residenciais correspondem

às áreas demarcadas pelas leis parciais, acrescidas de extensões para além do rio Pinheiros, na altura do Jockey Club, e até Santo Amaro; as zonas predominantemente residenciais ou se encontram mescladas às estritamente residenciais ou pulverizadas a leste e ao norte, e as zonas mistas correspondem a todo o restante do território urbano.

O controle dos ruídos é a estratégia utilizada nos Estados Unidos para aprovar as primeiras leis excluindo usos e grupos sociais indesejados das áreas residenciais em fins do século XIX. O conceito de *public nuisance* tinha, desde o começo do século, reconhecimento legal e era exercido pelo poder de polícia para controlar o uso da propriedade privada que provocasse ruídos ou perigo à vida, à saúde, ao sossego ou ao conforto dos cidadãos. Com o passar do tempo e as transformações das cidades a utilização do conceito se amplia e passa a ser utilizado para controle das áreas valorizadas, como é o caso da proibição das lavanderias chinesas em São Francisco, uma das primeiras cidades a utilizar o artifício. Walker (1941: 57) identifica dois momentos no processo de desenvolvimento da legislação de zoneamento americana: "nuisance theory of zoning" e "planning theory of zoning". A teoria do ruído não reconhece, segundo o autor, a idéia de planejamento, e o zoneamento representado pelo controle de ruídos é, no máximo, um controle caso a caso dos usos da propriedade privada. Não se configura como um instrumento de direcionamento do desenvolvimento. A ruptura com essa visão de zoneamento é introduzida com a lei de zoneamento de New York, em 1916.

Um dos engenheiros do Departamento que participou do trabalho - Sangirardi (1955:29) - confirma que a lei não tem "um sentido de ordenação urbanística". Em termos da divisão do território, a lei ratifica a legislação de zone-



amento existente, a concentração de indústrias que, de fato, ocorre, junto aos rios, e o uso misto que já ocorre na maioria dos bairros da cidade. Assim, foram incluídas na lei as áreas já regulamentadas e os loteamentos que nos contratos de venda já estabelecem a obrigatoriedade do uso residencial, como Alto de Pinheiros, Jardim São Bento e Chácara Flora; no caso das zonas industriais também foram incluídos loteamentos projetados e aprovados para esse fim; nas zonas predominantemente residenciais procurou-se, segundo o engenheiro, "proteção adequada e compatível com suas características sociais e econômicas", não permitindo indústrias mas permitindo pequenas oficinas ou manufaturas, para garantir oferta de empregos à sua população, de modo geral, "com rendas inferiores e menores meios de locomoção do que os habitantes dos loteamentos de alto padrão residencial".

De fato, ao se analisar a divisão territorial das zonas, verifica-se que estas ou estabelecem escassa articulação entre si, como é o caso das predominantemente residenciais, ou se configuram como sobras de um zoneamento territorialmente restrito, como é o caso das zonas mistas. A lei classifica as indústrias em função dos incômodos, mas não estabelece padrões de construtibilidade, ficando muito distante do desenvolvimento que se observa no controle de uso e ocupação do solo das áreas residenciais de alto padrão que, como vimos, apontam para uma legislação extremamente detalhista. Nesse sentido, a lei 4805, embora abrangente ao conjunto da cidade, de fato, se configura como mais uma etapa do esquema elementar e fragmentário de zoneamento que se inicia em 1954. Ou seja, à demarcação de zonas exclusivamente residenciais e respectivos núcleos comerciais, que em 1955 já definiam um território contínuo, agrega a demarcação de zonas exclusivamente industriais. As duas outras zonas - predomina-

mente residenciais e mistas - que compreendem a maior parte da cidade, e que é absolutamente ignorada pela codificação que se inicia em 1954, permanecem como tal. (Mapa IV)

A não ser pelo fato de ser abrangente ao conjunto da cidade, a lei 5261 tem um caráter bastante diverso da lei 4805, e mesmo em relação às demais leis parciais, pois não atua na ratificação de uma situação de fato. A lei 5261 é a primeira medida no âmbito da construção do zoneamento que desencadeia a reação do setor da construção civil, ao limitar a construtibilidade de todos os terrenos urbanos para fins de moradia, comércio e hotel. Estabelece os coeficientes de aproveitamento 4 para moradia e 6 para os demais, a densidade residencial líquida de 600 ha por edifício e o mínimo de 35m<sup>2</sup> de área de terreno a cada habitação. Além disso, altera o art. 775 do Código de Obras, abolindo o limite de 40000m<sup>2</sup> de área de espaços livres e estabelecendo uma cota mínima de 20m<sup>2</sup> por habitante.

A lei é proposta por Anhaia Mello na Comissão Orientadora do Plano Diretor em 1954 e aprovada em 1957 na administração de Ademar de Barros na prefeitura. Corresponde à visão de Anhaia Mello, contrária à verticalização e à ocupação da cidade com densidades elevadas, e provoca manifestações contrárias e favoráveis de vários setores, como mostram Osello (1982:226) e Meyer (1990: 169-171). Por um lado, os construtores reagiram alegando que uma das consequências da lei era o desemprego, e uma reportagem no jornal A Gazeta (18/1/57) declara ter apurado demissões em várias grandes firmas de construção civil. Por outro, o IAB divulga um manifesto, onde se declara favorável às medidas que procuram "por paradeiro no aproveitamento imoderado do solo urbano" e a revista Engenharia Municipal publica um editorial louvando a adoção do coefi-

ciente de aproveitamento. O ataque mais virulento à lei, à Comissão e ao prefeito, parte de Prestes Maia (1957), para quem a lei é instrumento que provocará o atraso da cidade e qualifica a Comissão como "Desorientadora da Cidade". Mas o que nos interessa sobremaneira em sua crítica é o que revela em relação ao processo de elaboração e aprovação da lei:

A lei, como se sabe, não foi discutida em público e nem sequer contra-muros, pois que transitou praticamente à revelia da Prefeitura, que não a estudou, nem a propôs; do Secretário de Obras, ótimo profissional doutra especialidade, totalmente diferente; do prefeito que não a entendeu e assinou com total inconsciência, no dizer dos próprios que a encaminharam; e da Câmara, que depois de havê-la engavetado por muitos meses aprovou-a elêtricamente sem discussões; e segundo os próprios responsáveis, às pressas, justamente para evitar discussões, fato aliás gravíssimo. (A Gazeta, 18/1/1957, São Paulo, apud Osello, 1982: )

De fato, os engenheiros do Departamento se posicionam contra a lei, por não concordarem nem com o encaminhamento, nem com os princípios da lei, o que revela a desarticulação existente entre o Departamento e a Comissão. Gomes Cardim (1958), como Diretor do Departamento de Urbanismo, critica a lei por ignorar o projeto de zoneamento em estudo que utiliza índices diferenciados de densidade, e a qualifica de "fração de zoneamento". Propõe sua revogação e a determinação de um prazo de 90 dias para encaminhamento ao Legislativo de uma lei geral de zoneamento, através do Departamento de Urbanismo. Na verdade, um projeto de lei de zoneamento já estava elaborado, desde 1955, e havia sido considerado insatisfatório pela Comissão Orientadora do Plano Diretor, como veremos adiante. Além disso, Gomes Cardim argumenta que leis de limitação de alturas há mais de 20 anos vinham sendo

publicadas pela prefeitura, e "não provocaram grita alguma, nem tanto escândalo", e reivindicando o reconhecimento do trabalho do setor de urbanismo, declara:

É que todas seguiram aqueles princípios de clareza e prudência, e a alta administração dava autoridade e reconhecia o valor do Departamento de Urbanismo; dessa forma não foram encaminhadas à Câmara, leis da natureza da 5261. (Gomes Cardim, 1958)

O engenheiro Berrini (1955: 5), figura ligada à Prestes Maia no interior do Departamento de Urbanismo, critica o fato da densidade adotada na lei se referir ao lote, e a adoção de um número absoluto para toda a cidade. Berrini havia realizado uma análise da densidade populacional em São Paulo, utilizando a metodologia de zonas isodensas que aprende numa viagem aos Estados Unidos, e nesse estudo demonstra que a cidade é rarefeita na maior parte de seu território, o que afirma ser anti-econômico para provisão de serviços públicos. Defende a utilização de diferentes índices de aproveitamento, em função da situação de cada área, da proximidade a espaços livres ou a zonas densamente ocupadas, e da topografia:

A fixação de índices rígidos é sempre perigosa, ainda mais em campo tão vasto como esse.... Esses índices, e outros elementos mais, podem nos auxiliar muito bem a apreciar e avaliar as situações urbanas, mas devem ser simples diretrizes para o trabalho, e não dogmas intangíveis aos quais devemos nos acorrentar. (ibidem)

Os efeitos da lei 5261 no processo de verticalização são inquestionáveis: a lei elitiza o padrão dos apartamentos pois fixa a cota mínima por apartamento em 35m<sup>2</sup>, o que, segundo Somekh (1987:115), "determinou o tamanho (grande) dos apartamentos e por consequência o seu preço (alto)". Quanto à utilização da lei, como estipula dois coeficientes de aproveitamento, incentivou a prática de construir prédi-

os não residenciais, que possibilitam maior índice, e após a obtenção do habite-se tornam-se prédios de apartamentos. Essa burla da lei torna-se o argumento principal nas várias tentativas de reformulação da lei, tôdas voltadas para ampliação do coeficiente de aproveitamento, em 1964, 1965 e 1966. Em 1964, por iniciativa do vereador Sender Fichman, é apresentado um substitutivo que propõe alterar o CA de hotéis e hospitais para 8 e para edifícios de garagem

para 15. O Departamento de Urbanismo, assim como o IAB, a SAC, as Universidades dão parecer contrário, e apenas o Instituto de Engenharia é favorável. Rejeitado e arquivado o processo, em 1965 o executivo propõe coeficiente de aproveitamento único -seis - e quinze para garagem. Apesar de pareceres favoráveis, o projeto é rejeitado e nova proposta é elaborada em 1966 com o coeficiente seis aprovado por decurso de prazo. ( Souza,1994: 224-230)

### 3 A ILUSÃO DO ZONEAMENTO COMO MODELO DE ORGANIZAÇÃO GLOBAL DA CIDADE

#### Os ante-projetos de lei geral de zoneamento de 1947 e 1949

Segundo o engenheiro Andrade Filho (1973:25), o primeiro zoneamento abrangente ao conjunto da cidade proposto para São Paulo data de 1947, e é elaborado por solicitação do prefeito Abraão Ribeiro (1945-1947). Foram designados dois funcionários do Departamento de Urbanismo - o próprio Andrade Filho, que ocupava a posição de sub-chefe da Divisão de Pesquisas, Regulamentação e Divulgação e o engenheiro municipal Henrique Neves Lefevre que ocupou a direção do Departamento nos anos de 1947 e 1948 - para elaborar redação que abrangesse todos os aspectos que considerassem necessários para um novo Código de Obras. Infelizmente, documentos da proposta elaborada em São Paulo, em 1947, não foram localizados. A proposta não consta de nenhum processo de lei de zoneamento elaborada posteriormente, e a única pista documental - um ofício entregue "à consideração superior em 20 de fevereiro de 1947" (Andrade Filho, 1966:29) - não é suficiente para se chegar ao documento. No entanto, no relato que Andrade Filho (ibidem) faz do zoneamento em São Paulo, revelam-se alguns fatos relacionados ao processo de elaboração e às fontes utilizadas para esta primeira proposta, que ainda são trabalhos elaborados no Brasil.

O perfeccionismo de Lefevre, ainda segundo Andrade Filho (1980: 29), inviabilizou que concluísse sua parte do trabalho, cabendo ao próprio Andrade Filho finalizar a proposta em apenas 15 dias. O ante-projeto foi distribuído, segundo o engenheiro, ao Instituto de Engenharia, Instituto de Arquitetos do Brasil, Associação

Comercial, Sindicatos de Construtores, repartições municipais, etc., e "algumas críticas efetivamente "xingaram", particularmente dos arquitetos, ninguém ofereceu subsídio", e "o assunto morreu". Ainda segundo o engenheiro, a primeira proposta de uma lei geral de zoneamento baseou-se na legislação carioca e num estudo elaborado em 1937 por um grupo de técnicos municipais coordenados pelo então vereador engenheiro Alexandre Albuquerque. O estudo realizado em São Paulo, em 1936, havia indicado para a zona urbana de São Paulo a subdivisão em zonas funcionais: Comercial Principal, Comercial Secundário, Industrial Principal, Industrial Secundário, Residencial Principal, Residencial Secundário e Proteção aos Aeroportos. Quanto ao regulamento carioca que serviu de base para a primeira proposta, data de 1936 e se refere ao "Código de Obras e Legislação Complementar" (Decreto 6000/36), que já seguia o padrão da legislação de planejamento americana, agregando legislação de arruamentos, de edificações e de zoneamento. Assim, o Capítulo I do Decreto trata de Introdução e Definições, o Capítulo II, do Zoneamento, e os demais capítulos tratam de Condições de Arruamentos e de Edificações.

Enquanto no Código de Obras de São Paulo a divisão da cidade ainda obedecia à esquemática divisão em zonas central, urbana, suburbana e rural, o Distrito Federal já possuía um zoneamento funcional abrangente ao conjunto da cidade. A cidade é dividida em cinco tipos de zonas: Comercial, Portuária, Industrial, Residencial e Rural e Agrícola, sendo as zonas comercial e residencial subdivididas em duas e três subzonas, respectivamente. Com exceção de algumas zonas industriais esparsas que não estão delimitadas, os perímetros de todas as de-

mais zonas e suas subdivisões constam da lei, e nestas, à função se articulam os seguintes parâmetros: altura máxima e mínima das edificações, recuos e ocupação do terreno. Um aspecto da lei carioca é a ênfase na previsão da ocupação da cidade em função de elementos de composição das edificações, estabelecendo condições projetuais com preocupação estética e paisagística. Assim, por exemplo, na sub-zona Esplanada do Castelo são estabelecidos parâmetros projetuais, ao nível de quadras, que devem constituir um "projeto de composição das construções" a ser organizado "de modo a firmar um conjunto de aspecto monumental". (Art. 14) Na zona residencial (ZR1), há a preocupação em destacar volumetricamente os lotes de esquina e a Prefeitura se coloca a prerrogativa de definir a ocupação das quadras de modo a reservar espaços contínuos no interior das mesmas, por ocasião da aprovação dos loteamentos (art. 32).

Em 1949, é apresentado um novo projeto de lei onde já se observa a influência americana e o formato básico de uma lei geral de zoneamento se define. Nas propostas seguintes ocorre, como veremos adiante, o aprimoramento da codificação, inclusão de novos parâmetros e redefinição de alguns perímetros. A proposta segue a estrutura da lei novayorkina de 1916, se organizando em três títulos: o primeiro se refere aos distritos, o segundo aos usos e o terceiro a alturas. A cidade é dividida em nove tipos de zonas: Comercial Principal (C1), Comercial Secundário (C2), Residencial (R1, R2, R3, e R4), Industrial Principal (I1) e Industrial Secundário (I2), e Mista (M). Também de acordo com o padrão americano, introduz uma listagem de usos que se compõe por 33 categorias. A cada zona é atribuído um conjunto de usos, destacando os que estão sujeitos a regulamentação especial, uma proporção edificada do lote, recuos laterais para usos específicos e número de

garagens por apartamento.

*ANTE- PROJETO DE LEI/1949  
CLASSIFICAÇÃO DE USOS*

- 
- 1-habitacões isoladas
  - 2-habitacões geminadas
  - 3-habitacões agrupadas
  - 4- habitacões múltiplas
  - 5-apartamentos
  - 6-pensões
  - 7-hotéis
  - 8-complemento de uso residencial
  - 9-tempos
  - 10-escolas e anexos
  - 11- instituicões culturais
  - 12-edifícios públicos administrativos
  - 13-instituicões de assistência social
  - 14-instalações de serviços públicos
  - 15-ambulatórios e clínicas
  - 16-hospitais
  - 17-comércio local
  - 18-escritórios
  - 19-casas de diversões
  - 20-comércio em geral
  - 21-lavanderias
  - 22-postos de abastecimento
  - 23- depósito de mercadorias
  - 24- garagens e serviços de transportes
  - 25-manufatura
  - 26- indústria leve
  - 27- indústria meio pesada
  - 28- indústria pesada
  - 29- indústria nociva
  - 30- indústria perigosa
  - 31- depósito de inflamáveis sólidos
  - 32- depósito de inflamáveis líquidos
  - 33- cocheiras e estábulos
-

## ANTE-PROJETO DE LEI 1949 CLASSIFICAÇÃO ZONAS

### Zonas Comerciais

1- Comercial Principal

C2- Comercial Secundário

### Zonas Residenciais

R1- isoladas/geminadas/agrupadas/múltiplas/  
apartamentos

R2-isoladas/geminadas/apartamentos

R3- isoladas

R4-isoladas /geminadas/ agrupadas/ múltiplas/  
apartamentos/ econômicas

### Zonas Industriais

I1-Industrial Principal

I2-Industrial Secundário

M-Zona Mista

A partir da classificação de usos, estabelece-se um gradiente de nove distritos funcionais, que vai do mais restritivo - R3 - onde são permitidas, unicamente, "habitações particulares isoladas", com taxa de ocupação máxima de 25%, ao mais permissivo - I1 - onde são admitidas indústrias de todos os tipos, e demais usos, com exceção de habitação, escolas, hospitais e locais de reunião. O distrito do tipo R2 se caracteriza como um distrito predominantemente residencial, onde se ampliam as tipologias habitacionais permitidas - isoladas, geminadas e apartamentos- e são admitidos usos institucionais, escolas, hospitais, e o comércio só é permitido em núcleos, e se aplica a bairros como Perdizes, Vila Mariana, Pompéia. Em R2 e R3 prevêem-se a delimitação de núcleos comerciais, seguindo o princípio do artigo 40. Os demais distritos - residenciais, comerciais, industriais e mistos - admitem uma ampla gama de usos, todas as tipologias habitacionais, com exceção de indústrias e depósitos de inflamáveis. Mas somente em R4, que abrange todas as áreas não compreendidas pelos perímetros dos demais 8 distritos, são permitidas habitações econômicas. Ou seja, definem-se com precisão o território das moradias de alto padrão -R3, os

bairros predominantemente residenciais - R2, o território das indústrias pesadas, nocivas e perigosas que só podem se instalar em I1, e estabelece-se o lugar das habitações econômicas, permitidas apenas em R4 - longe-dos bairros estritamente e predominantemente residenciais.

Como se pode observar no mapa V, nas direções sudoeste e oeste o território é recortado por uma variedade de zonas-tipo, enquanto nos demais setores da cidade a distribuição de zonas é absolutamente esquemática. A zona do tipo R4 se estende em todas as direções, e a zona leste, do Brás até as proximidades da Penha, e em direção ao Pari, Vila Maria e Vila Guilherme, é prevista como uma extensa zona industrial. Não são previstas áreas industriais ao longo do rio Pinheiros que, assim como toda a área além-rio é destinada para R4, a zona residencial mais permissiva quanto à diversidade de tipologias habitacionais.

No que se refere às alturas das edificações, estabelece-se tanto uma relação altura/ largura da via - uma ou duas vezes a largura da rua, dependendo do distrito- como alturas máximas e mínimas. Nos distritos comerciais a altura mínima é de 11m e a máxima de 39m, podendo ser ampliada desde que se ampliem os recuos laterais; nos distritos residenciais, os prédios de apartamentos não devem ultrapassar 6 e 3 pavimentos, em R1 e R4 respectivamente. Nesta proposta percebe-se, ainda, a influência da legislação carioca, pela presença, no Título referente a alturas, da preocupação com questões estéticas, principalmente em relação ao que a lei denomina "pontos focais"- intersecção de eixos de ruas com largura igual ou superior a 30m e testadas de edificações e esquinas de praças. Nestes casos as fachadas deverão ser contínuas, deverá ser prevista unidade exterior de massa e tratamento arquitetônico, e a prefeitura poderá impor gabaritos e mesmo esta-

belecer o partido arquitetônico a ser seguido em determinados logradouros. ( art.24 e 26) Nas demais propostas as questões estéticas serão, gradativamente, minimizadas.

Essa versão do projeto é entregue ao então Secretário de Obras Dario Bueno, que exige o aval do professor Anhaia Mello, que atesta, verbalmente, "que dada extrema falta de melhores elementos na Prefeitura, concordava com o encaminhamento que estava sendo proposto". (Andrade Filho, 1973:26) Anhaia Mello estava se referindo a uma planta cadastral atualizada para elaborar os três mapas seguindo a lei de NovaYork: de destinos, de área, de altura. Apesar de avalizado, o projeto não é encaminhado à Câmara, pois nesse momento é instalada a Comissão do Código de Obras, e o zoneamento, concebido como parte deste, deve ser incorporado aos trabalhos do grupo.

A Comissão é constituída, inicialmente, por 2 vereadores, Henrique Dumont Villares ( ligado à Cia. City) e Altimar Ribeiro de Lima; pelo diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP professor Anhaia Mello, por dois funcionários da prefeitura - o procurador do Departamento Jurídico, Cassio Egídio de Queiroz e o engenheiro Lefevre, que chefiava na época o Departamento de Urbanismo - e por representantes do IAB e do Instituto de Engenharia. Na instalação da Comissão, Lefèvre entrega o estudo elaborado na administração como contribuição e base para o desenvolvimento dos trabalhos. A proposta organiza o Código de Obras seguindo o modelo americano já presente na legislação carioca, agregando zoneamento, arreamento, edificação e projetos e construção. O argumento utilizado para a posição do zoneamento é expresso por Lefèvre:

O zoneamento deve preceder a tudo mais. Sem zoneamento, e diga-se de passagem, sem cadastro, a cidade não se reorganiza, não pla-

neja coisa alguma.... Parece lógico, porquanto, ao se projetar qualquer edifício em uma cidade, é preliminar saber-se a que uso poderá destinar-se ele.(Lefèvre, 1949: 423)

No entanto, constantes alterações dos representantes do executivo, além do desligamento de Anhaia Mello, redundaram em mudanças de orientação e dificuldades no prosseguimento dos trabalhos da Comissão. O zoneamento se desenvolve no interior do Departamento de Urbanismo, onde a proposta de 1949 passa por uma revisão, para a qual, por recomendação de Anhaia Mello, são utilizadas como referências os padrões adotados em 1945 pela City Managers Association of Chicago. Em seguida, outras leis americanas são consultadas, entre elas a de Ladislav Segoe para Lexington, fundamentalmente para aprimoramento das categorias de uso (Andrade Filho, 1973: 26)

Em 1949, quando o prefeito Lineu Prestes contrata a IBEC - "International Basic Economy Corporation" - sociedade comercial dirigida por Nelson Rockefeller, com sede em New York, para elaborar um relatório sobre o planejamento geral de obras públicas para São Paulo, sob a direção de Robert Moses , o ante-projeto de lei de zoneamento de 1949 é submetido à sua avaliação. Este relatório, entregue em 1950, recebeu o nome de "Programa de Melhoramentos Públicos para a Cidade de São Paulo", e contém, além de estudos, recomendações e planos de um sistema de artérias de tráfego, de transporte coletivo, de parques e praças de recreio, retificação do Rio Tietê e saneamento e urbanização das várzeas, sugestões de métodos de financiamento de obras e serviços públicos, recomendações para um plano de zoneamento. Qualificando a regulamentação de zoneamento constante do Código de Obras Arthur Saboya de "rudimentos de zoneamento", e colocando a necessidade de "uma lei moderna de zoneamento" para a cidade, propõem medidas de

zoneamento na forma de sugestões à lei elaborada pelo Departamento. Os consultores consideram que falta à proposta muitos dos requisitos de uma lei definitiva, e defendem para uma cidade do porte de São Paulo medidas de zoneamento "com muito pormenor". As sugestões feitas não questionam o formato da lei, dado que é feita nos moldes das leis americanas, mas enfatizam alterações visando, sobretudo, torná-la mais minuciosa e mais eficiente na proteção e valorização da propriedade. (IBEC, 1950:23-26)

Nesse sentido, indicam a necessidade de distinções mais específicas dos usos das propriedades, das questões de uso da luz e do ar, e maiores restrições à parcela do lote que pode ser ocupada por um prédio. Em relação às indústrias, sugerem medidas descentralizadoras: redução das áreas industriais ao longo do Tietê na divisa leste da cidade e criação de distritos industriais nas vizinhanças do canal do Pinheiros. Essas mudanças trariam razões práticas, segundo o relatório, para construção de novos meios de transporte, que valorizariam as áreas para uso industrial.

Em relação aos distritos residenciais, sugerem a demarcação das áreas destinadas aos centros locais de comércio varejista, para proteger os interesses de todos os proprietários das zonas. No mesmo sentido, sugerem uma separação mais clara das residências de edifícios de escritório, comércio e indústrias leves no distrito R1, incorporando-as em R2 e R3, de forma a evitar a mistura. Criticam a extensa área do distrito R4 onde, praticamente, todos os usos são permitidos, caracterizando-o como um "distrito de usos indeterminados", e sugerem o reexame da região e o estabelecimento de dispositivos mais detalhados. Sugerem, ainda, a definição de áreas de estacionamento junto a edifícios comerciais, industriais e de apartamentos, e a exigência de reserva de área de estacionamento para moradi-

as isoladas, dada a tendência de aumento e veículos motorizados de propriedade particular. Além disso, propõem o controle de utilização de anúncios de publicidade nos distritos comerciais, residenciais e em áreas situadas a 60m de artérias principais, e a elaboração de um mapa "que mostre todas as áreas e indique todos os usos e alturas permitidos.

A falta de um mapa oficial da cidade tem, segundo os autores, dificultado o planejamento em todos seus aspectos, e é absolutamente necessário ao se pensar em regulamentos modernos de zoneamento. A representação gráfica minuciosa da distribuição das diferentes zonas funcionais, das áreas e alturas dos edifícios é indispensável para aplicação da lei. Recomendam, enfim, que após modificado o projeto segundo suas sugestões, seja o zoneamento, então, "posto em vigor sem delongas". (IBEC, 1950:23-26) Os autores do relatório colocam à disposição dos engenheiros os regulamentos realizados em Nova York que, como veremos adiante, serão amplamente utilizados nos trabalhos de aprimoramento do zoneamento.

#### O projeto de lei geral de zoneamento de 1952 (Projeto de lei 267/52).

O projeto de lei de 1952 é elaborado por Henrique Neves Lefèvre, para quem a rarefação da cidade é o objetivo principal da lei de zoneamento, e deve ser alcançada através da redução da área edificada, redução das alturas dos edifícios e redução da densidade. (Lefèvre, 1944) Na tese que elabora em 1951 -A influência da Legislação Urbanística sobre a Estruturação das Cidades/ Aplicação ao Caso Especial da Cidade de São Paulo - para concurso da cadeira de Traçados da Cidade- Urbanismo, da Escola de Engenharia Mackenzie, Lefèvre expõe todos os conceitos que utiliza na elabo-



ração da lei. Antes de mais nada, coloca a necessidade de uma legislação urbanística em que o edifício seja entendido como elemento integrado no conjunto urbano - como "elemento formador da plástica urbana". A regulamentação em vigor em São Paulo se restringe, segundo o autor, ao uso da propriedade urbana em si, tendo somente em vista a salubridade, a segurança e a defesa dos bens de uso público. A esta legislação que associa ao que denomina período "profilático" deve ser imprimido caráter que contribua para orientar sua estruturação, sua plástica e a interdependência funcional dos vários elementos que a compõem. Deve-se entrar, portanto, num novo período da regulamentação urbana, que corresponda ao estágio cultural e tecnológico da época: o período "urbanístico". (Lefèvre, 1951 : 2,3).

Lefèvre analisa a legislação de São Paulo e de New York, procurando caracterizar nas duas cidades estes períodos. Em New York, segundo o autor, o período profilático vai até 1914, quando a legislação é toda orientada no sentido da segurança de edifícios, principalmente, prevenção de incêndios e dispositivos de ventilação e iluminação e altura máxima. Após a primeira guerra mundial, se inicia o período urbanístico, quando as preocupações dos urbanistas abrangem o controle do alargamento e da abertura de vias, do desenvolvimento do sistema de transportes, de estabelecimento de regras de zoneamento, de espaços livres de recreação e, em menor medida, o problema da habitação. É a partir desse conjunto de questões colocadas que legislação novayorkquina passa a se construir em torno do Building Code, da Multiple Dwelling Law e da Building Zone Resolution. O primeiro trata das regras relativas à construtibilidade dos edifícios, a segunda se refere a habitações coletivas- condições de higiene, altura, recuos, e a terceira divide as cidades em distritos, funcionais, de altura e de áreas

livres nos lotes. Em São Paulo, o marco de passagem de uma legislação "profilática" para uma legislação "urbanística" é, segundo Lefèvre (op. cit:25), a lei 2611 de 1923, abrangente a toda a cidade. A lei regulamenta a abertura de novas ruas, sistematizando os traçados, defende condições de um futuro plano da cidade e envereda, ainda que timidamente, pela esfera do zoneamento, definindo ruas exclusivamente residenciais, frente mínima de lotes diferenciados para área urbana e rural. Na sequência da lei de arruamentos, Lefèvre destaca o Código de Obras de 1929, o Acto 127, e o Código de 1934

Segundo Lefèvre, a ausência mais importante em São Paulo é uma regulamentação compreensiva de zoneamento. Visando sua formulação, desenvolve um minucioso estudo de densidades, tendo como parâmetro o Código de Obras de 1934. Adota os critérios de "acomodação" de pessoas em áreas residenciais do livro "New City Patterns" de S. E. Sanders (s/ data) e calcula o que chama de "acomodação" possível de 11.471.923 de pessoas, em São Paulo. Para Lefèvre, uma taxa de "acomodação" deve ser fixada previamente para se determinar os volumes das edificações, decorrentes dos números de pavimentos. As densidades que Lefèvre propõe variam de 500 hab/ha na zona central, 400 hab/ha nas zonas para habitações coletivas, 200 hab/ha para zonas de manufaturas e 120 hab/ha para zonas de habitações para uma só família. A alternativa que propõe aos 11471923 habitantes para uma área de 38.352,40 ha é de 7917308, o que representa uma redução do índice de aproveitamento da área da cidade de 0,81 para 0,58. (Lefèvre, 1951)

*ROJETO DE LEI/1952  
CLASSIFICAÇÃO DE ZONAS /USOS  
( NA ORDEM DE USOS DE MENOR  
RESTRIÇÃO PARA OS DE MAIOR)*

---

*Zonas Industriais*

*A- Indústria perigosa*

*B- Indústria nociva*

*C- Indústria pesada*

*D- Indústria leve*

*E- Manufatura*

*Zonas Comerciais*

*A- Comércio Central*

*B- Comércio distrital*

*C- Núcleos comerciais- criados por lei*

*Zonas residenciais*

*A- habitações coletivas - apartamentos*

*B- habitações em grupos de seis*

*C- habitações geminadas*

*D- habitações isoladas*

*Zona rural ou agrícola*

---

O projeto de lei apresentado em 1952 é um desenvolvimento das idéias colocadas em sua tese. A lei se estrutura em duas partes - Título I- Zoneamento e Título II- Planejamento (que regulamenta os arruamentos) - que deveriam ser anexadas aos demais títulos do Código de Obras relativos estritamente às edificações. O Título I se organiza em dois capítulos, sendo que no primeiro, além das Considerações Gerais, constam a discriminação de 101 zonas com seus perímetros, e uma classificação destas para efeito de usos das áreas edificáveis. O Capítulo II se refere às Disposições Relativas ao Aproveitamento, e uma classificação das zonas para efeito de aproveitamento.

Lefèvre elabora sua proposta partindo de sua concepção de cidade rarefeita e, nesse sentido, sua preocupação é com densidades, controle de verticalização e previsão de espaços ajardinados. É notável em seu trabalho a influência dos trabalhos de zoneamento desenvolvidos nos Estados Unidos pós-segunda guerra. Embora não cite como referência, há semelhanças evidentes em sua proposta com o zonea-

mento elaborado em 1950 para Nova York. Essas semelhanças vão desde o método de análise das densidades, que estabelece uma comparação entre a legislação vigente e a legislação proposta, passando pela inclusão do núcleo comercial como categoria de uso vinculada ao uso residencial, pela substituição do controle de altura pelo controle da relação ocupação do lote/ número de pavimentos, até os esquemas que desenha para exemplificar a ocupação de quadras, como se pode observar nas figuras 28 e 29.

Lefèvre propõe uma redução na possibilidade de verticalização menos drástica que a proposta de 1949, mas exige uma proporção elevada de espaços não edificados. Na zona central o número máximo de pavimentos permitido é de 17, enquanto na proposta de 1949 chegava a 13, com possibilidade de mais dois recuados. Os edifícios de habitação coletiva podem chegar a 6 pavimentos, no máximo, e devem ser sempre providos de recuos generosos e ajardinados. Introduz um tipo de conjunto de edifícios residenciais de 3 pavimentos, que só podem ocupar 50% da área do terreno, e cada edifício não pode comportar mais de dois apartamentos por andar. A distribuição dos 13 tipos de zonas que cria obedece ao critério de maiores densidades nas áreas mais próximas do centro e diluição à medida que se periferizam.

A distribuição das zonas funcionais se dá mais a partir da articulação necessária entre as funções urbanas do que em termos de uma distribuição funcional hierarquizada. O zoneamento não deve, segundo Lefèvre(1951:54) "violentar a estruturação ecológica estabelecida naturalmente". Assim, as zonas industriais devem estar em estreito contato com o sistema ferroviário e com cursos d'água, e a manufatura deve estar vinculada às áreas comerciais; os núcleos comerciais devem se distribuir pelas zonas residenciais e

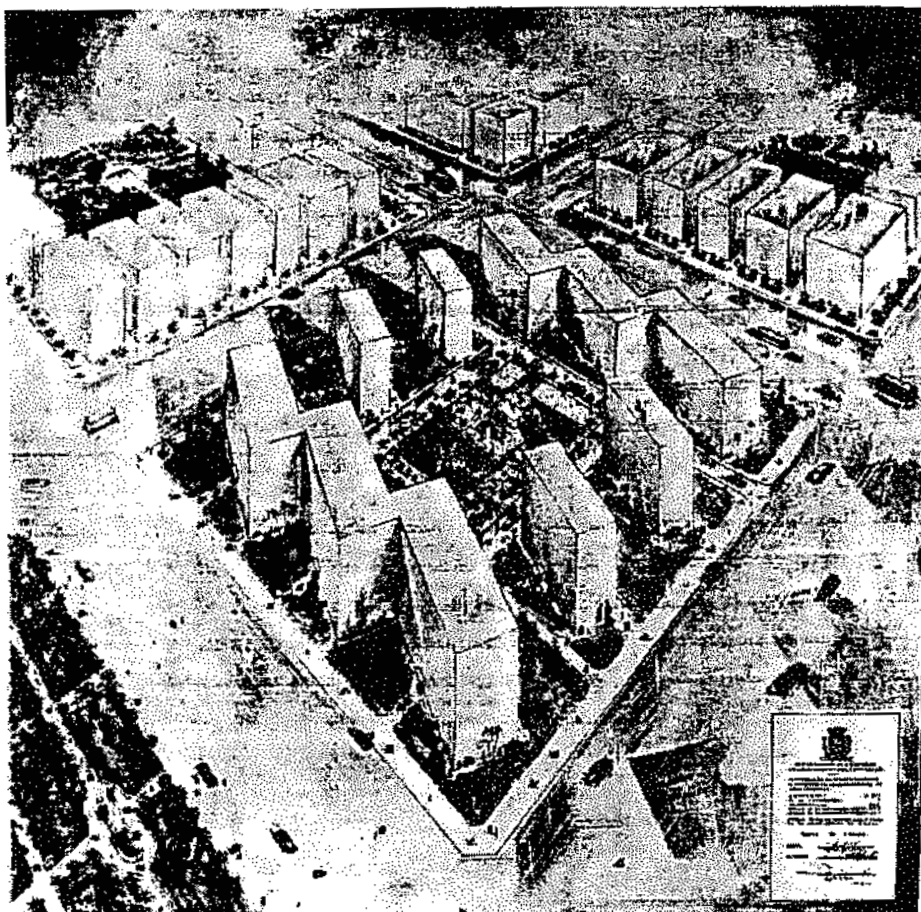


Figura 28: Esquema de Ocupação de Quadra  
Fonte: Lefèvre (1951:s/nº)

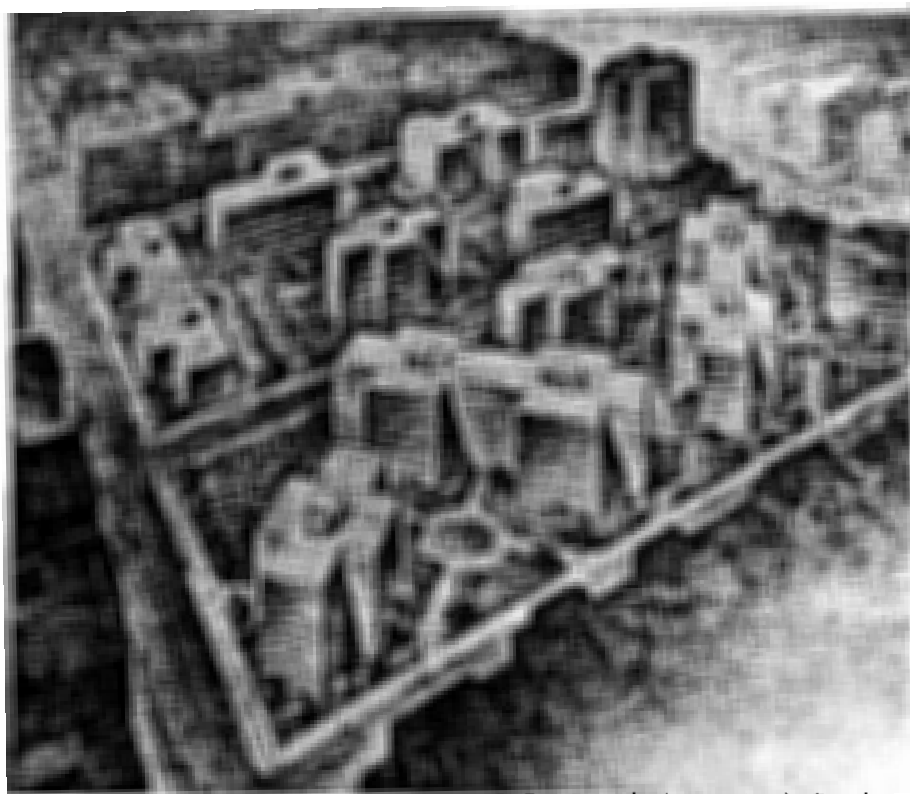
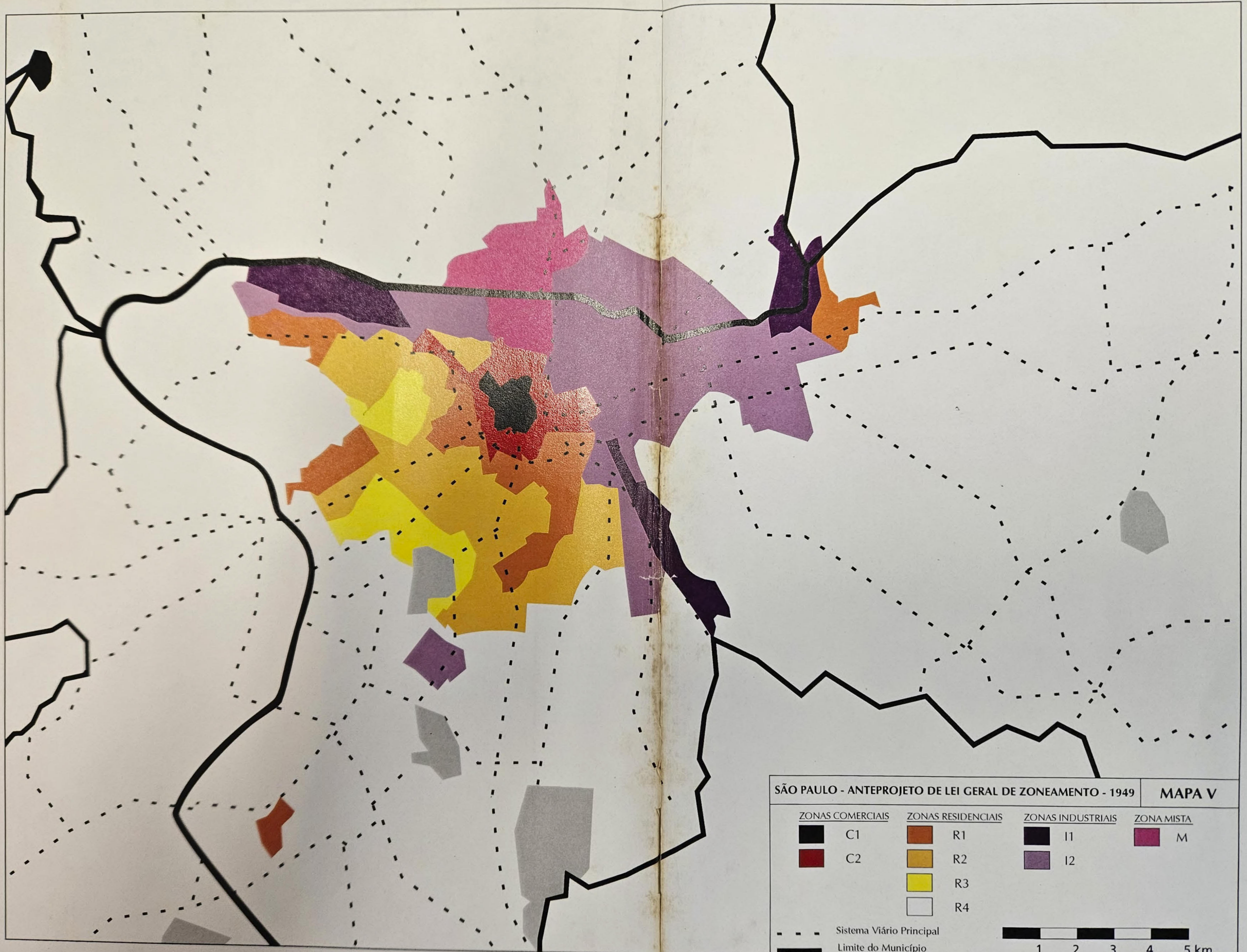

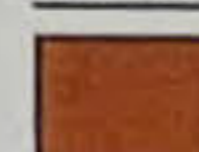

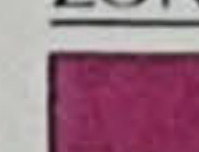



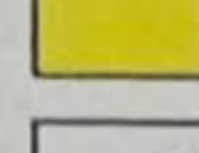
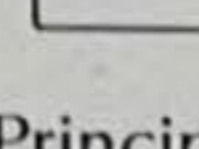
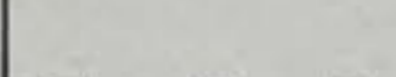




Figura 29: Esquema de Ocupação de Quadra  
Fonte: Harisson (1950:83)

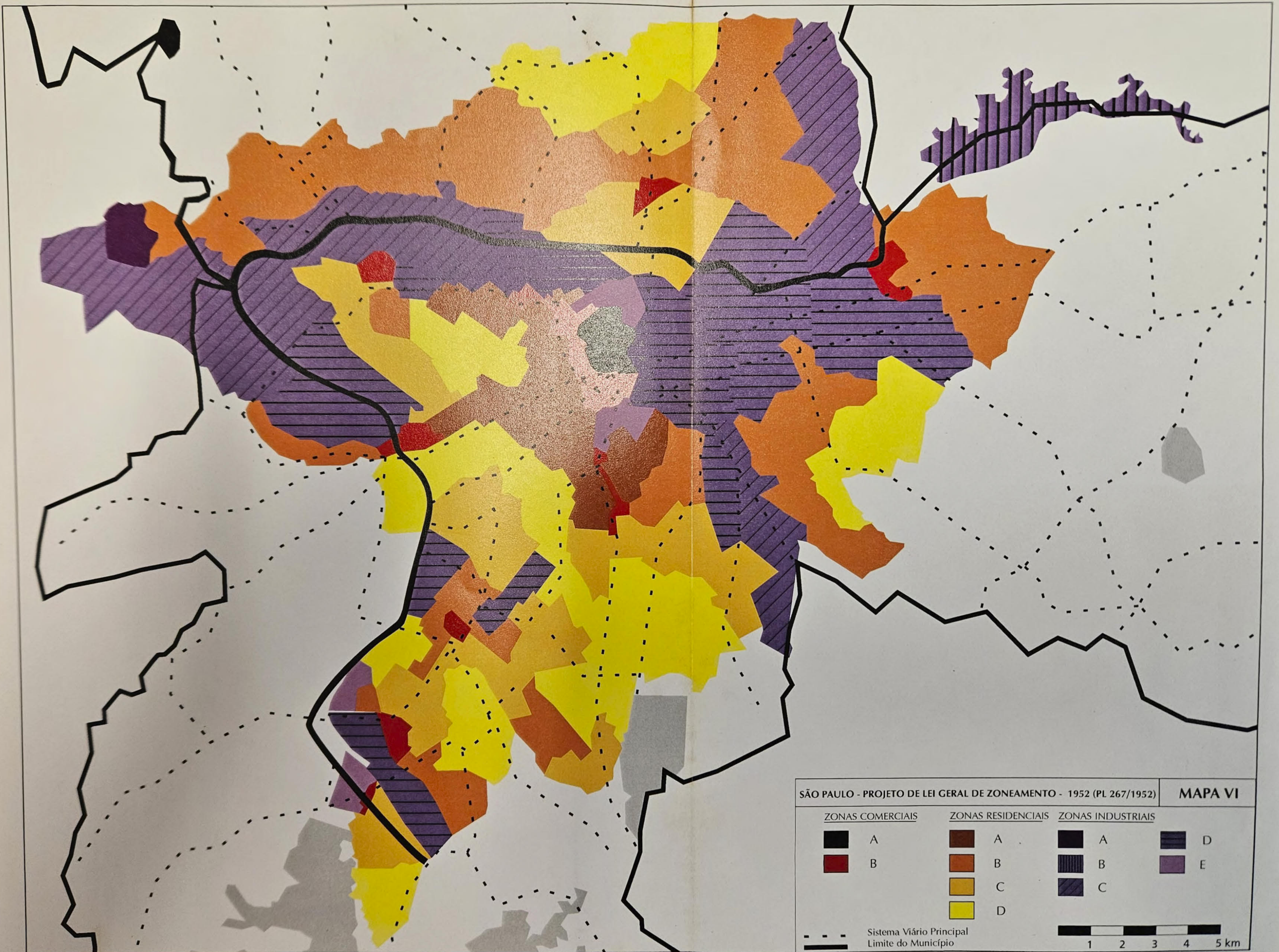


**SÃO PAULO - ANTEPROJETO DE LEI GERAL DE ZONEAMENTO - 1949** **MAPA V**

ZONAS COMERCIAIS		ZONAS RESIDENCIAIS		ZONAS INDUSTRIAIS		ZONA MISTA	
	C1		R1		I1		M
	C2		R2		I2		
			R3				
			R4				

 Sistema Viário Principal  
 Limite do Município

  
 1 2 3 4 5 km



estabelecimentos comerciais e podem se instalar livremente pelas zonas industriais. As zonas residenciais são classificadas em zonas de habitações coletivas ou múltiplas (apartamentos) e zonas de habitações para uma só família - isoladas, geminadas, agrupadas em seis, não alterando, basicamente, o gradiente da classificação proposta em 1949. A cada uma atribui parâmetros de altura, taxa de ocupação e afastamentos obedecendo aos critérios de densidade estabelecidos. Ao invés de Comércio Principal e Secundário, utiliza as categorias Comércio Central e Comércio Distrital, e Núcleos Comerciais, que devem ser criados por lei para as zonas residenciais. O Comércio Distrital corresponde aos sub-centros já formados na cidade: Pinheiros, Lapa, Vila Mariana, Penha, Santana, Santo Amaro e Socorro (Guarapiranga). Substitui a classificação de zonas industriais Principal e Secundária pela classificação em função do tipo de indústria: perigosa, nociva, pesada, leve e manufatura. Divide a cidade em 101 parcelas, cujos perímetros vêm discriminados na lei, e distribui-as em função da classificação de zonas e das condições de aproveitamento, definindo, em ambos os casos, um gradiente das zonas de menor restrição para as de maior restrição.

A proposta de Lefevre pode ser considerada menos esquemática em relação à proposta de 1949, tanto no que se refere à codificação, como em relação à distribuição das zonas na cidade. Mantém-se, como na proposta anterior, o setor sudoeste para zonas residenciais, mas são incorporadas áreas comerciais localizadas. Uma outra diferença está na distribuição das zonas industriais, que se encontram tanto na zona leste, como no extremo oeste da cidade e ao longo do rio Pinheiros.

Lefevre critica a utilização da largura da via como base de definição da altura de edifícios, e utiliza o que chama de "critério mais moderno": limi-

tação da área máxima de ocupação dos lotes e número de pavimentos, aproximando-se, conceitualmente, do coeficiente de aproveitamento, que será incorporado na proposta de 1955. Lefevre introduz, também, a estratégia de aumento da altura do edifício em função da redução da taxa de ocupação, que na lei de 1972 será conhecida como fórmula de Adiron. (Lei 7805/1972, art. 24) Nesta proposta não é organizada uma listagem de usos, sendo estabelecidas em artigos da lei as condições de instalação das várias atividades urbanas, procurando enquadrá-las, sempre, nas categorias residencial, comercial e industrial. Lefevre mantém em relação aos parâmetros estéticos as restrições a recuos de frente e lateral que deixem descobertas paredes de divisa de prédios, a exigência de tratamento arquitetônico compatível com o conjunto de corpos sobrelevados, e a prerrogativa de se estabelecer, por ato do prefeito, partido arquitetônico para logradouros ou trechos de logradouros. (Projeto de lei 267/1952, art. 45 e 49)

O projeto de lei é entregue por Lefevre, em 1951, ao se aposentar da administração municipal. No entanto, o prefeito encaminha o anteprojeto do Código de Obras sem o capítulo referente ao Zoneamento. Em função dessa atitude do prefeito, Lefevre articula a apresentação do projeto à Câmara Municipal pelo vereador André Nunes Junior, em 1952, mas esta não chega a ser discutida

O projeto de lei geral  
de zoneamento de 1955  
( Projeto de lei 101679/1955)

Em 1955, um novo projeto da lei é elaborado, sob a responsabilidade de Rogério Cesar de Andrade Filho. Além dos trabalhos, levantamentos, e das propostas anteriormente elaboradas pelo Departamento, em 1947, 1949 e

1952, o engenheiro utiliza dados do IBGE, uma planta do uso do solo elaborada por Preston James em 1939, as recomendações de Anhaia Mello e Robert Moses, e as regulamentações americanas recentes, entre estas a elaborada para New York em 1950. A lei é elaborada nos moldes recomendados pela Comissão de Urbanismo do Bureau of Standards de Washington. Nesse sentido, aproxima-se mais, no conteúdo e na forma, ao padrão das leis americanas. A falta de uma planta cadastral inviabiliza a elaboração dos três mapas clássicos de destinos, áreas e altura. (PMSP, Proc. 10679/1955-fl. 3)

A lei é apresentada como um capítulo a ser incluído no novo Código de Obras, conforme previsto na lei 4615/55, se estruturando nos seguintes itens: Disposições Gerais, abrangendo preâmbulo e definições essenciais; Divisão do Município em zonas e distritos de uso, com descrição dos perímetros; Zoneamento de Usos, contendo classificação de usos e disposições comuns aos distritos; Zoneamento de Volumes, com disposições aplicáveis a todos ou a vários distritos, no que se refere a áreas, recuos e alturas; Regulamentação dos Distritos, aplicando a cada um, condições de uso, de áreas, de altura e recuos; disposições relativas à aplicação de usos não conformes e penalidades. A lei contém, além do texto legal, um quadro com todos os parâmetros como na lei novayorkina de 1950 e um mapa com as zonas de uso demarcadas. Além disso, nesta proposta introduz-se, pela primeira vez, uma instância de administração do zoneamento para decisão a respeito dos usos não conformes: a "Junta de Recursos" ou "Comissão do Código". Esta Junta segue o esquema do Board of Appeals da legislação americana, e será adotada em São Paulo, em 1972, como veremos adiante.

Criam-se 12 tipos de zonas, explicitando tanto nas zonas comerciais como nas industriais uma hierarquia organizacional. Assim, as zonas co-

merciais são de três níveis : principal, secundário e distrital e para as zonas industriais mantém-se os dois níveis estabelecidos na proposta de 1949: principal e secundário. Quanto às tipologias residenciais, criam-se 5 categorias: isoladas, geminadas, múltiplas ou superpostas, agrupadas, e apartamentos, que se subdividem em apartamentos "a" ( com até 6 famílias) e apartamentos "b" ( com qualquer número de habitações). Estabelece-se uma classificação de 40 usos, ampliando a listagem da proposta de 1949. Em cada zona se estabelece a área mínima dos lotes, os usos permitidos e respectivos recuos, alturas, taxas de ocupação. Além disso, são introduzidos a categoria de uso "não conforme" e o coeficiente de aproveitamento diferenciado - um para cada tipo de zona.

CLASSIFICAÇÃO DE USOS- PROJETO DE  
LEI 101679/1955

- 
- 1-habitações isoladas
  - 2- habitações geminadas
  - 3-habitações múltiplas( superpostas)
  - 4-habitações agrupadas
  - 5-apartamentos "a"
  - 6- apartamentos "b"
  - 7- escritórios e estúdios pessoais
  - 8- atividades domiciliares
  - 9-pensões
  - 10-hotéis
  - 11-templos
  - 12-escolas e anexos
  - 13-instituições culturais
  - 14- edifícios públicos administrativos
  - 15- instituições de assistência social
  - 16-instalação de serviços públicos
  - 17-clubes de amadores
  - 18-confrarias e associações
  - 19-chácaras de flores e frutos
  - 20-ambulatórios e clínicas
  - 21-hospitais
  - 22-comércio local
  - 23-casas de diversões
  - 24-escritórios
  - 25-comércio em geral
  - 26-lavanderias
  - 27-acondicionamento de leite ou bebidas
  - 28-postos de abastecimento para automóveis
  - 29-depósito de mercadorias
  - 30-garage e serviço de transportes
  - 31-manufatura
  - 32-indústria leve
  - 33-indústria meio-pesada
  - 34-indústria pesada
  - 35-indústria nociva
  - 36-indústria perigosa
  - 37-cocheiras e estábulos( até 3 animais)
  - 38-cocheiras e estábulos em geral
  - 39-depósitos de inflamáveis sólidos
  - 40- depósitos de inflamáveis líquidos
- 

A proposta de 1955 é, sem dúvida, o esboço mais acabado da lei que virá a ser aprovada em 1972, contendo todos os elementos da gramática do "zoning": zonas-tipo, classificação de usos e diferentes parâmetros de construtibilidade. As zonas residenciais definem um gradiente de padrões que incluem a tipologia da edificação, o tamanho do lote, a taxa de ocu-

pação os recuos e o coeficiente de aproveitamento ou altura e a inclusão de outros usos. Assim, quanto mais alto o padrão maiores as dimensões de lote, recuos, e menores as possibilidades de diversificação funcional e tipológica. Nos distritos R1 e R2, só são admitidas as habitações isoladas, sendo que nas zonas R1, que nada mais são que as áreas submetidas ao artigo 40, o único uso não residencial admitido são os templos, e em R2 são admitidos escritórios, estúdios pessoais, usos institucionais e clubes amadores. As áreas mínimas de lotes nestas duas zonas são de 500m<sup>2</sup> e 350m<sup>2</sup>, os recuos de frente 8m e 6m e a taxa de ocupação 35% e 43,3%, respectivamente.

Nas demais zonas residenciais( R3, R4 e R5) são admitidas todas as tipologias habitacionais e um leque mais amplo de outros usos, mas somente na zona R4 são admitidos edifícios residenciais de 10 pavimentos. As superfícies mínimas de terreno por habitação são: 150 m<sup>2</sup> em R3, 80m<sup>2</sup> em R4, 60m<sup>2</sup> em R5. Edifícios residenciais acima de 6 pavimentos são admitidos em C1, C2 e M, desde que ampliem os recuos laterais, e para qualquer tipologia habitacional são exigidas superfícies mínimas de terreno de 40, 50 e 60 m<sup>2</sup>. As taxas de ocupação máximas exigidas variam de 0, 25 em R1 a 0, 66 em R5 e nas zonas comerciais podem atingir 80 e 100%. Os coeficientes de aproveitamento são estipulados em todas as zonas, com exceção de R1 e R2 onde as edificações não podem ultrapassar dois pavimentos. O maior coeficiente de aproveitamento permitido é 8, em C1, que é posteriormente reduzido para 6, por sugestão da Comissão Orientadora do Plano Diretor; em seguida vem C2, com 4 e 1/2, e decresce até 1 e 1/4 em R3. As densidades adotadas por Andrade são próximas às propostas por Lefèvre em 1952: alta: 570 hab/ha; média: 266 hab/ha; baixa: 100 hab/ha.

O zoneamento como instrumento indutor de um modelo de cidade polinucleada, conforme



USOS PRINCIPAIS	ZONEAMENTO GERAL PL 101679/55								OBSERVAÇÕES
	DISTR	OCUP%	ALT. P e L rua	AREA/FA	APROV.	RECUOS			
						FRENTE	LADO	FUNDO	
RESIDÊNCIA	R1	35.0	2 1/2	500	—	8.00	2.00 + 3.00	10.00	Hab. Isolada
	R2	43.3	2 1/2	350	—	6.00	1.50 + 2.50	8.00	Hab. Isolada
	R3	45.3	3	150	1	4.00	1.60 a 2.00	8.00	Apart. 6 Fam.
	R4	50.0	10	80	2	4.00	1.60 a 5.00	8.00 a 12.00	Apart. q/num
	R5	66.6	6 e 1 x Lr	60	2 1/2	0.00	0 a 2.00	1/4p	Apart com/R.chão
COMÉRCIO	C1	100-75	11 e 2 x Lr	40	6	0.00	0.00	0 a 1/4p	
	C2	80-66.6	7 e 1/2 x Lr	50	4 1/2	0.00	0.00	1/10 a 1/4p	Perm. 50% Ind. Leve
	C3	80-66.6	4	50	2	0.00	0.00	6.00 a 1/4p	
INDÚSTRIA	M	50	6	60	2 1/2	0 e 40	0.00	8.00 a 10.00	Áreas Mixtas/Melh
	I1	66.6 e 50	4	80	2 1/2	0 e 40		8.00 a 15.00	
	I2	66.6	20m	—	3	0 e 20	0 a 20	0 a 20	Não habitável

Figura 30: Quadro - Projeto de Lei 101679/1955  
Fonte: Andrade Filho (1955:9)

preconizado pelo Departamento de Urbanismo, em geral, e por Andrade Filho, em particular, não se realiza nesta proposta. As zonas C1 e C2 correspondem, respectivamente ao centro principal da cidade e às áreas comerciais já consolidadas em seu entorno, como Brás, Liberdade e Santa Ifigênia. O mesmo acontece com as zonas C3, que são demarcadas sobre os centros de Pinheiros e Santo Amaro. Com relação às zonas industriais, se restringem às existentes às margens do rio Tietê e Tamanduateí, não sendo incorporadas as propostas do Relatório coordenado por Moses. As zonas R1 e R2 se sobrepõem às áreas submetidas ao artigo 40 e suas variações, e as zonas R4 e R5 se distribuem nos setores oeste e sudeste da cidade, sobre bairros de classe média como Perdizes, Vila Mariana, ou bairros já verticalizados, como Higienópolis e Santa Cecília. O restante da área urbana é quase que totalmente coberto por zonas R3, que se mantêm, como sobras de um zoneamento restrito.

Nesse sentido, a proposta não realiza o discur-

so difundido do zoneamento como viabilizador de uma cidade que rompe com a estrutura existente.

Muito pelo contrário, na justificativa do projeto de lei que encaminha ao Diretor de Obras, Andrade Filho expõe os princípios adotados na proposta, que negam esta perspectiva transformadora da lei:

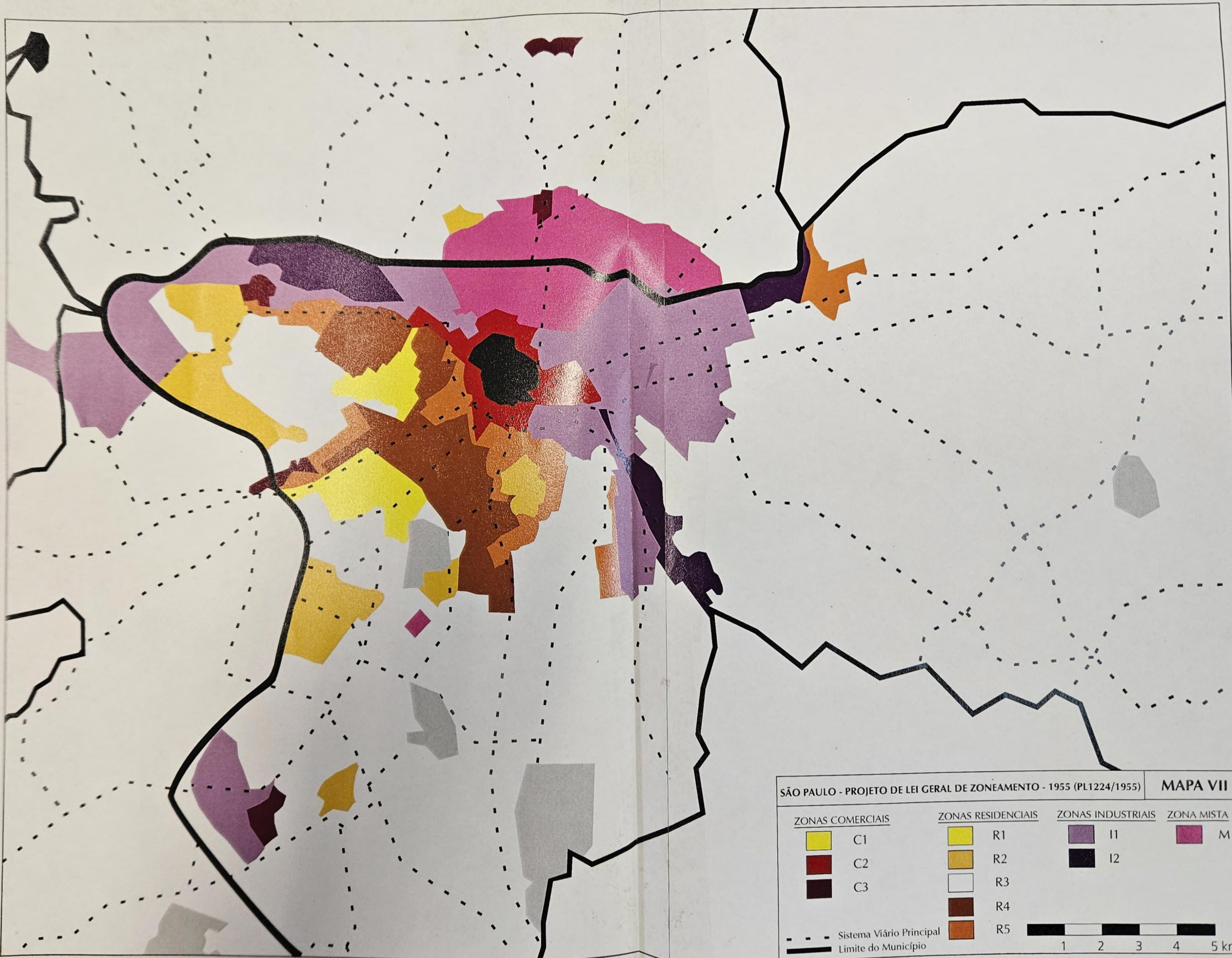
Apóia-se a regulamentação proposta no zoneamento espontâneo, comprovado em amplo trabalho de pesquisa, só exclue o indesejável em cada distrito, parece ficar estritamente entre o necessário e o suficiente, completando a regulamentação das edificações recentemente estabelecida. (PMSP, Processo no. 10679/1955, fl. 5)

O projeto é encaminhado à Comissão Orientadora do Plano Diretor do Município, que concorda com os parâmetros adotados, com exceção do índice 8 indicado para Comércio Central-C1, que sugere seja reduzido para 6, e solicita um quadro complementar com discriminação de superfícies globais de todos os distritos

para estimativa de população total admitida pelo projeto. As solicitações foram atendidas, apesar de Andrade Filho justificar o índice 8 em função da real ocupação da área central onde o índice 20 já havia sido alcançado, e considerava que uma redução drástica "poderia comprometer o legislativo que era soberano na decisão". A estimativa de população chegou a 10 milhões. Outras críticas da Comissão foram em relação à polinucleação, considerada insuficiente, os mapas em escalas variáveis, o que levou a considerar o trabalho "totalmente insatisfatório". (Andrade Filho, 1973: 31) Em função da obstrução da Comissão ao projeto, o Departamento de Urbanismo providenciou, através do Partido Republicano, o encaminhamento à Câmara Municipal de do projeto de lei. Aprovada a discussão do projeto, a Câmara solicita parecer do executivo encaminhando-o ao Departamento de Urbanismo. Foram nomeados quatro ar-

quitetos, dos quais apenas um era vinculado ao assunto. A conceituação do trabalho foi considerada desatualizada sendo remetido à preparação de um trabalho mais minucioso. (ibidem)

Uma nova proposta de lei geral de zoneamento só virá a ser encaminhada em 1972, e esta, como veremos no capítulo 3, constitui não mais que um passo adiante do trabalho desenvolvido no Departamento de Urbanismo de 1947 a 1955. De fato, ao longo da década de 60, os técnicos do Departamento de Urbanismo se concentram no detalhamento da classificação de usos, no aprimoramento de índices e tipologias de zonas, e na demarcação de distritos para definição de perímetros das zonas, para o que os princípios de divisão da cidade em unidades escalonadas propostos pela SAGMACS serão utilizados,.



SÃO PAULO - PROJETO DE LEI GERAL DE ZONEAMENTO - 1955 (PL1224/1955)

MAPA VII

ZONAS COMERCIAIS	ZONAS RESIDENCIAIS	ZONAS INDUSTRIAIS	ZONA MISTA
C1	R1	I1	M
C2	R2	I2	
C3	R3		
	R4		
	R5		

Sistema Viário Principal  
 Limite do Município

1 2 3 4 5 km

NOTAS

<sup>1</sup>Há uma estreita e necessária relação entre preservação dos valores da propriedade como aqui proposto e a preservação da saúde, segurança e bem estar em geral. Na cidade as áreas onde os valores foram deprimidos pela invasão de usos não apropriados ou ausência de controle de edificação, como altura, pátios, espaços abertos, são as áreas onde as piores condições tanto sanitárias como de segurança prevalecem, e onde há a maior violação das coisas essenciais ao conforto, à propriedade e à ordem pública.(Tradução S.F.)

<sup>2</sup>PMSP, Processo 99501/1936

<sup>3</sup>PMSP, Processo 142723/1973,fl.2

<sup>4</sup>Lei 8001/1973

<sup>5</sup> Ata da reunião no. 228 de 23/11/1937, Arquivo City, apud Souza( 1988:81)

<sup>6</sup>PMSP, Processo 54202/54, fl.8

<sup>7</sup> PMSP, Processo 13421/, fl.124, grifo do autor

<sup>8</sup>idem, fl.30

<sup>9</sup> PMSP,Processo 17990/48,fl.1

<sup>10</sup>idem

<sup>11</sup>idem,fl.36

<sup>12</sup>idem, fl. 38 e PMSP, Processo 1342/49, fl.6

<sup>13</sup> Projeto de lei 665/1951

<sup>14</sup> PMSP,Processo 59971/1952, fl.8

**1967-1972**

**A SEGUNDA CONFIGURAÇÃO DO PLANEJAMENTO  
NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

"What has happened is that zoning is not a tool of planning but planning has become a tool of zoning.... Few philosophic and administrative concepts have bedded down so securely so quickly. Few need such drastic reform."  
( Feiss, Carl, 1961: 123)"

## INTRODUÇÃO

Neste terceiro e último capítulo analisamos as mudanças que ocorrem no setor de urbanismo com a criação do GEP- Grupo Executivo de Planejamento, em 1967, e da COGEP- Coordenadoria Geral de Planejamento, em 1972. Mostramos que, neste período, se completa o ciclo, iniciado em 1947, de crescente importância assumida pelo zoneamento no controle do uso e ocupação do solo, de crescente distanciamento do setor da política e das atividades de rotina da administração, e de definição de um novo perfil de profissional. Mostramos que, embora sejam elaborados dois planos para a cidade, entre 1967 e 1972, o zoneamento se consolida e se institucionaliza como principal atividade do setor e como principal instrumento de planejamento.

A análise se desenvolve em três direções: a primeira, que se refere às mudanças na organização do setor, a segunda que mostra o papel progressivamente secundário assumido pelo plano, e a terceira que expõe a continuidade do processo de construção do zoneamento. Apontamos, também, ao longo da análise, o processo de constituição de um novo profissional para o setor - o arquiteto planejador.

Em relação às reorganizações ocorridas no setor, mostramos que com o GEP se oficializa o fim do Departamento de Urbanismo enquanto órgão responsável pela elaboração do plano. Com a COGEP, enquanto o planejamento se configura como atividade restrita a técnicos, se define uma instância voltada estritamente para a gestão do zoneamento- a Comissão de Zoneamento, com participação, ainda que limitada, de representantes da sociedade. Analisamos a relação existente entre a Comissão de Zoneamento e o Board of Appeals americano, no que

se refere à sua composição e às suas atribuições, mostrando que a Comissão é concebida para viabilizar pequenas alterações na lei que, em última instância, garantem a sobrevivência da mesma.

Com relação ao papel desempenhado pelo plano, mostramos que o primeiro plano para São Paulo, trinta e oito anos após o Plano de Avenidas - o Plano Urbanístico Básico/PUB - é elaborado por empresas privadas de consultoria americanas e brasileiras, e não chega a ser enviado à Câmara Municipal. Analisamos a passagem do plano para as mãos de empresas de consultoria como parte do processo de mobilização de entidades vinculadas ao municipalismo e de entidades de arquitetos, pela institucionalização de um sistema de planejamento à escala nacional. Ainda em relação aos planos elaborados por empresas de consultoria, dos quais o PUB é um exemplo, mostramos que não são incorporados como instrumentos direcionadores da ação das administrações municipais, e resultam como instrumento de formação de quadros para o planejamento urbano. Mostramos, ainda, que o PUB representa a falência da idéia de plano que tem como característica fundamental a pesquisa e a abrangência a todos os aspectos da vida urbana.

O segundo plano para a cidade elaborado no período - o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - é obra dos técnicos da administração municipal, e é aprovado no contexto do período autoritário, quando a Câmara Municipal não passa de avalista do prefeito. Mostramos que o PDDI se restringe a aspectos físico-territoriais e associa plano viário e zoneamento. A maioria dos artigos que compõem a lei do plano tratam de princípios, definições, clas-

sificações, que não estabelecem condições para sua exequibilidade. Em contraposição, as questões referentes ao zoneamento incluídas no plano, se configuram como medidas efetivas, de aplicação imediata. Nesse sentido, apontamos o PDDI como mais um passo no processo de construção do zoneamento, que vinha se desenvolvendo há décadas. Com o PDDI se estabelecem as bases para a aprovação da Lei Geral de Zoneamento, que ocorre um ano após a aprovação do plano.

A Lei Geral de Zoneamento aprovada em 1972 é analisada em relação às leis parciais de zoneamento que vinham sendo aprovadas desde os anos 50, e em relação às propostas de leis gerais elaboradas pelo Departamento de Urbanismo. Mostramos que a lei de 1972 dá continuidade e legitima práticas que vinham sendo de-

envolvidas há décadas pelo setor de urbanismo.

Entre as fontes utilizadas para desenvolvimento deste capítulo, além da legislação de zoneamento e aquela referente à criação de órgãos de planejamento, se destacam as publicações das entidades que defendem a institucionalização do planejamento, os cadastros de empresas de consultoria e pesquisas realizadas sobre os planos elaborados no período. Além destas, recorreremos a artigos em jornais e realizamos uma entrevista com o principal responsável pela versão da lei geral aprovada. Considerando que a partir de 1967 ocorre a substituição definitiva do termo urbanismo pelo termo planejamento nas denominações dos órgãos criados, ao invés de "setor de urbanismo" utilizamos o termo "setor de planejamento".

## 1 O PLANO NA ESFERA DAS EMPRESAS DE CONSULTORIA

### O fim do Departamento de Urbanismo como órgão responsável pela elaboração de um plano para a cidade

Entre 1961 e 1965, quando Prestes Maia reassume a prefeitura, desfaz-se o discurso do planejamento como função de governo. As idéias de planejamento como processo de articulação das várias divisões e dos vários níveis de governo, da pesquisa como ponto de partida para toda e qualquer definição de intervenção na cidade, de necessidade de um novo perfil de urbanista perdem seus defensores no interior do setor de urbanismo, e o Plano de Avenidas se mantém como referência de atuação do executivo.

O Departamento de Urbanismo passa a ser dirigido por Luiz Carlos Berrini Junior, engenheiro dos quadros da prefeitura que, no período de 1947 a 1961, está entre as figuras ativas do Departamento, mas que defende claramente as idéias de Prestes Maia. Se coloca, por exemplo, totalmente favorável à segunda perimetral, num momento em que o Departamento preconizava as vias diametrais. Como diretor do Departamento, Berrini adota um discurso oposto ao de Carlos Lodi. Segundo o engenheiro, não há necessidade de mais planejamento: o problema da cidade "não é falta de planejamento, mas sim de incrível atrazo(sic) na execução de obras". Berrini faz a crítica das idéias de contenção do crescimento das cidades, qualificando-as de "interpretações messiânicas", de "reformas radicais urbanas", e defende a melhoria das cidades, "adaptando-as às condições atuais de vida" (Berrini, 1961:9). Se utilizando de avaliações do Ministério de Habitação da Inglaterra da experiência inglesa de cidades no-

vas, lança sua crítica às idéias preconizadas pelo Departamento na década anterior:

É uma triste conclusão, após tantas esperanças e tanto dinheiro gasto, levando o Ministério da Habitação a recomendar que, nos projetos futuros, não deverão ser criadas cidades baseadas em esquemas radicalmente diferentes, mas sim, seguir mais de perto as linhas tradicionais, pois o homem não prescinde do congestionamento, do tráfego, e do imprevisto das cidades que cresceram espontaneamente. (ibidem)

Berrini (op. cit.:8) defende a prioridade absoluta às obras da rede viária principal, a fim de constituir o "esqueleto" do plano urbanístico. Além disso, preconiza o "urban renewal" que já vinha sendo praticado, principalmente, nas cidades americanas, onde quadras e quadras compactamente construídas eram inteiramente arrazadas, e reconstruídas no padrão de altos edifícios ocupando pouca área. É o que o engenheiro chama de "...política de enfrentar vigorosamente os fatos, de frente, e não contornar a situação com hesitações e contemporizações, filiadas a teorias utópicas, e de resultado discutível."

Se no discurso sobre o planejamento e sobre a concepção de cidade, nos quatro anos em que Prestes Maia esteve à frente da prefeitura, se observa uma ruptura em relação à década anterior, no que diz respeito às práticas desenvolvidas pelo Departamento o quadro é de continuidade. As obras viárias continuam, de forma mais intensa e voltadas para a implantação de seu Plano de Avenidas, elaborado 30 anos antes.

A área urbana se mantém em acelerado ritmo de expansão. No início da gestão de Prestes Maia a extensão da área edificada é de 91,3 ha, e no



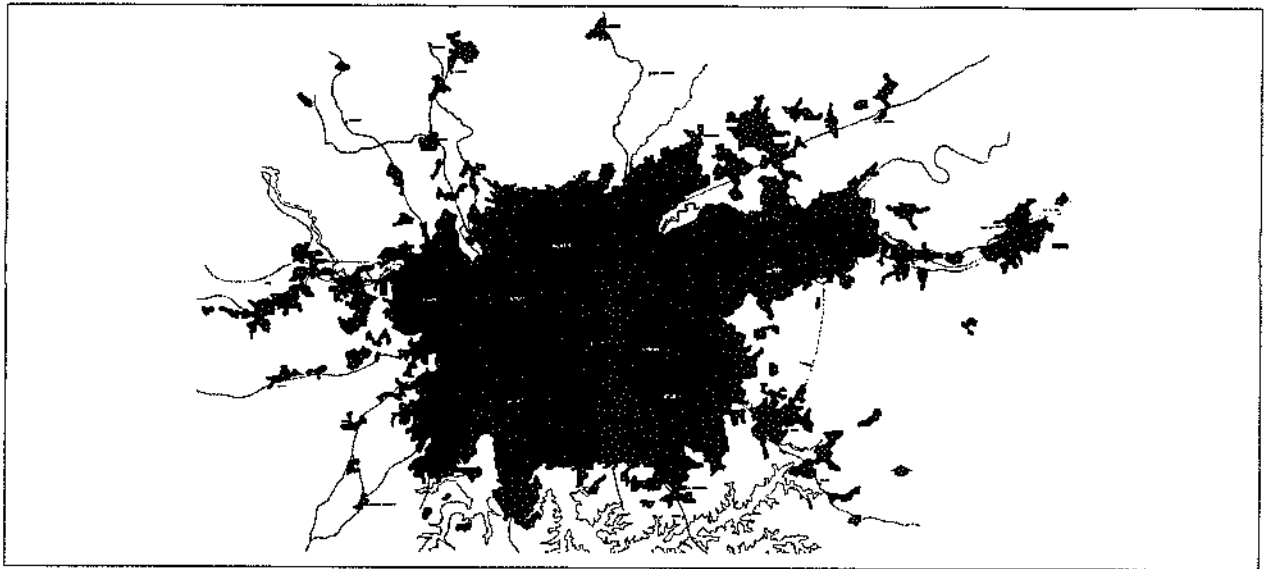


Figura 31: Município de São Paulo - Área Edificada 1972  
Fonte: Villaça (1978)

começo da década de 70, atinge 126 ha . (Villaça, 1978:30) (fig 31) No que se refere aos loteamentos clandestinos, o Departamento mantém sua postura anti-anistias mas, apesar de sua oposição, estas continuam a se realizar. A Câmara aprova, em 1962, a lei nº 5969, e em 1968 a lei 7180, que declaram oficiais todos os logradouros que ainda não tenham esse caráter. ( fig 32) No entanto, ao contrário de 1953, quando o próprio prefeito Jânio Quadros dá aval à anistia, a lei de 1962 é aprovada à revelia do prefeito. Prestes Maia tem uma posição contrária às regularizações de vias não oficiais e sua posição é de veto total ao projeto de lei. Sua posição é clara : o loteamento clandestino causa prejuízos à comunidade em geral, aos compradores de lotes, em particular, e ao governo da cidade, conforme se pode avaliar no parecer que envia ao presidente da Câmara:

O poder público se desmoraliza ao editar preceitos de natureza dos ora impugnados, pois oficializa, além de ruas que não estão em condições de serem declaradas, a tolerância quase ilimitada do governo, em relação a abusos cometidos por arruadores menos escrupulosos. O enfraquecimento da autoridade da Prefeitura, no que diz respeito à fiscalização dos loteamentos, torna-se inevitável. ( Processo nº 678/60, apud Grostein, 1987: 353)

Em relação à legislação de zoneamento, na gestão de Prestes Maia, praticamente não se criam novas zonas, mas são revistas aquelas já submetidas ao artigo 40, para criar no interior das mesmas setores com menos restrições. É o caso, por exemplo, do Brooklin Paulista, Campo Belo, Vila Amália, Vila Cordeiro, Vila Aeroporto e Vila Congonhas. Em 1965, é revogado o decreto 3268 de 1956, que aplicava a este conjunto de

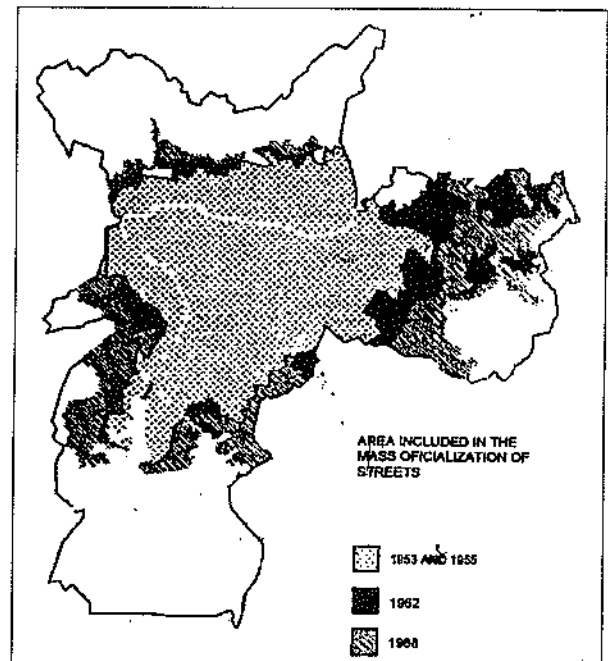


Figura 32: Município de São Paulo - Áreas Atingidas por Anistia: 1953/1955/1962/1968  
Fonte: Python Passos (1983) apud Rolnik (1996)

bairros o artigo 40, e são demarcadas áreas mistas e áreas predominantemente residenciais, visando reduzir o território destinado exclusivamente a residências isoladas (Decreto 6053/1965). Ou seja, a atividade de zoneamento continua como atividade linha, fiel ao princípio de elasticidade da lei, que admite constantes adaptações às demandas dos setores por ela atingidos. Com Prestes Maia, no entanto, não se tem notícia de algum empenho na elaboração de uma lei abrangente ao conjunto da cidade.

Somente em 1967 será resgatado o discurso do planejamento como "processo permanente e dinâmico que deve ser implantado com flexibilidade para adequar-se ao crescimento da cidade", conforme se pode ler na exposição de motivos do decreto que cria o GEP - Grupo Executivo de Planejamento (Decreto 6942, de 7/4/1967). O GEP é criado como órgão transitório, diretamente subordinado ao prefeito. Tem por função reunir, analisar e coordenar os estudos, projetos e legislação existentes e os em andamento nas unidades especializadas da Prefeitura, ligados ao planejamento urbano, físico, econômico e social, em entrosamento com o Departamento de Urbanismo; coordenar e orientar as medidas pertinentes ao Plano urbanístico Básico - pesquisas, diagnósticos, estudo e elaboração de diretrizes básicas de planos setoriais e projetos - e supervisionar e orientar serviços contratados e fiscalizar seu cumprimento; estudar e propor convênios visando a cooperação, entrosamento e implementação de planos setoriais e regionais. Além destas atribuições, cabe ao GEP acompanhar e fiscalizar os estudos e contratos do Plano Urbanístico Básico e atuar como órgão implantador do mesmo, até a constituição de órgão próprio, o que o caracteriza como órgão transitório (Decreto 6942/1967- art.1º).

Se em 1947 a criação do Departamento de Urbanismo se configurou, como mostramos no

capítulo 1, como uma solução exógena de organização e de concepção de plano em relação às práticas que vinham sendo desenvolvidas pelo setor de urbanismo, o GEP pode ser interpretado como uma forma de intervenção no Departamento. Em 1947, havia a preocupação de construir entre os técnicos do setor de urbanismo uma nova concepção de plano, e moldar um novo perfil de profissional que atendesse aos requisitos de um órgão coordenador de planejamento. Com a criação do GEP, nem o Departamento de Urbanismo, nem a Comissão Orientadora do Plano Diretor são oficialmente extintos, mas cria-se uma situação de duplicidade de competências. O Departamento de Urbanismo tem por competência a "elaboração, realização e defesa do Plano da Cidade" (art. Decreto-lei 431 de 7/7/1947), e cada uma de suas divisões, como mostramos no capítulo 1, é responsável pelas diferentes etapas que deveriam contemplar o processo de elaboração do plano: pesquisa, organização do desenvolvimento do plano, detalhamento do plano, legislação, etc. De acordo com o decreto 6942/67, todas essas funções passam a ser orientadas e coordenadas pelo GEP "em entrosamento com o Departamento de Urbanismo". Quanto à Comissão Orientadora do Plano Diretor do Município, de acordo com a lei 4494 de 14/7/1954, é o órgão consultivo, diretamente subordinado ao prefeito, com competência de apreciar todos os projetos relativos ao plano, além de articular o plano com municípios vizinhos, visando compor o Plano Regional. O GEP, como mostramos acima, tem também a competência de implementação de planos regionais.

O GEP é composto por um Coordenador, um secretário, e seis membros, todos indicados pelo prefeito, sendo um deles o Diretor do Departamento, e os demais escolhidos entre "pessoas de reconhecida capacidade e experiência" (Decreto 6942/67, art.2º). O GEP terá como mem-

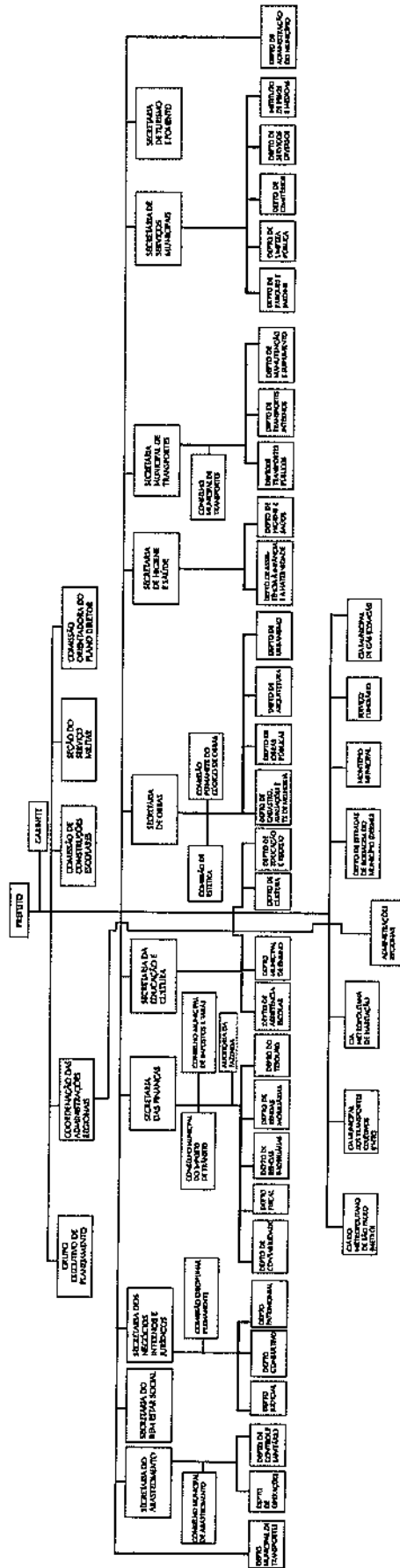


Figura 33: Estrutura da Prefeitura do Município de São Paulo - 1968  
Fonte: PUB, vol 6:92

bro o Secretário de Obras, José Meiches, nomeado coordenador; o arquiteto Benjamim Adiron Ribeiro, que assume a secretaria executiva, e o engenheiro Luís Gomes Cardim Sangirardi como representante do Departamento de Urbanismo. Os membros "de reconhecida capacidade e experiência" serão: o engenheiro Jorge de Souza Rezende, a profa. Ester de Figueiredo Ferraz, o professor José Paolone Neto, e o arquiteto Luiz Carlos Costa (Portarias 28 de 8/4/1967; portarias 32,33,34 e 35 de 20/4/1967).

O Departamento de Urbanismo terá partes de suas funções repassadas para a COGEP, em 1972<sup>1</sup>, e somente virá a ser extinto em 1975, quando a Secretaria de Obras Públicas é substituída pela Secretaria de Vias Públicas<sup>2</sup>. A estrutura formal instalada em 1947 no Departamento de Urbanismo se mantém, mas, de fato, o Departamento exerce única e exclusivamente funções de rotina relacionadas a projetos viários, arruamentos, loteamentos e zoneamento. Em 1970, a revista Engenharia Municipal publica uma série de matérias sob o título "Conheça a sua prefeitura", realizadas por uma empresa de consultoria, onde são analisadas as estruturas formais e informais dos vários setores da administração municipal. O estudo mostra o quanto é fictícia a estrutura do Departamento voltada para um processo de elaboração de um plano. A Divisão de Pesquisa, Regulamentação e Divulgação presta informações solicitadas por processos quanto a desapropriações causadas por alargamentos, alinhamentos, retificações de ruas e avenidas aprovadas por lei, e quanto às características funcionais de um setor urbano. Elabora minutas de leis de projetos viários e de alterações de leis de zoneamento. A Divisão de Planejamento Geral, elabora projetos viários, fiscaliza a obra e atende a público. A Divisão de Desenvolvimento do Plano analisa, dá diretrizes e aprova projetos de arruamentos e loteamentos

particulares, e estuda pequenos melhoramentos solicitados pelo público. O Departamento dá informações a engenheiros, arquitetos e advogados credenciados e para o público, em geral. Além disso, atende pessoas identificadas por uma carta de apresentação, prestadoras de serviços como Light e Telefônica, e pessoas de cargo político ou empreiteiros. (Montor-Montreal, 1970)

Na verdade, o GEP sela o desmanche de uma organização do setor de urbanismo que nunca chegou a concretizar aquilo que constituía, em tese, a razão de sua existência: um plano para a cidade. Sela, fundamentalmente, o fim da idéia de processo de elaboração do plano pelo órgão técnico da administração articulado a uma comissão composta por representantes da sociedade, presente na reestruturação de 1947. Através do GEP se viabiliza a elaboração de um plano para a cidade, o primeiro plano depois do Plano de Avenidas - o Plano Urbanístico Básico (PUB). A mudança fundamental é que o plano não é elaborado nem por urbanistas ilustres, nem por técnicos vinculados, por décadas, ao setor de urbanismo. O PUB é elaborado por uma ampla equipe multidisciplinar montada e subcontratada por empresas privadas de consultoria.

O GEP é subproduto da resposta dada aos setores que se mobilizam pela institucionalização de um sistema de planejamento que atinja os níveis federal, estadual, metropolitano e municipal. Nesse sentido, o GEP é parte da constituição de um quadro jurídico e institucional para um planejamento hierarquizado, que abrange todas as esferas de governo e assegura recursos financeiros para viabilizar o planejamento local que se instala no Brasil. Em 1964, cria-se o SERFHAU- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Lei 4380 de 21/8/1964), o órgão responsável pela elaboração e coordenação da política nacional no campo do planejamento

local integrado (decreto 59917/1966 , art. 5). Juntamente com o SERFHAU, cria-se um Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, no Banco Nacional de Habitação, para financiar os planos e estudos de desenvolvimento local integrado (art.21), e a liberação de recursos fica condicionada à criação, pelas regiões e municipalidades, de órgãos permanentes de planejamento e desenvolvimento local, podendo os órgãos contratar a elaboração dos planos e estudos ( arts. 23 e 27). Com a concessão de verbas para o planejamento os planos se multiplicam, assim como as empresas de consultoria, que passam a assumir a maioria dos planos elaborados nos anos 60 e 70, no país.

Nesse momento, é necessário extrapolar nossa análise da esfera municipal, para situar, em primeiro lugar, a passagem da elaboração do plano para empresas de consultoria como parte de um processo que já estava em curso há mais de uma década. Na verdade, embora no município de São Paulo apenas em 1967 aconteça esta passagem , a prática de elaboração de planos por profissionais externos às administrações já vinha ocorrendo no Estado de São Paulo desde os anos 50. Em segundo lugar, a análise mais abrangente permite mostrar que embora planos viessem sendo elaborados, estes não se realizam por uma demanda das administrações, mas são parte de um movimento de entidades ligadas ao municipalismo e entidades de arquitetos, pela institucionalização do planejamento. Em terceiro lugar, permite mostrar que os planos elaborados não se viabilizam como instrumentos de direcionamento da ação do executivo, e resultam, fundamentalmente, como instrumentos de formação de quadros técnicos para o planejamento urbano.

### O plano como instrumento de formação de quadros técnicos para o planejamento

Em São Paulo, como mostramos no capítulo 1, nas primeiras décadas do século, os planos são formulados pelos engenheiros do setor de urbanismo. O Departamento de Urbanismo, criado em 1947, embora concebido para introduzir um processo de elaboração de um plano para a cidade, segundo uma visão do planejamento como função de governo, se volta, como mostramos no capítulo 2, para a consolidação do zoneamento como instrumento de planejamento. No entanto, ainda havia por parte de um grupo de engenheiros e engenheiros arquitetos do Departamento de Urbanismo um esforço concentrado para formular um plano na esfera da administração. Mas a capital constituía uma exceção em relação ao restante do Estado. Nas cidades do interior a formação de órgãos de planejamento e a elaboração de planos vinha se desenvolvendo através de estruturas que se constituem para assessorar tecnicamente as administrações das cidades menores, que atuam como uma versão não empresarial de consultoria, no âmbito do movimento pela institucionalização do planejamento.

As entidades ligadas ao municipalismo, como o DASP - Departamento de Administração do Serviço Público, EBAP- Escola Brasileira de Administração Pública e IBAM- Instituto Brasileiro de Administração Municipal atuam intensamente na disseminação de conceitos e práticas de planejamento. A EBAP publica os Cadernos de Administração Pública, abordando conceitos de planejamento e técnicas da administração. Entre outros, são publicados Teoria das Funções Municipais, de Benedicto da Silva(1954), Panorama da Administração Municipal, de Diogo Lordello de Mello (1955) e Planejamento de Pedro Muñoz Amato(1955). O DASP publica,

em 1957, o volume Leituras de Administração Municipal, com textos traduzidos de publicações de entidades americanas voltadas para o planejamento, abordando a organização do planejamento e o instrumento zoneamento. No mesmo ano, o IBAM publica o Guia de Zoneamento, traduzido da publicação da Associação Sulista de Órgãos Estaduais de Planejamento e Desenvolvimento, entidade que congrega órgãos de planejamento de 12 estados do sul dos Estados Unidos. O guia mostra, numa linguagem acessível a qualquer cidadão, o que é o zoneamento, como se implanta e apresenta, inclusive, um modelo de lei.

As entidades de arquitetos da cidade de São Paulo se voltam para a formação de quadros técnicos entre a categoria, e para a articulação política com o executivo e o legislativo dos vários níveis de governo, para criação de um sistema hierarquizado de planejamento. Nesse sentido, em meados dos anos 50 a FAUUSP- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, através do CPEU- Centro de Estudos e Pesquisas Urbanísticas, criado e dirigido por Anhaia Mello (Lei 3233 de 27/10/1955), já atuava junto às prefeituras do interior do Estado na coordenação de planos diretores, na organização de órgãos de planejamento e comissões de planos, e na formação de profissionais através de cursos de planejamento. (Bierkholz, 1964)

Inicialmente, o CPEU elabora planos para estâncias hidrominerais, em função de mais um decreto de Jânio Quadros, que nesse momento governa o Estado de São Paulo. Segundo o Decreto 28399/1957, as dotações orçamentárias para estâncias hidrominerais ficam condicionadas às discriminações contidas nos Planos Diretores. Firma-se um convênio entre o governo do Estado, através do Departamento de Obras Sanitárias da Secretaria da Viação - DOS,

o CPEU e prefeituras: o CPEU tem a responsabilidade técnica, o DOS tem a responsabilidade financeira e a prefeitura deve contratar um arquiteto ou engenheiro especialmente para elaboração dos planos, que não participe das atividades de rotina da administração. Mas a atuação do CPEU não se limita às estâncias, e se estende às demais cidades do interior do Estado de São Paulo e de outros estados. Além disso, o CPEU promove cursos para arquitetos e engenheiros funcionários do Estado e publica Boletins destinados a orientar técnicos, especialistas e representantes de entidades nos trabalhos de Planejamento (ibidem). Em 1961, o CPEU já havia realizado mais de 30 planos ou estudos (Acrópole, 1961:236).

O CPEU atua como um órgão de assessoria téc-

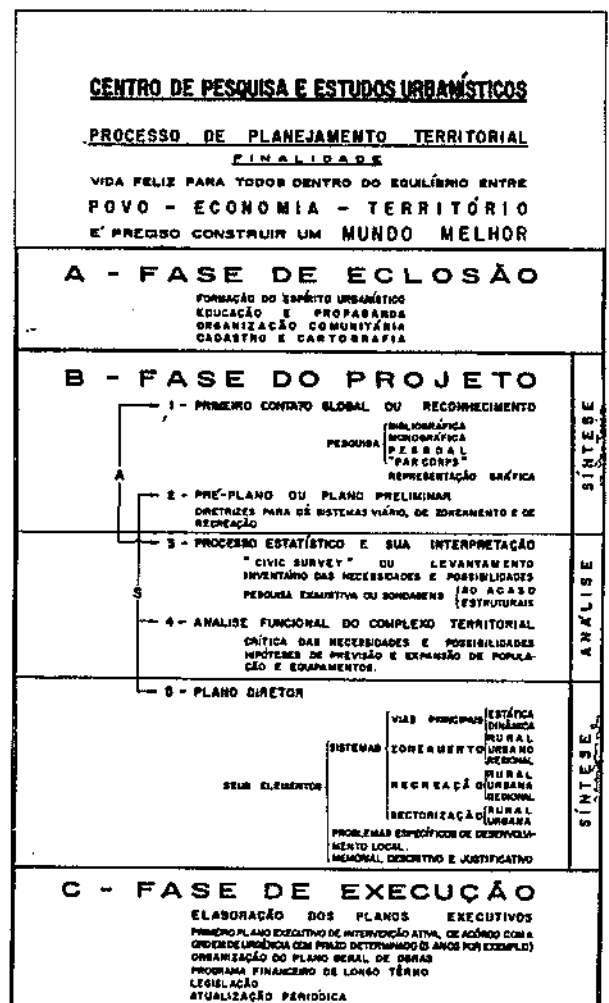


Figura 34  
Fonte: CEPEU (1960)

nica às prefeituras que, ao mesmo tempo que orienta a elaboração do plano, visa organizar no interior das administrações um setor de planejamento. O CPEU é um verdadeiro laboratório para as idéias americanas difundidas por Anhaia Mello. Em relação à organização dos órgãos de planejamento, as propostas se mantêm fiéis à estrutura de uma comissão com representantes da sociedade articulada ao órgão municipal. Formam-se, nas cidades do interior paulista, as comissões com função *staff* e equipes multidisciplinares, aglutinando especialistas de outras áreas de conhecimento, como engenheiros civis e agrônomos, médicos sanitaristas, historiadores, economistas e juristas, da USP ou das cidades objeto dos planos. Além disso, procede-se a levantamentos, introduzindo a prática de pesquisa, e reproduzem-se, nas cidades, leis de zoneamento nos moldes da lei 5261 aprovada em São Paulo em 1957. ( Boletins do IAB, 1957 -1959 )

A coordenação dos trabalhos é, em alguns casos, assumida por engenheiros ou arquitetos das administrações locais e, em outros, por arquitetos ligados ao CPEU. Para os trabalhos de pesquisa nos municípios, o CPEU contrata, inicialmente, arquitetos pesquisadores, geralmente entre aqueles que participaram da experiência de SAGMACS, como Celso Lamparelli e Domingos Theodoro de Azevedo Neto, entre outros. Num segundo momento, opta por incorporar as atividades de pesquisa à organização municipal ( *ibidem* )

Na maioria das cidades onde as comissões são instaladas e os planos elaborados, tanto a manutenção da estrutura do setor de planejamento como a implantação dos planos não se viabilizam. De modo geral, as comissões são dissolvidas e o arquiteto responsável pelo plano dispensado. Os resultados positivos do processo, além da formação de quadros técnicos, dizem respeito à aprovação de leis específicas de

loteamento, códigos de obras, medidas de zoneamento, etc. ( Bierkholz, 1964) Ou seja, não se incorporam nas práticas da administração municipal as novas estruturas propostas.

Enquanto o CPEU atua diretamente vinculado aos órgãos técnicos das administrações municipais, o IAB se volta para uma atuação política, articulando nacionalmente os arquitetos em torno da idéia de planejamento, e dialogando com as esferas municipal, estadual e federal do executivo e do legislativo. Em meados dos anos 50, o IAB passa a organizar cursos sobre Planejamento e Urbanismo na capital e nas cidades do interior, abordando aspectos legais e administrativos do planejamento, além de aspectos metodológicos relacionados com elaboração de planos. Os cursos são ministrados por especialistas das diferentes áreas e dirigidos a funcionários, vereadores, deputados, prefeitos, etc. Em 1959, por exemplo, o IAB organiza um Curso Intensivo de Planejamento e Urbanismo, que se inicia juntamente com a abertura de uma exposição de Brasília, que conta com a presença do Presidente da República. O curso se insere numa perspectiva de realizar "uma ampla campanha de esclarecimentos sobre planejamento, destinada especialmente a dar aos políticos, vereadores, prefeitos, deputados, etc., um lastro de conhecimentos que os aparelhe a julgar da conveniência das diferentes soluções que existem neste campo de trabalho" ( Boletins do IAB, 1953-1959; Acrópole, nº.247, maio, 1955).

Os congressos nacionais de arquitetos promovidos pelo IAB, a partir dos anos 50, são um bom indicador do empenho da categoria para a institucionalização do planejamento. Seus temários vão, gradativamente, ampliando as questões relacionadas ao planejamento. Em 1953, no II Congresso realizado em Belo Horizonte, uma das conclusões se refere à necessidade de preparação da classe de arquitetos e urbanistas para exercer influência nos órgãos

diretivos de planejamento. No Congresso seguinte, resolvem solicitar aos poderes executivo e legislativo federal o encaminhamento de criação do Ministério de Habitação e Urbanismo, e aos governos estaduais, a criação de Secretarias de Urbanismo. Em 1957, no V Congresso, realizado no Recife, o temário de urbanismo se volta estritamente para a institucionalização de um sistema de planejamento. ( Boletins do IAB, 1953- 1959)

Enquanto profissionais, desde os anos 50, arquitetos vinculados ao IAB realizam planos para cidades do interior paulista. É o caso de Luis Saia, que em 1954 faz o Plano Diretor de Lins. Nos anos 60, escritórios de arquitetura se cadastram como empresas consultoras junto ao FINEP, e chegam a se constituir como empresas de planejamento, como, por exemplo, o escritório Jorge Wilhelm (FINEP, 1976). A inserção dos arquitetos no mercado de trabalho ligado à elaboração de planos, se ampliarão com a criação do SERFHAU. Em 1965, logo após a criação do SERFHAU, o IAB organiza o "Seminário sobre Critérios de Encaminhamento do Planejamento Territorial da Região da Cidade de São Paulo", visando apresentar subsídios às prefeituras da área metropolitana. Entre as recomendações extraídas do seminário está a concretização da figura de "região metropolitana", e a criação de um órgão técnico de planejamento regional. ( IAB, 1965:4)

Em relação ao Município de São Paulo, sugerem a criação de um órgão de assessoria técnica diretamente ligado ao prefeito, prevendo-se sua futura organização em entidade autônoma de planejamento, ligada ao órgão de planejamento metropolitano. Destacam a necessidade de formação de quadros técnicos dentro do funcionalismo, para o que sugerem a contratação de quadros técnicos de alto nível e comprovada experiência, por tempo determinado. In-

dicam, ainda, a possibilidade de serem constituídos organismos mistos de planejamento, que reúnam técnicos da prefeitura e profissionais contratados. ( IAB, op. cit.:6) Na criação do GEP e no esquema para elaboração do PUB, estas sugestões foram, de certa forma contempladas.

A FAU, através do CPEU, e o IAB têm papel relevante na construção do saber, na formação de técnicos dentro e fora das administrações municipais, e na institucionalização de um sistema hierarquizado de planejamento. Acabam por constituir as bases para a formação de equipes multidisciplinares coordenadas por arquitetos para elaboração de planos. Têm papel relevante na formação de um novo perfil de arquiteto - o arquiteto planejador - que, além de ser absorvido pelas empresas privadas de consultoria, constituirá a maioria dos quadros do setor de planejamento na administração municipal de São Paulo, a partir dos anos 70, como veremos adiante.

O modelo americano do planejamento como função de governo permanece como referência para os setores que reivindicam um sistema hierarquizado de planejamento. Em 1965, a Fundação Getúlio Vargas, através de um contrato com a USAID publica, em português, uma seleção de textos das edições de 1948 e 1959 do manual "Local Planning Administration" da International City Managers Association, sob o título Planejamento Urbano. (Mac Lean, 1959 e Howard, 1948) A edição brasileira traz uma apresentação de Beatriz Marques de Souza Warlich, um dos nomes brasileiros ligados à *scientific management school*, e que nesse momento é diretora da Escola Brasileira de Administração Pública, e um prefácio de Hélio Modesto, arquiteto do Rio de Janeiro que colabora com o Padre Lebreton no trabalho "Aspectos Humanos da Favela Carioca", elaborado pela SAGMACS em 1960. O texto de Modesto expli-



cita a fidelidade ao modelo americano:

O que Planejamento Urbano descreve é verdadeiro e universal. Descreve problemas de planejamento, crescimento urbano, administração, etc. Semelhantes aos nossos. Suas soluções, entretanto, muito diferem das usadas no Brasil. Raras, muito raras, são as que têm traços de similaridade com as descritas no texto. Foram, certamente, formuladas por algum componente de um pequeno grupo de pioneiros que, há anos, vem tentando introduzir, no Brasil, a moderna tecnologia e conceituação do planejamento. (Modesto, 1959, in Mac Lean e Menhinick, op. cit.)

Segundo Azevedo (1976:77), os meios ligados ao planejamento urbano, especialmente os arquitetos, vinham reivindicando a criação de um Ministério de Urbanismo que atuasse no âmbito de uma política nacional de desenvolvimento urbano, entendida como política de planejamento urbano. Os planos de cada cidade, territoriais e não territoriais, deveriam estar articulados com planos nacionais, regionais e estaduais. A não aceitação da idéia de um ministério canalizou as demandas para o SERFHAU, que assumiu o perfil voltado para o chamado planejamento local integrado, que passa a ser expressão utilizada para caracterizar tanto a integração dos planos locais aos demais, como entre os aspectos físico, social, econômico e institucional. Embora se mantendo dentro do Ministério do Interior, o SERFHAU é concebido com funções de coordenador das atuações dos diferentes ministérios e órgãos regionais, como se fosse, segundo Azevedo (ibidem), um órgão *staff* da presidência ou uma equipe interministerial para elaborar e coordenar a política nacional no campo do planejamento local integrado.

A criação do SERFHAU, ao mesmo tempo que representa um passo decisivo para o projeto de introdução do planejamento como função de governo, na medida que responde ao princípio de hierarquização das funções de planeja-

mento e estimula a elaboração de planos através de financiamentos, é também, segundo Azevedo (op.cit.:74), "a primeira manifestação institucionalizada e sistemática de ingerência de outro nível de poder no planejamento municipal". No Estado de São Paulo, esta ingerência é reforçada com a aprovação, em 1967, da Lei Orgânica dos Municípios, que condiciona o empréstimo ou auxílio financeiro do Estado à existência de plano diretor regularmente aprovado nos municípios (Lei Estadual 9842 de 19/3/1967), ampliando a regra que vigorava, desde 1957, restrita às estâncias hidrominerais (Lei 28399/1957). Em 1967 é criado o CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, junto à Secretaria de Estado dos Negócios do Interior, para prestar assistência aos municípios nas questões relacionadas à administração (Decreto 49092, de 21/12/1967). No mesmo ano é criado o GEGRAM - Grupo Executivo da Grande São Paulo, para promover a elaboração do Plano Estadual da Grande São Paulo e implantar um sistema de planejamento metropolitano (Decreto 47863 de 29/3/1967). Ou seja, instala-se no Estado de São Paulo todo o aparato institucional para viabilizar o processo de planejamento, nas diferentes esferas de governo, em resposta à mobilização de setores técnicos.

A partir desse conjunto de medidas, cresce o número de municípios com planos. A este crescimento, no entanto, não correspondem nem o crescimento da importância do plano para as administrações municipais, nem a incorporação dos planos como direcionadores da atuação do governo municipal. A pesquisa de Azevedo (1976) - Avaliação do Planejamento Municipal no Estado de São Paulo - mostra o papel assumido pelos planos junto às prefeituras, no âmbito do Estado de São Paulo.

O autor desenvolve sua pesquisa em 1975, utilizando uma amostra de mais de cem municípi-

to de água, etc.; além disso, elabora planos para inúmeros municípios, como Bragança (1966), Londrina(1968), Mogi das Cruzes(1969), Americana(1970), e também realiza consultorias para o setor privado. Em 1970, a ASPLAN volta a desenvolver um trabalho para a administração Municipal de São Paulo - o Estudo Comparativo de Legislações para o Plano de Zoneamento de São Paulo. A Montreal, do Rio de Janeiro, é criada nos anos 50 como empresa de engenharia, nos anos 60 realiza diagnósticos setoriais e projetos executivos de distritos industriais para empresas privadas e para entidades estrangeiras. Depois do PUB, realiza outro trabalho de porte em São Paulo: o Estudo de Viabilidade para o Metrô de São Paulo. ( FINEP, 1976)

Os planos elaborados pelas empresas privadas de consultoria apresentam, segundo Azevedo (op.cit.:84), um volume de análises e proposições que tornam inviável seu aproveitamento por parte dos prefeitos e técnicos das adminis-

trações municipais. Os planos foram muito pouco aproveitados pelas administrações e não deflagraram o esperado processo de planejamento. Nesse sentido, nem a atuação do SERFHAU corresponde às expectativas de coordenar os investimentos ao nível local, nem os planos locais catalizam as atuações de órgãos federais. O próprio SERFHAU passa a se apoiar cada vez mais nos prefeitos e nos técnicos municipais que o procuram interessados nos financiamentos, ignorando os volumosos diagnósticos, análises técnicas e proposições que compunham os planos elaborados pelas consultoras:

Revelou-se irreal a idéia de que os mecanismos de trabalho da Administração Municipal e o processo de tomada de decisões do Prefeito se inseririam dentro dos estritos limites da técnica. Mais irreal ainda seria imaginar que aqueles mecanismos e processos poderiam ser alterados através da quase instantânea injeção, no corpo da Administração Municipal, da maciça dose de estudos e propostas contidas nos documentos-Plano. (ibidem)

## O QUE É E O QUE FAZ O IBAM

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, reconhecida de utilidade pública pelo Decreto Federal n.º 34.461, de 19 de novembro de 1953, com sede no Rio de Janeiro, à Rua Miguel Pereira, 34.

A principal finalidade do IBAM é prestar assistência técnica aos governos municipais.

Especificamente, eis o que faz o IBAM:

- Organização e reorganização dos serviços públicos municipais.
- Elaboração de estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira de serviços de abastecimento d'água.
- Elaboração de planos de governo e planos trienais de aplicação de capital.
- Cursos de treinamento em administração pública.
- Resposta a consultas de Prefeitos e Vereadores sobre quaisquer problemas de administração Municipal.
- Fornecimento de modelos de códigos, leis básicas, regulamentos, regulamentos, formulários e fichas de interesse das Prefeituras e Câmaras Municipais.
- Pesquisas sobre problemas urbanos e publicação de trabalhos técnicos.

Estes serviços estão à disposição dos Municípios filiados ao Instituto, alguns em troca apenas da contribuição anual, outros mediante convênio.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL**

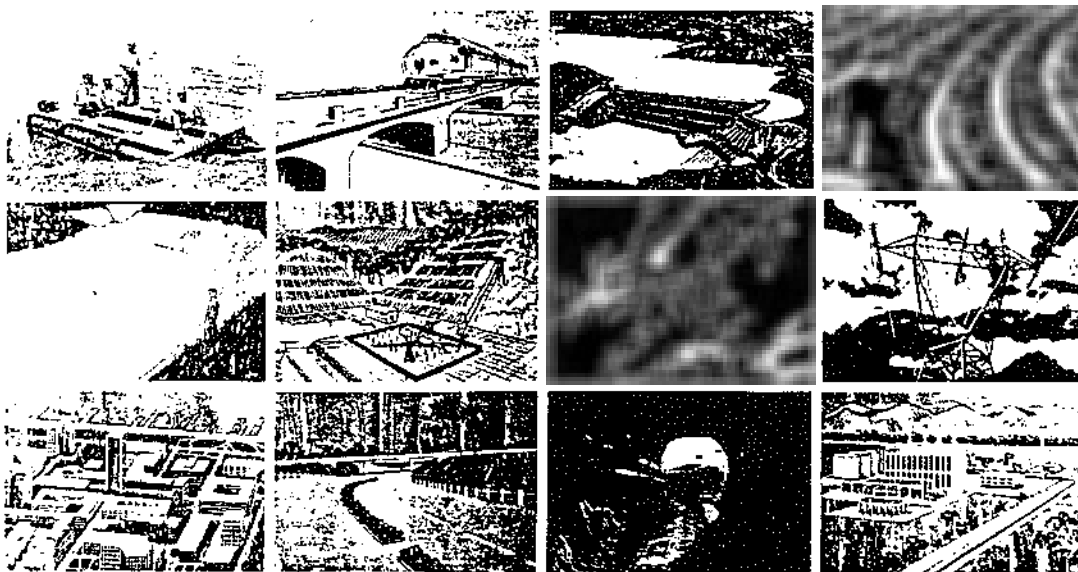
Representante em São Paulo:  
**Dr. Lauro D'Agostini,**

**Rua Major Serôdio, 379 - 15.º - conjunto 151 - Tel: 70-3267**

Figura 36

Fonte: Suplementos Especiais Grande São Paulo, Desafio do Ano 2000 in Folha de São Paulo, set-out/1967

# Engenharia Consultiva Global em Projetos de Desenvolvimento



Investigações • Estudos Preliminares de Avaliação • Planejamento e Planos Diretores • Ante-Projetos, Projetos Básicos e Projetos Executivos • Supervisão da Construção e Montagem • Assistência Técnica na Operação e Manutenção de Projetos • Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Financeira • Assessoria em Problemas Especiais.

A HIDROSERVICE possui em seu quadro permanente uma equipe de engenheiros civis, eletricitas, mecânicos, arquitetos, agrônomos, hidráulicos, geólogos, hidrologos, economistas, projetistas, desenhistas, hidrometristas, laboratoristas, topógrafos e outros técnicos, num total de 320 pessoas que representa a maior soma de experiência em projetos específicos ou globais de desenvolvimento até hoje reunida por uma empresa genuinamente brasileira.

Campos de Atividades:  
 Barragens • Usinas Elétricas • Linhas de Transmissão • Redes de Distribuição • Desenvolvimento Regional • Economia • Agricultura • Irrigação • Eletrificação Rural • Controle de Enchentes • Transportes • Estradas • Pontes • Túneis • Aeroportos • Portos e Obras Marítimas • Cidades • Indústrias • Obras Subterrâneas • Recursos Naturais • Hidrologia • Geologia • Geotécnica • Fundações • Sistemas de Abastecimento.

O Grande São Paulo no ano 2.000. (Em cinza escuro, a área habitada atual. Em cinza claro, uma estimativa dessa área para o ano 2.000).



Planejamento global das bacias do Alto Tietê e Cubatão. Um dos trabalhos de responsabilidade da Hidroservice

**HIDROSERVICE**  
 Engenharia de Projetos Ltda.  
 (Engenheiros consultores)

Escritório Central:  
 Av. Paulista, 724 - 15.º, 16.º e 17.º Andares  
 Fones: 33-8259 - 31-4414 e 31-0968 - S. PAULO

Escritórios Regionais:  
 RIO DE JANEIRO  
 Rua México, 11 - Grupo 1.701 - Fone: 52-3448  
 RECIFE  
 Praça Independência, 29 - 17.º Andar - Conjunto 1.701 e 1704 - Fone: 4-0244

C. S. C.

Figura 37

Fonte: Suplementos Especiais Grande São Paulo, Desafio do Ano 2000 in Folha de São Paulo, sei-out/1967

Esvaziada sua função coordenadora, e inviabilizados os planos das consultoras, o SERFHAU reforça sua atuação junto às administrações municipais beneficiadas, na organização de equipes técnicas, e no incentivo ao processo de elaboração dos planos: organiza seminários envolvendo técnicos, consultores, prefeitos, vereadores, etc, institui um programa de capacitação de recursos humanos, cursos técnicos de alto nível, cria um banco de dados de interesse municipal, e edita uma publicação periódica - o Boletim Informativo do SERFHAU - com metodologias, roteiros e manuais para elaboração de planos e projetos. O SERFHAU, de órgão coordenador do planejamento à escala nacional, passa a atuar como órgão típico de assistência técnica não apenas aos municípios, como também aos profissionais do setor privado das empresas de consultoria que desenvolvem planos para as prefeituras. A elaboração dos planos foram aproveitadas para ativar as prefeituras, colocar os técnicos em contato com os técnicos das consultoras, promovendo uma troca de experiências, realizar seminários nas cidades, e usar os documentos finais como compêndios de planejamento. Os planos financiados pelo SERFHAU constituíram, segundo Azevedo, "veículos de assistência técnica", "uma espécie de escola" para toda uma geração de planejadores, assim como para prefeitos e funcionários federais, estaduais e municipais, o que talvez tenha sido mais importante do que os próprios planos. (Azevedo, op.cit.: 82-88)

O PUB constitui uma versão exacerbada do processo ocorrido nas cidades do interior do Estado de São Paulo, que se manifesta tanto na escala do contrato realizado com as empresas de consultoria, como na escala dos levantamentos realizados, e na distância entre o processo de elaboração do plano e a administração, como veremos a seguir.

### O GEP: a conexão americana e a abertura para a consultoria empresarial

O PUB é elaborado por um consórcio internacional de empresas de consultoria, e se viabiliza através de um contrato que, segundo o jornal O Estado de São Paulo (10/6/1970), é da ordem de mais de Cr\$ 8 milhões, que correspondem a cerca de \$2 milhões. Se estas cifras representarem o que, de fato, foi dispendido com o plano, equivalem ao custo de vinte planos financiados pelo SERFHAU entre 1967 e 1970, como se pode observar na Figura 38. O financiamento do plano é efetivado através de convênio da FINEP- Financiadora de Estudos e Projetos S. A., órgão vinculado ao Ministério de Planejamento, com a USAID - United States Agency for International Development. Através deste convênio, a utilização do financiamento fica condicionada à seleção de empresa brasileira ou americana, ou consórcio de firmas brasileiras e americanas para execução do plano. (DOM, 27/4/1967)

Alguns dias após a criação do GEP, o prefeito José Vicente de Faria Lima envia cartas-convite a empresas brasileiras e americanas, para participarem de uma concorrência para os Estudos do Plano Urbanístico Básico do Município de São Paulo, e através da publicação no Diário

PLANOS FINANCIADOS PELO SERFHAU 1967-1970	
Ano / Nº de Financiamento	Valor (Cr\$ / \$)
1967 / 1	357.127,92 / \$134.258,61
1968 / 15	3.028.982,81 / \$898.807,95
1969 / 9	3.199.324,53 / \$791.912,00
1970 / 21	10.377.293,63 / 2 275.722,10
Total / 46	16. 962.728,95 / \$4.100.700,60

Figura 38: Planos Financiados pelo SERFHAU-1967/70  
Fonte: SERFHAU, Ministério do Interior, 1970

Oficial abre a possibilidade de outros escritórios técnicos participarem da concorrência "em igualdade de condições com as firmas convidadas". A única ressalva colocada é que firmas de outras nacionalidades devem se obrigar a assegurar convênio análogo ao do FINEP. Na carta assinada pelo prefeito, a realização de consórcios de firmas brasileiras e estrangeiras é considerada "desejável". (ibidem)

Numa primeira seleção de qualificação técnica, oito consórcios de firmas brasileiras e estrangeiras são considerados habilitados a participar da concorrência, sendo sete compostos por empresas brasileiras e americanas e uma por empresas americanas e italianas. A presença de empresas americanas é maciça: das 40 empresas envolvidas nos 8 consórcios, 18 são americanas, 3 italianas e 19 brasileiras. Analisando-se as empresas brasileiras concorrentes, pode-se detectar que, com exceção do IBAM, que desde 1952 atua na área de planejamento, a grande maioria é originária de empresas de engenharia. É o caso da Hidroservice, Montor, Oesa, Lambda, Enterpa, entre outras. Além destas, participam algumas empresas que se originam de escritórios de arquitetura, como Jorge Wilhelm, M. Roberto, Neves e Paoliello. (DOM, 12/6/1967)

O consórcio vencedor é composto por duas empresas brasileiras - ASPLAN - Assessoria em Planejamento e Montreal Empreendimentos, e duas americanas - Leo A. Daly Company e Wilbur Smith and Associates, mas na elaboração do plano participam mais duas firmas americanas - a Real Estate Research Co. e a Hazen & Swyer.

Através das consultoras são contratados entre diretores, coordenadores, consultores e técnicos, cerca de cem profissionais de diferentes especialidades: Planejamento Urbano, Educação, Mecânica dos Solos, Legislação, Transpor-



Figura 39

Fonte: Suplementos Especiais Grande São Paulo, Desafio do Ano 2000 in Folha de São Paulo, set-out/1967

tes, etc., nos moldes da equipes que se constituem nos Estados Unidos para estudos urbanísticos desde a década de 20. A grande maioria da equipe técnica constituída para elaboração do PUB é de brasileiros, sendo absorvidos profissionais que vinham atuando na elaboração de planos junto ao CPEU e nos trabalhos da SAGMACS. É o caso de Mario Laranjeira, que assume a direção do projeto, Domingos Theodoro Azevedo, que coordena o Grupo de Estrutura Urbana, Celso Monteiro Lamparelli, consultor de Educação, e Helio Modesto, consultor de Planejamento Urbano. Os técnicos americanos estão presentes no Conselho Diretor do projeto, constituído por representantes das empresas do consórcio, como também na função de diretor adjunto. Mas a maior concentração de americanos se observa em consultorias especiais, onde se encontram os Diretores de Planejamento de Los Angeles e Detroit- Calvin S. Hamilton e Charles A. Blessing - e professores de Urbanismo e Planejamento da Universidade da Califórnia e de Illinois - Francis J. Violich e Louis B. Wetmore - na coordenação do Grupo de Transportes - Leslie M. Frink. (PUB, 1969)

Através do PUB promove-se uma conexão direta de profissionais brasileiros com a prática do *planning* americano, seguindo o esquema sugerido pelo IAB. Não mais a solicitação de um parecer de especialistas estrangeiros, como ocorreu com Robert Moses, e anteriormente com Bouvard, e não mais a consultoria para assuntos específicos, como ocorrera com o Padre Leuret, mas a montagem de uma estrutura nos moldes do New York Regional Plan and its Environs, de 1929, onde consultores, especialistas e técnicos ligados a empresas privadas trabalham em conjunto, ao longo de um ano, financiados pelos governos brasileiro e americano. O resultado é um plano composto por seis volumes que totalizam mais de três mil páginas, que abordam os seguintes aspectos: o Desenvolvimento Físico e Sócio-Econômico, o Desenvolvimento Urbano, o Desenvolvimento Social, a Circulação e os Transportes, os Serviços Urbanos e a Administração Pública. Sobre cada tema são apresentados dados exaustivos, que são trabalhados com utilização de técnicas de computação e de modelos matemáticos, que resultam em propostas, modelos e minutas de leis, a serem, supostamente, aplicados pela administração. Em relação à organização de um sistema de planejamento para a administração municipal, por exemplo, propõe-se a criação de órgãos com os respectivos programas de trabalho, a estrutura de cargos, a quantificação de pessoal necessário, e o programa de treinamento para os quadros técnicos, com conteúdo dos cursos. Propõe-se, inclusive, a criação de um curso de pós-graduação, com programas das disciplinas e dimensão das salas de aula ( PUB, Vol.6, pp.171-243,262)

O PUB é elaborado no último ano da gestão de Faria Lima na prefeitura, e entregue alguns dias antes do fim de seu mandato, o que deixa o plano sem destinatário. Ao assumir a prefei-

tura, em 1969, seu sucessor Paulo Maluf determina que se encaminhe a incineração dos milhares de volumes do PUB, impressos por Faria Lima, que para o novo prefeito não passavam de propaganda política de seu antecessor. Adiron Ribeiro propõe ao prefeito que se arranque as fotos do prefeito anterior, e com isso desvia o plano do incinerador para as prateleiras. ( Adiron Ribeiro, 1996)

Ao contrário do que ocorreu nas cidades do interior do Estado, com a atuação do CPEU, do IAB, e mesmo do SERFHAU, onde os técnicos da administração estabelecem contato direto com os consultores e assistentes técnicos, os técnicos do Departamento de Urbanismo foram aliçados do processo de elaboração do plano. O plano se desenvolve totalmente descolado da administração. No entanto, os técnicos da prefeitura são informalmente organizados como uma contra-equipe para acompanhar o processo de elaboração do plano. Esta iniciativa é tomada pelo arquiteto Benjamim Adiron Ribeiro que, por seus conhecimentos da língua inglesa, é escolhido entre os técnicos do Departamento para assumir a secretaria executiva do GEP. Adiron Ribeiro, que historicamente se vinculava à idéia de valorização do setor de planejamento da administração, organizou e coordenou equipes multidisciplinares dos vários setores da prefeitura, garantindo para o PUB o papel de veículo de assistência técnica também para os funcionários da administração:

A idéia era tentar fazer com que aquele trabalho gerasse a formação de um órgão permanente de planejamento. Se não servisse para um plano diretor, serviria como escola. Na pior hipótese, serviria como escola. .... Mas isso de uma maneira muito sutil, porque o prefeito não estava interessado em nada disso... ( Adiron Ribeiro, 1996)

## 2 O PLANO INCORPORA O ZONEAMENTO

### O PUB e a proposta de uma Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

O Plano Urbanístico Básico pode ser entendido como aquele que mais completamente realiza o modelo de plano que vinha sendo preconizado por Anhaia Mello, desde o final dos anos 20: um plano que resulta de exaustivas pesquisas, que abrangem todos os aspectos da vida urbana, e se estendem para além dos limites do município, e envolvem a região metropolitana. Ao mesmo tempo, o PUB representa, em São Paulo, a falência da idéia de que um trabalho técnico exaustivo é suficiente para direcionar a atuação da prefeitura. Muito pelo contrário, como mostra Villaça (1995:21), a profusão de dados e recomendações denota o distanciamento entre o que chama de "super planos" e suas propostas e as possibilidades de sua implementação pelo poder público.

Mas a importância do PUB para nosso trabalho está no fato de ser o primeiro plano elaborado para São Paulo que incorpora uma legislação de zoneamento. O zoneamento aparece como um dos elementos da Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, que os autores do plano apontam como a "lei fundamental que irá disciplinar o desenvolvimento da Metrópole em todos os seus aspectos", "ou ainda, "o documento básico de orientação das atividades públicas e particulares, visando atingir os objetivos da comunidade nos próximos 20 anos. (PUB, Vol.6: 384 e Vol.2:208) Esta lei é proposta no PUB como a base de um sistema de regulamentações a serem editadas pelo executivo. Se organiza em onze capítulos, dos quais três (Cap. I,II,XI) se destinam às generalidades da lei- Objetivos e Diretrizes Básicas, Disposições Ge-

rais, e Disposições Finais e Transitórias) e os demais abordam os seguintes aspectos: Áreas Urbanas, Uso do Solo, Edificações e Construções, Equipamentos e Máquinas, Higiene, Segurança e Bem-Estar Públicos, Licenciamento, Fiscalização, Incentivos ao Desenvolvimento Urbano. Em relação a cada assunto é estabelecido um prazo de 180 dias para o Executivo regulamentar a lei, para os quais são propostas minutas de decretos. (PUB: vol.6: 401-439)

O Zoneamento de Uso é uma das seções do capítulo Uso do Solo, composto por mais duas: Parcelamento do Solo para Usos Urbanos e Sistema de Circulação e Transportes. No que se refere ao zoneamento, a proposta de lei do PDDI do PUB define 13 categorias de uso, 10 zonas-tipo, classifica os usos conforme, não conforme e sujeito a controle especial em cada zona, e define os parâmetros urbanísticos que deverão ser utilizados para orientar e disciplinar a intensidade de uso do solo. São definidos o índice de ocupação do terreno, o índice planimétrico de utilização do terreno e o índice volumétrico de utilização do terreno, para os quais poderão ser estabelecidos limites máximos. Além destes, são definidos cota de área de lote, cota de área não edificada e cota de área de recreação por unidade residencial, índices de estacionamento, área do lote e afastamento entre edificações ou construções e divisas de lote, para os quais poderão ser estabelecidos limites mínimos. (PUB : vol. 6: 410-415)

A lei do PDDI proposta pelo PUB segue o princípio de organização da legislação americana que passa a ser utilizada nos anos 30, para regulamentar os vários aspectos relativos ao uso e ocupação do solo. Nos Estados Unidos é uma lei estadual - *enabling law* - adotada para autori-

zar o município a legislar, uma vez que no sistema de governo americano só os estados podem outorgar poderes aos municípios. Nesse sentido, para que um município possa atuar na área de planejamento deve receber do Estado delegação de poderes competentes, que são concedidos, em geral, através de uma lei autorizadora estadual. A partir daí, os órgãos de planejamento municipais elaboram leis de matérias que devem ser aprovadas pelo legislativo. Em 1935, Alfred Bettman (1935:78-88), que na década anterior esteve envolvido na elaboração do Regional Plan of New York and its Environs, recomenda um conjunto de quatro tipos de leis para o planejamento municipal: uma lei autorizadora de planejamento, uma lei reguladora de loteamentos, uma lei de aprovação de logradouros públicos e uma lei autorizadora de zoneamento. Estas leis podem constituir peças autônomas, o que na experiência americana foi bastante utilizado para facilitar a aprovação, como também pode-se combinar duas ou mais dessas leis. (MC Lean, 1959: 24)

Embora a Lei do PDDI proposta no PUB não se caracterize como *enabling law*, pois no Brasil as competências do Município são estabelecidas na Lei Orgânica dos Municípios, é destas fontes que os técnicos vão extrair seu formato. A Lei do PDDI adota o princípio de agrupar os vários aspectos da legislação de planejamento e remeter a regulamentações independentes. Este modelo de lei é uma das colaborações mais efetivas do PUB para o planejamento em São Paulo, pois passa a ser a referência adotada para um novo formato de plano, aquele que Villaça (1995:26) denomina "o plano sem mapa". O PDDI aprovado em 1971 não passa de uma versão simplificada e adaptada desta lei, e constituirá mais um passo no processo de construção do zoneamento, como veremos adiante. A Lei do PDDI proposta pelo PUB é o elemento resgatado do interior das 3400 páginas que o compõem para servir de fórmula para o PDDI de 1971.

O PUB propõe, também, uma minuta de lei de Zoneamento de Uso, sem delimitação das zonas, mas com detalhadas prescrições para cada zona-tipo, uma extensa listagem de classificação de usos, e uma classificação de indústrias segundo a poluição potencial. (PUB, Vol.2:484-531) Em relação aos projetos de leis gerais de zoneamento elaborados pelo Departamento de Urbanismo em 1949, 1952 e 1955, apresentados no capítulo 2, a proposta do PUB tem diferenças substanciais. Em primeiro lugar, é maior a possibilidade de mistura de usos e tipologias construtivas em cada zona, e é permitida a mistura de usos numa mesma edificação. Assim, o coeficiente de aproveitamento, que no plano é chamado de "índice planimétrico de utilização do solo", varia não apenas em função da zona, como nas propostas desenvolvidas pelo Departamento de Urbanismo, mas também em função do uso e do tamanho do lote. Nesse sentido, no interior de cada zona é estabelecido um gradiente de intensidade de ocupação do solo, de parcelamento do solo e de usos, e em todas as zonas diferentes tipologias habitacionais são admitidas. (PUB, vol.2: 512-521, Quadros 6 a 15) Nas propostas do Departamento, os coeficientes de aproveitamento se diferenciam unicamente em função das zonas-tipo, e se mantém a categoria de zona estritamente residencial com moradias unifamiliares, que se origina com o Acto 127 de 1931, posteriormente denominado Artigo 40. O Artigo 40 é, como mostramos no Capítulo 2, a base de todo o processo de construção do zoneamento em São Paulo.

Na proposta de Zoneamento de Uso do PUB, à possibilidade de mistura de usos e tipologias construtivas alia-se a maior rigidez na regulamentação da ocupação do lote, para o que é introduzido um repertório mais amplo de parâmetros urbanísticos. Nesse sentido, além do tamanho do lote e de recuos, são estabelecidos o índice volumétrico de ocupação máximo, a



área útil não edificada mínima por unidade residencial, e a área de lote arborizada mínima. As zonas são caracterizadas por atividades predominantes e pela intensidade de ocupação dos lotes, de forma que, através da fixação de índices de utilização do terreno diferenciados, alguns usos são mais estimulados, e outros inibidos. (PUB, vol.2:468)

O esquema de ocupação contido na proposta do PUB implica em alteração dos índices de aproveitamento vigentes em São Paulo - 6 para todos os usos, com exceção feita a edifícios estinados a garagens, que podem atingir o índice 15. (Lei 6877 de 11/5/1966). A proposta indica coeficiente de aproveitamento 7 para residências e serviços e 10 para edifícios garagem, que só se viabilizam com recuos generosos e elevadas taxas de áreas não edificadas e de áreas verdes, reafirmando o padrão de ocupação que já estava presente no projeto de lei de 1952 elaborado por Lefevre. Em relação às zonas de atividades diversificadas - denominação utilizada para zonas comerciais - são admitidos os centros secundários bem como corredores de atividades múltiplas, relativizando, portanto, a idéia de pólos comerciais localizados em centros de bairros que prevalece nas propostas elaboradas pelo Departamento de Urbanismo. Os corredores, ao contrário dos pólos, atravessam vários bairros. (PUB, vol.2: 467-531)

#### PUB/LEI DO PDDI - ZONAS DE USO

Zona Residencial de Alta Densidade	ZRRR
(300 hab/ha)	
Zona Residencial de Média Densidade	ZRR
(150hab/ha)	
Zona Residencial de Baixa Densidade	ZR
(75 hab/ha)	
Zona de Atividades Diversificadas A	ZC(A)
Zona de Atividades Diversificadas B	ZC(B)
Zona de Atividades Diversidades C	ZC(C)
Zona Industrial	ZID
Zona Predominante de Espaços Verdes	ZV
Zona Especial	ZE

A Lei Geral de Zoneamento que virá a ser aprovada em 1972 absorverá da proposta de Zoneamento de Uso do PUB apenas elementos isolados - a idéia de predominância de uso em algumas zonas ( Z2, Z3, Z6) e a categoria de zona "Especial". (Lei 7805/1972- art.19) A proposta de Zoneamento de Uso do PUB ignora os 20 anos de construção do zoneamento no interior do Departamento de Urbanismo que, como mostramos no capítulo 2, envolve interesses e personagens concretos. Ignora, também, o fato do zoneamento ser um saber que se consolida entre os técnicos da administração. A Lei aprovada em 1972 se configura como continuidade do processo de construção do zoneamento que se inicia em 1947 no Departamento de Urbanismo, como mostraremos adiante. Mantém, portanto, a lógica das leis parciais elaboradas desde os anos 50, que têm como referencial o artigo 40, e o princípio de coeficientes diferenciados por zonas, que já estava presente na proposta de lei geral elaborada pelo Departamento de Urbanismo em 1955.

#### PUB/LEI DO PDDI - CATEGORIAS DE USO

Residência	R
Comércio Varejista diversificado	C1
Comércio Atacadista	C2
Indústria não Incômoda	I1
Indústria Diversificada	I2
Indústria Especial	I3
Serviços Diversificados	S1
Serviços Institucionais ou de Uso Coletivo	S2
Serviços de Tipo Industrial	S3
Serviços Especiais	S4
Educação, Recreação e Cultura Ligado à Resid.	E1
Educação, Recreação e Cultura Especial	E2
Espaços Verdes	E3

QUADRO Nº 6 (Art. 51)

RELACIONES ENTRE EDIFICAÇÕES E LOTES

ZONA 2PER - RESIDENCIAL DE ALTA DENSIDADE

USOS	C a t e g o r i a	Sigla	Área total do lote		Para área do lote	Índice de ocupação	Índice pluviométrico de utilização	Índice de utilização	Área de lote para não edificação residencial		Recuos		Área de lote arborizada
			mínimo	máximo					mínimo	máximo	mínimo	máximo	
			m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup>					m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup>	m	m	
Residência		R	250	600	até 600	0,5	2,00	---	60,0	25,0	5,0	3,0(*)	---
		C <sub>1</sub>	250	até 7 000	acima de 7 000	0,5	6,00	---	30,0	15,0	5,0	3,0(*)	---
		C <sub>2</sub>	250	---	---	0,3	7,00	---	20,0	12,0	5,0	3,0(*)	---
Comércio			---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
			---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
			---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Indústria		I <sub>1</sub>	400	---	---	---	---	2,5	---	---	5,0	2,5	---
		I <sub>2</sub>	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
		I <sub>3</sub>	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Serviços		S <sub>1</sub>	250	de 250 até 600	até 600	0,5	2,0	---	---	---	---	---	---
		S <sub>2</sub>	600	de 600 até 7 000	acima de 7 000	0,5	6,0	---	---	---	---	---	---
		S <sub>3</sub>	---	---	---	0,3	7,0	---	---	---	---	---	---
		S <sub>4</sub>	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
		S <sub>5</sub>	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
		S <sub>6</sub>	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Equipamentos de Educação, Recreação e Cultura		E <sub>1</sub>	2 000	---	---	0,2	0,6	---	---	---	5,0	3,0	10
		E <sub>2</sub>	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
		E <sub>3</sub>	2 000	---	---	0,05	---	---	---	---	5,0	5,0	30

OBSERVAÇÕES: o sinal --- significa que o uso é não conforme nesta zona.  
o sinal x significa que o instrumento de controle não é aplicado neste caso.  
o sinal (\*) significa que o recuo só é exigido acima da cota 7,0 m, medida a partir do nível do solo.  
Por "área até m<sup>2</sup>", entende-se "área inferior ou igual a m<sup>2</sup>".

Figura 40: PMSP/ Plano Urbanístico Básico - Legislação de Zoneamento para zona residencial de alta densidade  
Fonte: PUB vol 2-512

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado- PDDI de 1971: a base para aprovação da Lei Geral de Zoneamento

Primeiro plano aprovado em São Paulo após mais de 40 anos desde o Plano de Avenidas, o PDDI é, antes de mais nada, a negação da concepção de plano diretor que o PUB representou: o plano composto por exaustivos diagnósticos e abrangente a todos os aspectos da vida urbana. De fato, um dos pressupostos assumidos pelos responsáveis pelo plano é a não necessidade de pesquisas, como afirma Cerqueira Cesar, que coordenou o GEP, no período de elaboração o plano:

Quando resolvemos que faríamos o Plano Diretor, tínhamos duas opções: admitiam-se como satisfatórios os estudos já existentes, ou seriam refeitos todos os trabalhos. Para isso, toda a administração teria que parar durante dois anos, até que novo estudo estivesse pronto. Isso não seria possível, e partimos para a primeira opção. A cidade não pode mais ficar sem uma orientação de caráter amplo e geral para ser realmente seguida... ( Cerqueira Cesar, *Jornal da Tarde*, 20/10/1971)

Em relação à abrangência dos aspectos tratados, o plano se restringe ao campo do planejamento físico-territorial. A justificativa é dada na exposição de motivos do projeto de lei enviado à Câmara, segundo a qual "o PDDI oferece maior nível de detalhamento no campo do planejamento físico-territorial, por ser este o aspecto do desenvolvimento urbano mais suscetível de ação por parte do Município", admitindo, portanto, "nível mais genérico das questões pertinentes ao desenvolvimento econômico e social" (Projeto de lei 125/71) Ou seja, abre-se mão da abrangência a todos os aspectos da vida urbana e, conseqüentemente, da idéia de articulação com outras áreas de governo. Abre-se mão, enfim, da idéia de processo de planejamento.

O PDDI de 1971 é um plano que se restringe a uma lei acompanhada de um mapa, este último só possível de ser acessado através de consulta ao processo que constitui a lei do plano (Lei 77688/1971). Quanto à lei, segue o formato e a linguagem da lei do PDDI proposta no PUB. É organizada em dez capítulos, sendo três referentes a questões genéricas da lei: Objetivos e Diretrizes (cap. I); Disposições Gerais (cap. II) e Disposições Transitórias e Finais (cap. X). Os demais capítulos se referem a Metas e Padrões (cap. III), Divisão Territorial (cap. IV); Uso do Solo (Cap. V); Poluição Ambiental (Cap. VI); Circulação e Transportes (Cap. VII), Sistema de Áreas Verdes (Cap. VIII); e Incentivos ao Desenvolvimento Urbano (Cap. IX).

Os Objetivos e Diretrizes Básicas dizem respeito a questões físico-territoriais de responsabilidade do poder municipal: distribuição das atividades no território, compatibilização da densidade demográfica com disponibilidade de serviços públicos e equipamentos sociais, limite do coeficiente de aproveitamento, implantação de rede de transportes integrada, e a implantação de um conjunto de vias expressas em forma de malha diretamente extraída do PUB. (figs 41 e 42) Inclui-se entre os objetivos a instituição de um sistema de planejamento constituído por uma comissão de caráter consultivo, de um órgão técnico dotado de um centro de dados, e por grupos de planejamento setorial, junto aos setores funcionais, sob a orientação do órgão de planejamento integrado. Esta proposta também é uma simplificação da detalhada proposta do PUB para o assunto. São eliminados todos os objetivos e diretrizes que envolvem políticas sociais e econômicas, bem como a articulação com outras esferas de planejamento, que constituíam parte substancial do plano elaborado pelas empresas de consultoria. (Lei 7688/art. 1º)

Os capítulos referentes a Uso do Solo, Poluição

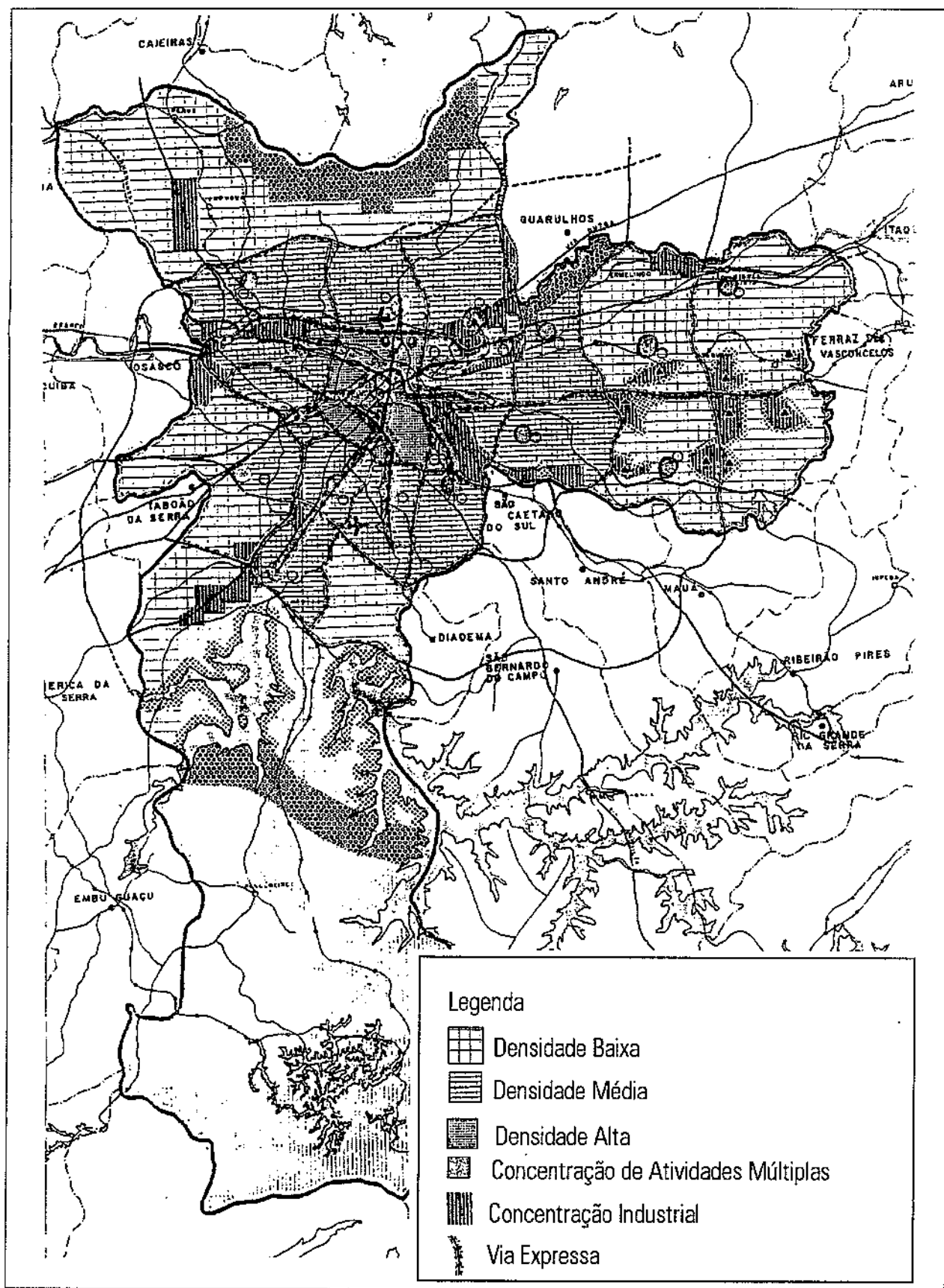


Figura 41: PDDI - SP- Diretrizes Básicas par o Arranjo Territorial  
Fonte: PMSP/Processo 43494/71

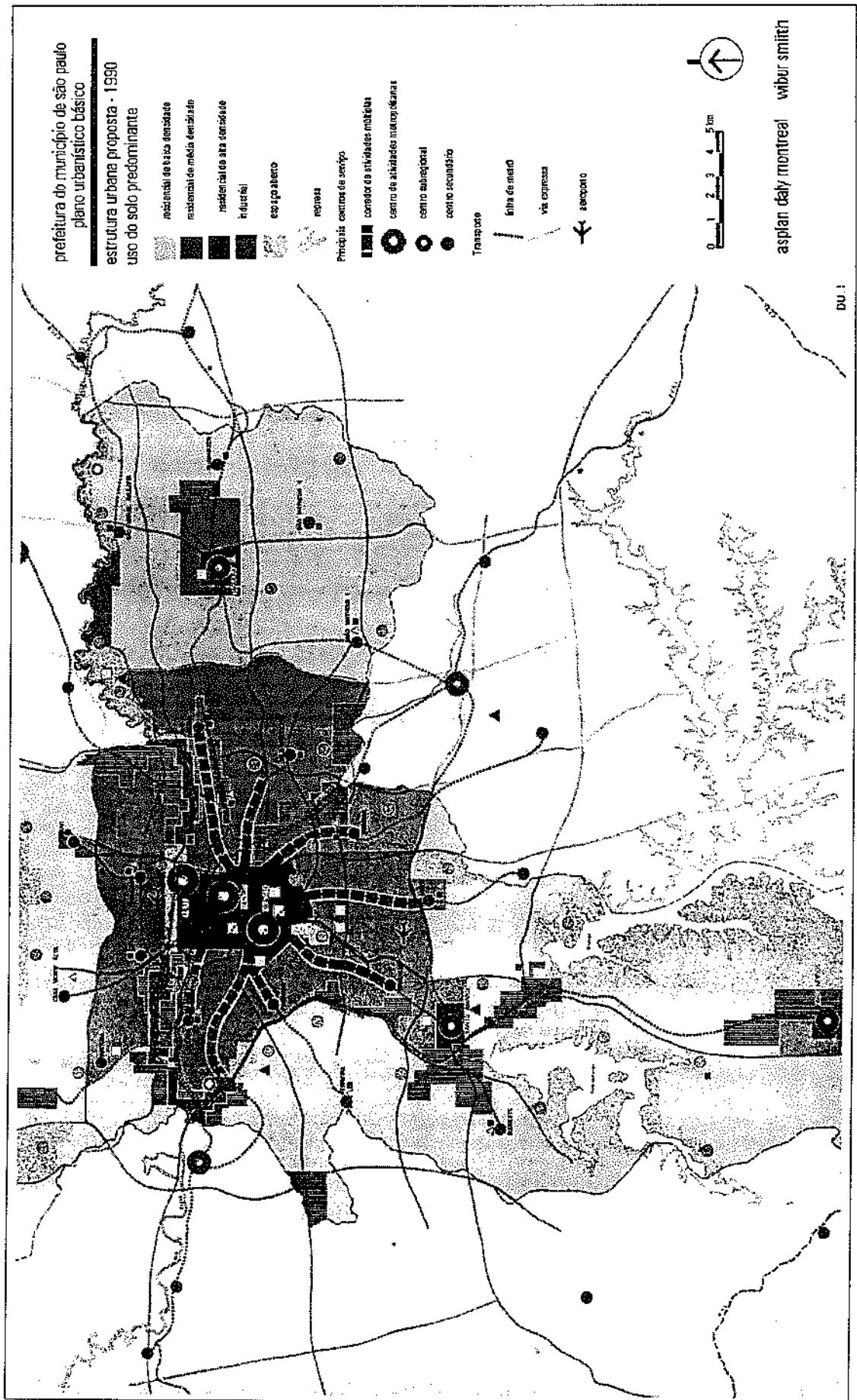


Figura 42: PMSP/ Plano Urbanístico Básico - Estrutura Urbana Proposta - 1990  
 Fonte: PUB, vol. 2:370

Ambiental, Circulação e Transportes e Incentivos ao Desenvolvimento Urbano e Disposições Transitórias e Finais, são adaptações do texto da lei proposta pelo PUB. A lei do PDDI de 1971 inclui outros aspectos, como o capítulo que se refere à Divisão Territorial, que define três tipos de unidades territoriais escalonadas, em que o município deve ser dividido, cujos limites devem ser estabelecidos através de decreto (art. 17). O capítulo Sistema de Áreas Verdes classifica as áreas verdes públicas e particulares, estabelece taxas de ocupação máxima para ambos os casos, e define um Sistema de Áreas Verdes do Município (art. 41-48). O Capítulo V, que trata do Uso do Solo define os princípios do zoneamento: classifica zonas que se caracterizam pela predominância de usos, para cada zona define a Taxa de Ocupação e o Coeficiente de Aproveitamento.

O capítulo Metas e Padrões é também uma inovação do PDDI, onde são definidas as metas do plano: implantação e operação de serviços públicos e equipamentos sociais, o nível de atendimento, o padrão mínimo a ser atingido, e os prazos em função de prioridades. São anexados três quadros que quantificam os padrões mínimos de equipamentos de saúde, educação, promoção social, recreação, cultura e lazer, infraestrutura, abastecimento e comunicação, estabelecem parâmetros para dimensionamento, e definem metas de unidades a serem implantadas numa perspectiva de 10 anos. (Quadros 1, 2 e 3 da Lei 7688/71) Este capítulo, foge totalmente ao teor do restante da lei, e parece ter sido incluído unicamente para atender à exigência da Lei Orgânica dos Municípios (Decreto-lei estadual complementar nº 9, de 31/12/69) para entrega de Programas de Ação baseados em um PDDI, para concessão de auxílio financeiro do Estado aos municípios.

A Lei 7805 que dispõe sobre a instituição do

PDDI, como se pode observar pela descrição de seu conteúdo, é um agregado de elementos de naturezas diversas. A maioria dos 57 artigos que compõem a lei trata de princípios, definições, classificações. Apenas algumas destas classificações são remetidas à regulamentação pela prefeitura, para o que não se estabelecem prazos. A única coerência perceptível no plano é o fato do plano se voltar, estritamente, a questões referentes ao uso do solo. Nesse sentido, pode-se afirmar que se aproxima do esquema de plano elaborado nos anos 50 pelo Departamento de Urbanismo. Como mostramos no capítulo 1, o esquema se constituía por três elementos para propiciar uma cidade descentralizada e hierarquizada: a circulação, o plano de uso do solo e a organização funcional, que deveriam se materializar através de vias expressas, do zoneamento e da utilização de unidades de vizinhança como unidade mínima de organização da vida urbana. Estes elementos se mantêm como elementos da estrutura urbana proposta. As vias expressas estão presentes no PDDI, mas ao invés das vias diametrais propostas em 1957, é assumida a malha de vias expressas proposta no PUB; a organização funcional a partir de unidades de vizinhança são parte da proposta de divisão da cidade em unidades territoriais em três níveis escalonados, e os princípios do zoneamento de uso estão definidos. Ou seja, o PDDI assume como modelo de plano a associação plano viário e zoneamento.

O zoneamento aparece como elemento de aplicação efetiva, na medida em que dentre as questões abordadas no plano, um artigo é definitivo e passível de utilização imediata - o artigo 55 - que estabelece o seguinte :

A área total de construção, em qualquer edifício, incluindo dependências ou edículas, não podem ultrapassar de 4 vezes a área do respectivo lote.

Parágrafo único : não serão computados, para os fins a que se refere o "caput" deste artigo:

a. A área de um único pavimento em "pilotis, quando desembaraçado e sem vedação, a não ser as caixas de escadas de elevadores;

b. A área de construção destinada a garagem, estacionamento, carga ou descarga, exclusivamente para veículos utilizados pelos proprietários ou habitantes do próprio edifício, desde que não exceda a duas vezes a área do respectivo lote .

Parágrafo único: Os processos administrativos constituídos e em andamento, assim como os alvarás e demais documentos com prazo de validade não extinto, na data desta lei, continuam sujeitos ao disposto na legislação anterior. ( Lei 7688 de 30/12/1971, art.55)

O artigo acima, aliado às definições estabelecidas no Capítulo Uso do Solo, constituem mais um passo no processo de construção do zoneamento em São Paulo. Além do coeficiente de aproveitamento máximo 4, definido no artigo 55 e também presente entre os objetivos e diretrizes de Desenvolvimento Urbano ( art.2), a lei 7688 estabelece a classificação de sete tipos de zonas de uso, com as respectivas taxas de ocupação e coeficientes de aproveitamento ( art.22), define quinze categorias de usos ( art.20), bem como a classificação dos usos em conforme, não conforme e sujeito a controle especial (art.23). As definições, classificações e índices seguem a mesma linha das leis parciais aprovadas e das propostas de leis gerais elaboradas pelo Departamento de Urbanismo, principalmente o projeto de lei de 1955. Os coeficientes de aproveitamento variam em função das zonas, e mantém-se uma zona para uso estrito por habitações unifamiliares, reservando em suas proximidades áreas para verticalização e outros usos. Estabelece-se, com este conjunto de artigos, a base para implantação da lei geral de zoneamento.

### LEI 7688/71 (ART.22)

Zonas de uso	T.O. / C.A.
Z1-uso estritamente residencial	0,5 1
Z2-uso predominante residencial	0,5 1
Z3- uso predominante residencial	0,5 2
Z4- uso misto	0,7 3
Z5-uso misto	0,8 4
Z6- uso predominante industrial	0,7 2
Z7- uso estritamente industrial	0,5 1
Z8-usos especiais	* *

\* estabelecidos para cada uso específico

### LEI 7688/71 (ART.20)

Categorias de uso	
Residência unifamiliar	(R1)
Residência Multifamiliar	(R2)
Conjunto Residencial	(R3)
Comércio varejista de âmbito Local	(C1)
Comércio varejista Diversificado	(C2)
Comércio Atacadista	(C3)
Indústria não Incômoda	(I1)
Indústria Diversificada	(I2)
Indústria Especial	(I3)
Serviços de Âmbito Local	(S1)
Serviços Diversificados	(S2)
Instituições de Âmbito Local	(E1)
Instituições Diversificadas	(E2)
Instituições Específicas	(E3)
Usos Especiais	(E4)

O relato arquiteto Roberto Cerqueira Cesar - deixa evidente a importância dada ao zoneamento no momento de elaboração do PDDI, bem como a ocorrência de uma decisão política do chefe do executivo de implantar a lei geral de zoneamento. Esta decisão se deu, segundo Cerqueira Cesar (O Estado de São Paulo, 18/11/1973), nos primeiros dias do governo Figueiredo Ferraz. Definiu-se, nesse momento, como data fatal para aprovação da lei geral de zoneamento, o período anterior ao término da primeira metade da gestão de Figueiredo Ferraz, de forma a favorecer sua implantação e correções de possíveis incompatibilidades dentro da mesma

orientação técnica. A fase inicial foi, ainda segundo Cerqueira Cesar, dedicada a definir as diretrizes de desenvolvimento da cidade, e a estrutura urbana e legislativa a que a legislação deveria obedecer, o que correspondeu à aprovação do PDDI. Num segundo momento, previa-se a aprovação dos perímetros das zonas e complementação do código, tarefa a ser coordenada pelo arquiteto Benjamim Adiron Ribeiro. De fato, menos de um ano depois da aprovação do PDDI, ainda na administração de Figueiredo Ferraz, é aprovada a Lei Geral de Zoneamento ( Lei 7805/72).

As ligações de Figueiredo Ferraz com Anhaia Mello (Malta Campos, 1996:68) podem explicar, de certa forma, a importância assumida pela lei geral de zoneamento e o empenho para sua implantação, bem como o rebaixamento do coeficiente de aproveitamento máximo permitido para 4. Assim como Anhaia Mello, o discurso de Ferraz sobre os destinos do desenvolvimento da cidade continha a idéia de controle do crescimento, tendo se tornado alvo de críticas por sua frase "São Paulo precisa parar". (Levy, 1984: 45)

Se em relação à Lei Geral de Zoneamento se definiu uma programação de trabalho que viabilizasse sua implantação fiel aos princípios nela contidos, o mesmo empenho não se verificou em relação ao plano. O PDDI foi elaborado em seis meses, para o que o GEP, segundo a exposição de motivos do projeto de lei enviado à Câmara, passou a funcionar como um órgão coordenador.<sup>3</sup> A redação da lei ficou também sob a responsabilidade de Benjamim Adiron Ribeiro, que reuniu todos os elementos disponíveis e, segundo suas próprias palavras, "compôs um projeto de lei", embora "nunca tivesse feito uma lei". ( Adiron Ribeiro, 1996)

Adiron Ribeiro, como veremos adiante, vinha desde os anos 50 trabalhando no Departamen-

to de Urbanismo, e pode ser considerado um técnico típico do período em que o plano deixa de ser a principal atividade do setor de urbanismo. A pouca importância que atribui ao plano fica evidente em seus depoimentos. Em 1970, logo após a conclusão do PUB, quando Paulo Maluf assume a prefeitura, declara:

Planejamento é um processo de cristalização. Planos devem ser elaborados em caráter setorial, atacando setores específicos da atividade urbana, como devem ser elaborados planos de caráter geral, para permitirem visões mais completas dos problemas urbanos. Não significa que esses planos tenham que ser obrigatoriamente implantados. ( O Estado de São Paulo, 10/6/1970)

O mesmo Adiron Ribeiro, hoje aposentado, é mais explícito :

Nunca acreditei em Plano Diretor. De maneira que não estava preocupado se ( o plano ) era bom ou ótimo. ( Adiron Ribeiro, 1996)

O projeto de lei foi enviado à Câmara Municipal há 40 dias do prazo fatal estabelecido pela Lei Orgânica de 1967. Em menos de 10 dias é avaliado pela Comissão de Justiça e Redação, pela Comissão de Urbanismo, Obras e Serviços Municipais, e submetido a duas discussões em plenário, que se limitaram à votação do projeto. O processo de aprovação da Lei do PDDI, embora se tratasse de um plano para a cidade, não fugiu às práticas anti-democráticas que marcaram a aprovação da legislação de zoneamento nos anos 50, e se assemelha ao processo de aprovação da lei dos coeficientes de Anhaia Mello (Lei 5261/1957). As práticas foram agravadas pelo contexto político em que ocorreu, em plena ditadura militar.

Os pareceres emitidos pelas duas comissões são reveladores da farsa do processo de aprovação. A Comissão de Justiça e Redação destaca o fato do documento ser "bastante suscinto", mas considera que esta característica pode ser jus-



tificada pelo preceituado na Lei Orgânica dos Municípios, que admite um documento "simples, mas orientado para um gradativo aperfeiçoamento, comprovando que o Município iniciou um processo de planejamento permanente" ( art. 1º , Disposições Transitórias). As críticas feitas pela Comissão de Urbanismo não são desprezíveis: vão desde a falta de apreciações e dados sobre equipamentos e sobre litígios de terras em áreas destinadas a indústrias, etc, imprecisão de mapeamentos, até a falta de justificativas dos índices adotados, como Coeficiente de Aproveitamento, densidades, taxas de ocupação e da maneira de obtenção de recursos para a implantação do plano.:

Não localizamos qualquer referência específica no bojo da propositura, da maneira pela qual serão obtidos os recursos para a implantação do PDDI-SP, o que nos apresenta como item dos mais significativos em propostas de planejamento. Entendemos que se faz necessário saber-se quanto vai custar e de que forma serão obtidos os recursos para que São Paulo possa ter o seu PDDI realmente cumprindo os seus altos objetivos.

Não encontramos, também, melhores esclarecimentos quanto às razões que concluíram pelas propostas dos índices de ocupação e aproveitamento dos lotes por edificações, bem como da tomada de densidades demográficas variando de 80 hab/ha a 300 hab/ha. Sabemos que tais índices são assumidos nos mais variados percentuais, bastando para isso simples remissão aos planos de outras metrópoles, americanas e européias.

..... a presente propositura propõe o índice de 300hab/ha, no máximo, sem referir-se à

forma pela qual será possível ao Poder Público controlar o uso das edificações por maiores populações que aquelas citadas (PMSP, Processo43494/71- DO.8/12/71)

Mas, apesar dos critérios não esclarecidos, das formas de controle e de obtenção de recursos não definidas, que não constituiriam questões secundárias se se tratasse de aprovar um plano a ser efetivamente utilizado como instrumento direcionador da ação municipal, a mesma Comissão dá parecer favorável à aprovação do plano. Os argumentos utilizados são o reconhecimento, no PDDI, de "nobres intenções" e "interesse público" voltados para a implantação de um sistema de planejamento ( ibidem). Como mostramos acima, o plano não contém nenhum elemento que permita identificá-lo com estas intenções . Mas, no contexto político do início dos anos 70, a Câmara não passava de avalista do prefeito. A 30 de dezembro de 1971, a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI estava garantida, conforme decisão de Figueiredo Ferraz. Não havia a necessidade e nem mesmo a possibilidade de discutir um plano para a cidade para que ele fosse aprovado, como mostra Villaça:

O PDDI foi elaborado na maior discrição por técnicos da Prefeitura. Também no maior silêncio - estamos no auge da ditadura - foi aprovado pela mais arrochada Câmara Municipal que a cidade já teve. Surpreendentemente isso não é destacado e o PDDI - quando eventualmente é lembrado - é referido como algo obsoleto. Nunca, entretanto, foi lembrado como ilegítimo ( Villaça, 1988: 78)

### **3** A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ZONEAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE SÃO PAULO

#### A COGEP e o modelo americano de gestão do zoneamento: a Comissão de Zoneamento

Em 1972, imediatamente após a aprovação do PDDI, é criada a Coordenadoria Geral de Planejamento - COGEP (lei 7694 de 7/1/1972). Segundo a lei, a COGEP é diretamente ligada ao gabinete do prefeito, e é concebida com poderes de "supersecretaria", com funções de coordenação e assessoria. Suas competências incluem a coordenação das atividades de planejamento dos órgãos municipais e entidades ligadas à prefeitura, elaboração de planos que envolvam mais de um setor municipal ou órgãos vinculados ao Município, entrosamento com demais órgãos que tenham atuação ou influência na área do Município; assessoria ao prefeito nos assuntos relacionados com a implantação do PDDI, e proposição de medidas visando a participação da comunidade no processo de planejamento (art.2o.).

A lei reforça as idéias de organização do setor de planejamento introduzidas na administração municipal com a criação do Departamento de Urbanismo, mas diante da realidade política e administrativa, a estrutura proposta não passa de obra de ficção. Já há décadas a estrutura municipal vinha apresentando crescente aprofundamento da setorialização das atividades de governo. Desde a reestruturação de 1945, quando se introduz a organização em secretarias, a administração municipal passa pela reorganização progressiva de sua estrutura administrativa. Criam-se novos órgãos, novas autarquias e sociedades de economia mista, e promove-se a descentralização de algumas atividades. Entre 1966 e 1967 foram criadas as secretarias do Bem Estar Social, de Turismo e

Fomento, de Serviços Municipais e de Transportes (30/10/67). Em 1965, criam-se sete Administrações Regionais, além da sub-prefeitura de Santo Amaro (Decreto 6236 de 13/5/1965) e, em 1966, mais quatro Administrações Regionais são criadas (Decreto 6766 de 28/11/1966). Diante desse quadro de crescente constituição de poderes, num contexto de centralização política e financeira, as perspectivas de efetivação de articulação a partir de um órgão municipal são remotas. Da mesma forma, a participação da comunidade em qualquer processo de gestão não passa de retórica, durante o período autoritário.

Um outro elemento trazido pela lei que cria a COGEP, também vinculado às idéias de organização administrativa introduzidas em 1947, é uma estrutura de cargos para a profissão de planejador urbano. São criados os cargos de Coordenador Geral de Planejamento, diretor, assessor técnico, supervisor, e planejador urbano, para os quais se exige nível universitário, sem área especificada, e experiência em planejamento urbano. Para o cargo de Coordenador, além da experiência em planejamento urbano, exige-se experiência administrativa. Criam-se um total de 48 cargos, todos de livre provimento pelo Prefeito ou pelo Coordenador Geral. (art. 15) Estas características institucionalizam a idéia do profissional generalista, de diferentes áreas do conhecimento, com capacidade administrativa e coordenadora, mas não integrado à máquina administrativa. O modelo é fiel, portanto, ao perfil de profissional preconizado pelos defensores do planejamento como função de governo, como mostramos no capítulo 1.

No momento de criação da COGEP, estes cargos serão assumidos, em sua maioria, por ar-

quitetos, não configurando, portanto, um setor de caráter multidisciplinar. Em 1972, havia no órgão 21 arquitetos, a maioria com menos de 30 anos, dos quais 9 com cargo de planejador urbano. (Jornal da Tarde, 8/11/72) O arquiteto planejador já era uma profissão em franco processo de formação, desde os anos 50, como mostramos anteriormente. Nos anos 60, a mobilização dos arquitetos no sentido de se afirmarem na área de planejamento urbano ganha abrangência nacional: em 1966, realiza-se o primeiro e único Encontro Nacional de Arquitetos Planejadores, em Curitiba.

Embora de acordo com a lei lhe sejam atribuídos poderes de supersecretaria, a importância real da COGEP, quando criada, não está em seu papel previsto nas questões relacionadas ao planejamento ou a um plano para a cidade. Estes jamais virão a se concretizar. Sua importância está em seu papel enquanto marco institucional do processo de construção do zoneamento, como marco do processo de definição do perfil do setor de planejamento como órgão normativo, que se esboça, em São Paulo, a partir de 1947. Com a COGEP introduz-se, pela primeira vez, na administração municipal, uma instância para gerir o zoneamento - a Comissão de Zoneamento, que constitui passo decisivo para a consolidação do zoneamento como principal instrumento de controle do uso e ocupação do solo.

Quanto à estrutura organizacional, a COGEP é constituída pela Comissão de Zoneamento, pelo Conselho Orientador de Planejamento, por um Centro de Metodologia e Documentação, e por duas Diretorias: de Planejamento e de Implantação. As duas Diretorias têm atribuições relacionadas ao planejamento. A Diretoria de Planejamento é, de acordo com a lei, composta por duas Supervisões: Planejamento Geral e Planejamento Setorial, e responsável por todas as atividades relacionadas ao PDDI - sua revisão,

elaboração de planos específicos para áreas ou setores prioritários - além de estudos e diretrizes para a política habitacional e estudos e medidas para racionalização e atualização da organização administrativa da prefeitura. À Diretoria de Implantação cabe propor as medidas para implantação do plano - da legislação e normas administrativas à compatibilização dos orçamentos dos vários órgãos entre si e com os objetivos, metas e prioridades do plano.

Tanto o Conselho Orientador de Planejamento como a Comissão de Zoneamento são órgãos presididos pelo Coordenador Geral de Planejamento, estabelecendo-se, aparentemente, uma simetria para o planejamento e para o zoneamento. No entanto, uma análise mais detalhada revela a diferença quanto à efetividade de um e outro. Ao Conselho Orientador de Planejamento compete aprovar os programas anuais de trabalho da COGEP e manifestar-se a respeito de "quaisquer assuntos afetos ao planejamento do desenvolvimento do município", por solicitação do Coordenador ou do Prefeito. (art.6o).

A composição do Conselho o caracteriza como órgão eminentemente técnico, distanciado do processo real de construção da cidade e do processo político da administração. Não se inclui em sua composição nem representantes da sociedade, nem dos órgãos municipais responsáveis pelas políticas setoriais. É composto por seis membros, dos quais apenas a representação do Departamento de Urbanismo é pré-determinada, devendo os demais 5 membros designados pelo prefeito serem escolhidos "entre pessoas com experiência em Planejamento". (Art. 5o.) Considerando as competências da COGEP, que incluem a promoção da participação da comunidade no processo de planejamento e a coordenação das atividades de planejamento dos órgãos municipais, a não criação de um fórum representativo de discussão só reafir-

ma o caráter tecnocrático que se desenha na prática do setor de urbanismo, desde 1947, e que se reforça no período autoritário. Reafirma, sobretudo, a não efetividade do decantado processo de planejamento.

A Comissão de Zoneamento tem por atribuição opinar, sempre que solicitada pelo Coordenador, sobre os casos omissos e aqueles que não se enquadrem na legislação pertinente a zoneamento e edificação (art. 7o.). Ao contrário do Conselho Orientador de Planejamento, sua composição é claramente definida. Deve ser composta por três representantes da COGEP, um representante da Secretaria de Negócios Interiores Jurídicos e representantes do Instituto de Engenharia de São Paulo, do Instituto de Arquitetos do Brasil e do Conselho Regional de En-

genharia e Agricultura. Ainda que de forma bastante limitada enquanto representação, é a Comissão de Zoneamento que estabelece o vínculo entre o setor de planejamento e a sociedade, com a reestruturação de 1972. Enquanto as questões relativas ao planejamento ficam nas mãos de especialistas, as questões do zoneamento envolvem alguns setores vinculados à produção imobiliária.

O modelo de gestão do zoneamento através de uma Comissão para discussão de casos omissos ou não enquadrados na lei de zoneamento geral é, também, de inspiração americana. Em 1925, Basset, mentor do zoning de New York, apresenta o trabalho "Zoning in Practice - Fundamentals of American Zoning with Special Reference to the Vital Importance of Court

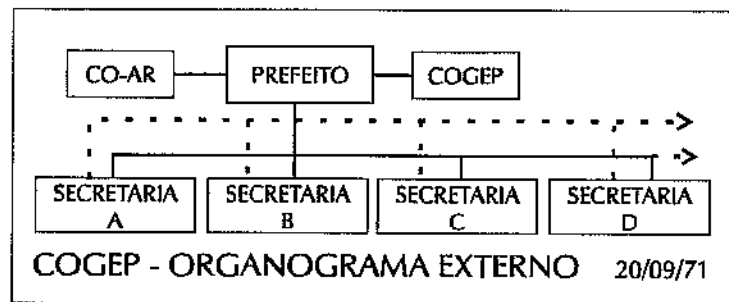


Figura 43: COGEP - organograma externo  
Fonte:PMSP/Processo 40415/71

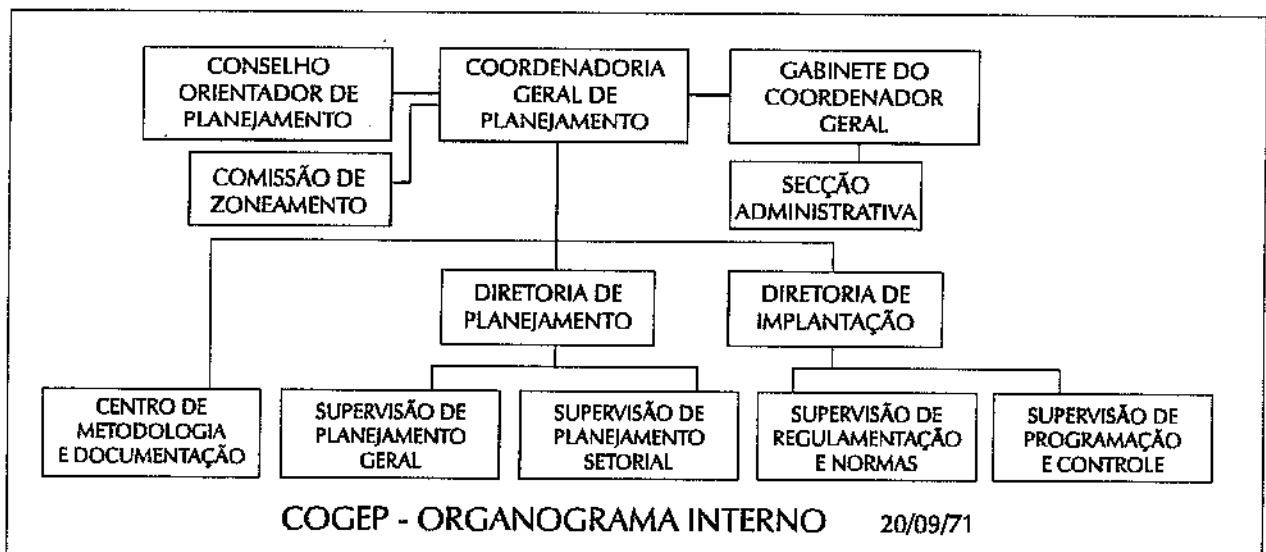


Figura 44: COGEP -organograma interno  
Fonte:PMSP/Processo 40415/71

Review", no Planning Problems of Town, City and Region, encontro que se realizava anualmente nas décadas de 20 e 30, reunindo urbanistas americanos e estrangeiros. Neste trabalho o autor discute o papel do Board of Appeals ou Board of Adjustments, designações dadas à comissão encarregada de analisar variações no zoneamento.

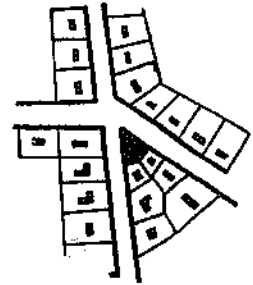
Para o autor, o zoneamento como instrumento em que a administração utiliza o "police power" para regular o uso da propriedade não pode transgredir os direitos de propriedade garantidos pelas constituições estaduais. Nesse sentido, tem que conter um nível de elasticidade - não pode ser uma "armadura com rebites de cobre" ("*iron clad and copper riveted zoning ordinance*") para não se tornar arbitrário quando aplicado a situações particulares, o que pode gerar contestações de proprietários. O campo das edificações e de seus usos é, segundo Basset, tão diversificado, que qualquer lei de zoneamento, mesmo se criteriosamente elaborada, se defronta com mil e uma situações arbitrárias. Se não houver um método de ajuste, uma sucessão de decisões adversas da justiça pode transformar a lei em "um monte de ferro velho" ("*scrap heap*"). É nesse sentido que Basset defende a existência de um canal através do qual o proprietário de terra possa garantir uma razoável variação para sua edificação, de forma que para ele a aplicação do zoneamento não se torne arbitrária. (Basset, 1925)

É desta possibilidade de variações que depende a sobrevivência do zoneamento, afirma Basset:

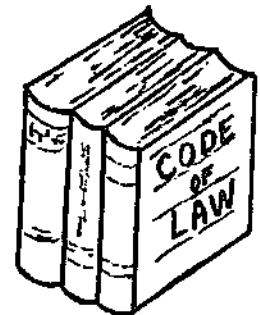
The handling of variances decides the life or death of a zoning ordinance.  
(Basset, E, 1929:428).

A atuação do Board of Appeals deve ser no sentido de permitir variações que superem arbitrariedades, mas que mantenha o espírito e os objetivos da lei. Não se trata de alteração dos

Why a board of zoning adjustment? <sup>1</sup>



Powers and duties of the board <sup>2</sup>



Steps for board action <sup>3</sup>



Figura 45  
Fonte : A Guide for Board of Zoning Adjustment/Southern Ass. Of State Planning and Development Agencies

mapas e da lei, que só podem ocorrer por decisão do legislativo, mas de alterações em particularidades da permissão de construção. Estas variações só devem ser realizadas após a realização de audiências públicas e cuidadosa análise de cada caso particular, e estão sujeitas à revisão na justiça, uma vez que o proprietário tem o direito de recorrer à justiça. A criação da comissão é a estratégia para que o proprietário não recorra à justiça, e segundo o autor, esta experiência em New York garantiu que, desde a implantação de uma lei geral de zoneamento, em 1916, nenhuma desaprovação da justiça tenha ocorrido. Quanto à composição, o Board of Appeals, ao contrário das comissões de planos, é concebido, inicialmente, como uma instância eminentemente técnica, devendo, segundo Basset, ser constituído por *experts*. (ibidem).

O zoneamento nos Estados Unidos é, portanto, concebido por Basset pressupondo um espaço de negociação com proprietários, de caráter administrativo, ao qual é concedida a prerrogativa de alterar o que estabelece a lei. Segundo Basset (1929: 355), as alterações autorizadas pelo Board não devem nunca alterar os mapas de zoneamento, devem apenas admitir mudanças parciais.

A criação de Boards, embora presente na maioria das leis estaduais americanas, não atinge a totalidade. Na Model City Charter, por exemplo, elaborada pela National Municipal League, em 1933, a administração municipal não é obrigada, mas pode criar um Board. Na prática, as alterações das leis de zoneamento nos Estados Unidos foram em grande parte assumidas pelas Comissões de Plano. Nesse sentido, se sobrepõem ao poder legislativo, o que levou à solicitação de eliminação do poder dos boards e comissões sobre o zoneamento por vários estudiosos que interpretam a atuação dos Boards e Comissões como usurpação de direitos do

legislativo, como atividade ilegal (Leary, 1968:439).

Por outro lado, setores se mobilizam em defesa da prevalência da Comissão sobre o legislativo. Em 1935, Whitten, que juntamente com Basset é autor de "Model Laws for Planning, Counties, and States", defende que o poder de promover mudanças na lei de zoneamento, seja atribuído à Comissão do Plano, e não à Câmara de Vereadores. As mudanças seriam, segundo Whitten (1935:125), fundamentadas em princípios de planejamento - para o que não considera o legislativo qualificado - e não em considerações pessoais ou políticas, e qualquer mudança por parte da Câmara deveria ter 4/5 dos votos ou a unanimidade.

Na organização da COGEP se reflete esta segunda versão da concepção de gerenciamento do zoneamento. Antes de mais nada, a Comissão de Zoneamento assume as feições da Comissão do Plano. Não se constitui como instância técnica, mas envolve, além de representantes da administração, entidades representativas de engenheiros e arquitetos, ligadas, portanto, ao setor da construção. Na verdade, a Comissão de Zoneamento é uma versão menos representativa da Comissão Orientadora do Plano Diretor do Município, extinta pela lei que cria a COGEP.

A exclusão do legislativo do processo de decisão também está presente na primeira formatação dada à Comissão de Zoneamento, em São Paulo. Segundo o artigo 28 da Lei Geral de Zoneamento aprovada em 1972 (Lei 7805), o Executivo pode alterar os perímetros das zonas de uso estabelecidos pela lei, desde que tenha anuência de, no mínimo, 75% dos proprietários e parecer favorável da Comissão de Zoneamento e da Diretoria de Planejamento (art. 28). Na primeira mudança realizada na lei, em 1973, a atribuição de aprovação de altera-

ções no zoneamento passa para a Câmara Municipal, devendo ser referendada pela Comissão de Zoneamento (Lei 8001/1973, art.35)

Ou seja, a aprovação de um zoneamento geral para a cidade, embora defendido por Figueiredo Ferraz que se desse através de uma lei - "O decreto é sempre um perigo", afirma em 1972 (O Estado de São Paulo, 1/10/1972) - não pressupunha, por parte de seus responsáveis, a democratização do processo de decisões. Muito pelo contrário, o artigo da lei referente à Comissão reafirma as práticas que até então vinham caracterizando a legislação de zoneamento. A adoção de uma lei geral e a criação da Comissão de Zoneamento, nesse sentido, podem ser interpretadas como não mais que um recurso para legitimação e garantia de sobrevivência de práticas discriminatórias no controle de uso e ocupação do solo que vinham, há décadas, sendo utilizadas.

Somente em 1978 a Comissão de Zoneamento passa por uma reformulação, sendo discriminadas suas atribuições de órgão normativo e consultivo sobre a legislação de uso, ocupação e parcelamento do solo da cidade, e incluída em sua composição um representante da Câmara dos Vereadores. (Decreto 15583 de 26/12/1978)

#### A Lei Geral de Zoneamento de 1972: Continuidade e Legitimação da Lógica Discriminatória

Menos de um ano após a aprovação da Lei do PDDI, é aprovada a Lei Geral de Zoneamento (Lei 7805 de 1/11/1972). A Lei é desenvolvida sob a coordenação do arquiteto Benjamim Adiron Ribeiro que, desde os anos 50, como técnico da Divisão de Planejamento Geral do Departamento de Urbanismo se dedicava a trabalhos vinculados ao zoneamento.

Formado em 1953 pela Universidade Mackenzie, Adiron Ribeiro inicia sua formação em planejamento urbano nos Estados Unidos, trabalhando numa empresa de planejamento regional, onde é introduzido na prática de legislação de zoneamento. De volta ao Brasil, começa a trabalhar no Departamento de Urbanismo, onde, sua primeira atribuição é avaliar a pesquisa de SAGMACS para liberação do pagamento do trabalho. É dessa maneira que entra em contato com a pesquisa e se torna seu defensor, chegando a considerá-la como "início do processo de planejamento urbano em São Paulo". Na gestão de Faria Lima, Adiron assume a secretaria executiva do GEP, e sua indicação para a função se dá pelo conhecimento da língua inglesa, necessário para dialogar com as empresas americanas. Assim, de técnico do Departamento passa para a esfera decisória de contratação do PUB. Na gestão de Figueiredo Ferraz, com a criação da COGEP, é nomeado Diretor de Planejamento, e com a saída de Cerqueira Cesar assume a coordenação da COGEP. (Adiron Ribeiro, 1996)

Embora Adiron Ribeiro (ibidem) declare que "a elaboração de uma lei geral de zoneamento se dá a partir do PUB", sua presença na coordenação da Lei Geral de Zoneamento é, sem dúvida, indício e garantia da continuidade do processo de construção do zoneamento assumido, desde 1947, pelo Departamento de Urbanismo. A importância atribuída por Adiron ao zoneamento e seu comprometimento com a construção do instrumento segundo os mesmos princípios que direcionaram os trabalhos de Andrade Filho, Lefèvre e Lodi, se reflete em textos que publica, ao longo de cerca de 20 anos que permanece no setor de planejamento, na revista Engenharia Municipal.

Em 1958, Adiron Ribeiro publica um relato do trabalho "Divisão distrital e relevo" que trata

da localização de Centros Distritais, onde defende o princípio de organização da cidade a partir de unidades de vizinhança:

Cada distrito, circundado por seu anel verde viário, poderá desenvolver uma estrutura própria que o transforme em cidade autônoma. (Adiron Ribeiro, 1958:31 )

Num texto publicado em 1967, alguns meses antes da formação do GEP, na revista Engenharia Municipal: "Plano Geral e Zoneamento" ( Adiron Ribeiro, 1967:23-28), apresenta conclusões de estudo por ele coordenado, no ano de 1966, que envolve uma classificação de equipamentos para fins de zoneamento, onde lista os "Postulados Fundamentais que regem o Planejamento Urbano e os Princípios Orientadores do Plano da Cidade". O texto contém todos as idéias difundidas pelo Departamento de Urbanismo, ao longo dos anos 50: necessidade da pesquisa, importância da região, organização de um órgão de planejamento com grupo técnico e grupo consultivo, etc. Em relação ao zoneamento, a posição do arquiteto é definitiva:

O zoneamento - organização do espaço urbano- é a viga mestra, a síntese dos estudos e das propostas do Planejamento.(ibidem)

O texto de 1967 é um indicador da continuidade do trabalho de codificação técnica do zoneamento, ao longo dos anos 60. De fato, considerando as leis criadas no período podemos verificar que a prática de criação de zonas se mantém constante, em São Paulo, nas administrações de Faria Lima e Paulo Maluf (mapa VIII ) Ou seja, tem continuidade o processo de construção do zoneamento, que pode ser interpretado como prática instalada, independentemente da existência de uma lei geral de zoneamento e de uma estrutura institucional específica para seu gerenciamento. Em 1972, como responsável pela Lei Geral de Zoneamento, as-

sim se refere à lei:

Ela não se restringe a aspectos meramente físicos, mas envolve toda uma conceituação de organização social, toda uma conceituação de necessidades mínimas em termos de atendimento à população nos setores de serviços públicos, nos setores de lazer, nos setores de educação, nos setores de saúde, etc. (Adiron Ribeiro, 1972:6)

Esta declaração revela um outro aspecto de continuidade no discurso referente ao zoneamento: a idéia de que a lei contém um modelo de cidade e uma perspectiva transformadora da lógica de ocupação do espaço urbano. Estas idéias estão presentes de forma mais enfática no discurso de Cerqueira Cesar.

Tendo como referência a estrutura viária proposta pelo PUB - uma grelha de vias expressas que visa romper com a estrutura radioconcentrica da cidade - Cerqueira Cesar( O Estado de São Paulo, 16/12/1973) se refere à divisão da cidade em bolsões, aproximadamente retangulares, e com nove quilômetros quadrados de área, em média. Cada um teria sido tratado como uma unidade semi-autônoma, com uma estrutura que garanta auto-suficiência relativa em termos de habitação, trabalho, atividades culturais, sociais, e administrativas. O arquiteto enfatiza que não se pretendia apenas uma consolidação das situações existentes, mas "principalmente implantar uma disciplina e uma política de uso do solo urbano que resultasse em uma cidade mais organizada, mais eficiente e mais humana".

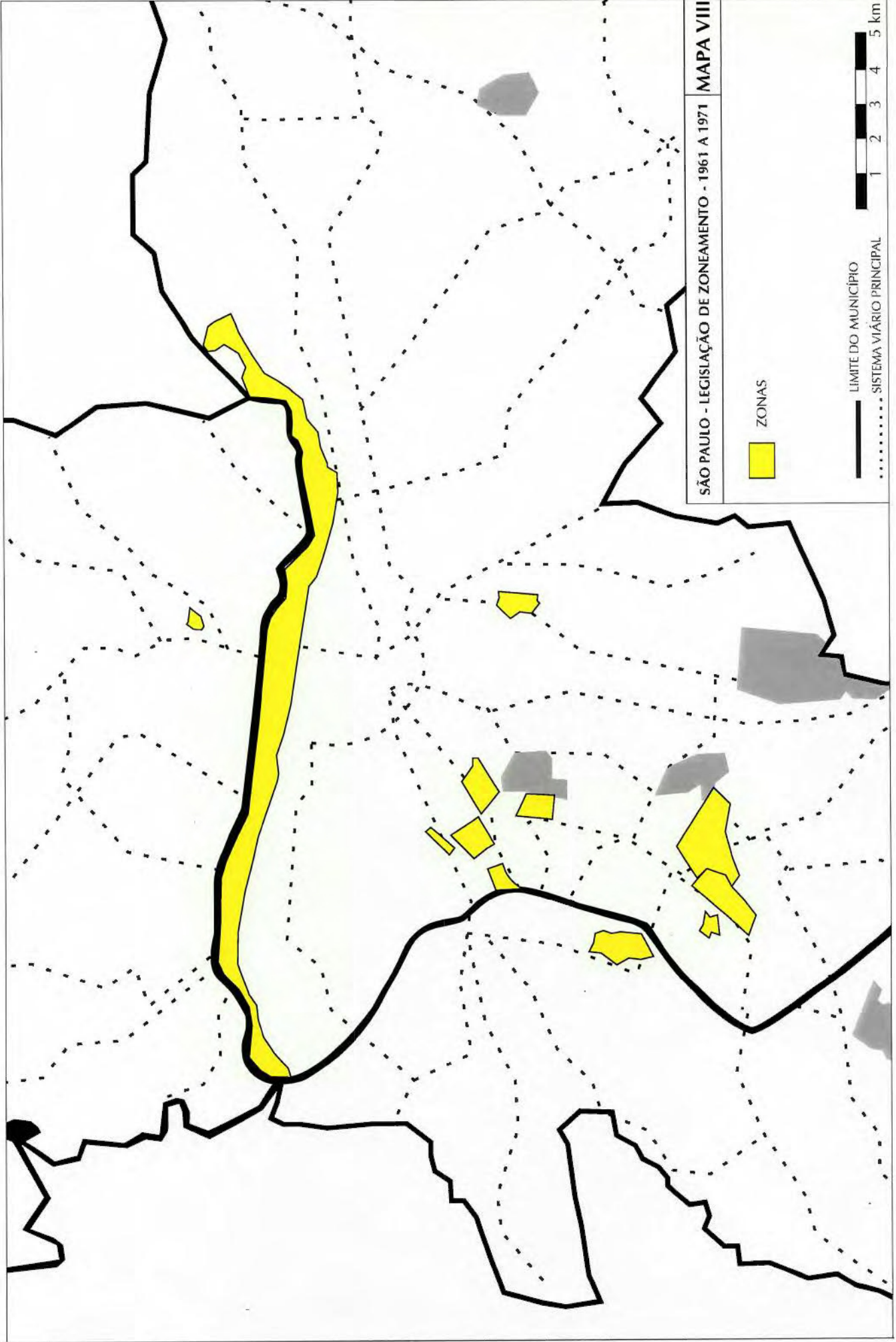
Em relação às idéias difundidas pelo Departamento de Urbanismo, a mudança que ocorre é para a concepção do sistema viário em grelha, introduzida no PUB, ao invés das vias expressas diametrais que direcionaram as propostas dos anos 50. O rompimento da estrutura radioconcentrica da cidade através da implantação de uma rede de vias expressas é o modelo de es-



SÃO PAULO - LEGISLAÇÃO DE ZONEAMENTO - 1961 A 1971 MAPA VIII

ZONAS

— LIMITE DO MUNICÍPIO  
..... SISTEMA VIÁRIO PRINCIPAL



trutura urbana indicado pelo plano, a ser implantado até 1990.

A lei é colocada, ainda, por Cerqueira Cesar, tendo por objetivo a inversão do processo de desenvolvimento urbano, em que a administração pública corre atrás do fato consumado pela iniciativa privada. Adensar onde há condições de adensar em função dos equipamentos, ocupar os vazios, desconcentrar o adensamento, são mudanças que a lei viabiliza:

Temos uma área imensa em São Paulo e nela cabe uma outra São Paulo". A legislação visa uma distribuição equitativa da população na cidade evitando as grandes concentrações, que vai resultar numa divisão mais equitativa, uma distribuição também mais justa de valores. Há glebas ociosas e uma área imensa; porque se concentrar num ponto?( Cerqueira Cesar, O Estado de São Paulo, 11/11/1973)

Para reverter a lógica de ocupação na cidade, os diferentes índices atribuídos às zonas constituiriam, segundo Cerqueira Cesar, o instrumento regulador, embora não se tenha conhecimento de estudos realizados que justificassem os índices adotados:

Simplesmente nestas zonas onde existe um índice de aproveitamento 4, tem condições para permitir o atendimento desta população que vai se adensar ali, enquanto que a outra não tem, é uma zona que deve ser preservada para um futuro desenvolvimento.(ibidem)

Mas, assim como nos anos 50, à perspectiva transformadora da lei se agrega uma visão pragmática, da qual o prefeito Figueiredo Ferraz será o porta-voz mais explícito. Segundo o prefeito, a legislação respeitou as tendências existentes nas diversas áreas da cidade, "não traz nenhuma convulsão, não traz nenhum atentado contra essas mesmas tendências". A lei procura "criar uma disciplina legal para as aberrações, evitar os casos esdrúxulos que viessem a trazer confusões e desrespeito à natureza intrínseca

de certa região de um bairro ou de determinada área". Figueiredo Ferraz não omite a importância do zoneamento para a valorização do solo urbano, admitindo que "o custo do lote é função exatamente do zoneamento", e tranquiliza o setor imobiliário com a perspectiva de relaxamento da rigidez de controle atribuído a certas áreas:

No caso do mercado imobiliário novas perspectivas vão se abrir... Pode haver também os chamados corredores. Assim, uma área residencial pode ser, conforme a sua extensão, atravessada por um corredor onde certos tipos de atividade podem ser permitidas; novas perspectivas vão nascer com o mercado imobiliário. Ele existe e as construções estão aí para serem feitas, não importa o local em que deva ser feito, de modo que não vai haver nenhuma restrição e nenhuma influência esse zoneamento terá na vida comercial da cidade. Muito ao contrário, só vai facultar um desenvolvimento mais favorável (Figueiredo Ferraz, O Estado de São Paulo, 1/10/1972).

Ao se analisar o mapa da lei de zoneamento pode-se perceber a presença de duas lógicas de demarcação de zonas: por um lado, "o respeito às tendências existentes", que se manifesta no setor da cidade que, desde as leis precursoras, como mostramos no capítulo 2, vinha sendo regulamentado. Por outro lado, no restante da cidade, ou seja, sua maior parcela, se identifica a demarcação de zonas que, em tese, correspondem a uma desejada estrutura polinucleada e que, como veremos adiante, se configura, claramente, como desrespeito às tendências existentes.( mapa IX )

O depoimento de Adiron Ribeiro é bastante explícito quanto aos dois princípios que regeram a elaboração da lei:

A primeira legislação de uso do solo não poderia ser muito traumática. Ela deveria aceitar como bom muita coisa que já estava implantada há muito tempo na cidade. .... E a

Quadro n 2, anexo à lei n 7.305/72 - Características das Zonas de Uso - Quadro referido nos artigos 9 ao 19									
ZONA DE USO	CATEGORIAS DE USO PERMITIDAS		CARACTERISTICAS DE DIMENSIONAMENTO, OCUPAÇÃO E APROVEITAMENTO DO LOTE						
	Conformes	Sujeitas a Controle Especial	Frente Mínima (m)	Área Mínima (m <sup>2</sup> )	Recuo de Frente Mínimo (m)	Recuo lateral Mínimo (m)	Recuo de Fundo Mínimo (m)	Taxa de ocupação Máxima	Coefficien de Aprov. Máximo
Z1	R1	E1	10	250	5	1.5 apenas de um lado	5	0.5	1.0
Z2	H1,R3,C1,I1,S1,E1	C2,S2,E2,E3,E4	10	250	5	1.5 apenas de um lado	5	0.5	1.0
Z3	R1,R2,R3,C1,I1,S1,E1,C2,S2	S3,E2,E3,E4	10	250	5	1.5 apenas de um lado	5	0.5	2.0
Z4	R1,R2,R3,C1,C2,I1,S1,S2,E1,E2	C3,I2,E1	10	250	5	---	5	0.7	3.0
Z5	R1,R2,R3,C1,C2,I1,S1,S2,E1,E2	E3,E4	10	250	-	---	3, somente acima do 2º pavto	0.8	3.5
Z6	C1,C2,C3,I1,I2,S3	R1,R2,R3,S1,S2,E1,E2,E3,E	20	1000	10	2.0 de ambos os lados	10	0.7	1.5
Z7	I1,I2,I3,C3,S3	C1,C2,S1,S2,E1,E2,E3,E4	50	5000	10	5.0 de ambos os lados	10	0.5	1.0
Z8	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)

(a) Regulamentação no Quadro N. 5, da Lei 7.305/72

Figura 46: Município de São Paulo - Lei Geral de Zoneamento (Lei 7805/1972)

coisa mais importante que se tinha em termos do uso do solo era o chamado Artigo 40 do Código de Obras, que impunha uso estritamente residencial, principalmente em projetos desenvolvidos pela Cia. City....Para não causar impacto, sem sabermos qual seria a consequência desse impacto, poderia ser uma consequência extremamente negativa...Estas coisas infelizmente não têm retorno...

Então, primeira coisa: aceitar o artigo 40 do Código de Obras, e incorporar à proposta: o que fosse estritamente residencial permaneceria estritamente residencial. Foi a primeira decisão tomada e ponto final. Depois, tentar estruturar a cidade na forma inicialmente proposta por Le Bret e reiterada pelo PUB, na forma de unidades urbanas escalonadas... (Adiron Ribeiro, 1996)

Também na exposição de motivos da lei há referência a esse duplo critério:

O conceito de zona funcional especializada (usos estritos) foi *parcialmente* abandonado, orientando-se a nova disciplina no sentido de estimular predominâncias de usos sem coibir a proximidade de usos diferentes, mas estabelecendo, em contrapartida, rigoroso controle sobre os níveis de incômodo recíprocos. ( PMS, Processo 43494/71: 43-grifo nosso)

De fato, a lei reflete uma metodologia baseada em dois pesos e duas medidas. A Zona 1, que abrange as áreas regulamentadas a partir do artigo 40, é a única zona funcional especializada, podendo ser ocupada com habitações isoladas. Uma categoria de usos especiais (E4) é permitida na área, porém, sujeita a controle especial, além da ocupação por escritórios e consultórios de profissionais liberais, desde que agregados à moradia ( art.19). As demais zonas, embora sejam caracterizadas pela predominância de usos, admitem quase todas o mesmo elenco de atividades, diferenciando-se apenas aqueles sujeitos a controle especial. Este controle especial se refere, fundamentalmente, a diferenças mínimas de exigências de recuos, o que não passa de uma estratégia de dificultar

a mudança de uso numa mesma edificação. Mesmo a zona 7, nomeada "estritamente industrial", admite usos não industriais.

Nesse sentido, define-se uma zona onde são admitidas unicamente a construção de moradias isoladas, eufemismo para mansões, enquanto nas demais zonas quase tudo, com exceção de grandes indústrias, é permitido. À parte dois ou três perímetros, esta zona monofuncional se concentra num restrito setor da cidade, o setor sudoeste que, juntamente com o centro, se mantém como o setor mais valorizado da cidade. ( fig.46 ) No extremo oposto está a Zona 2, que é demarcada por exclusão, e corresponde a todas as áreas urbanas não incluídas nos perímetros descritos, se distribuindo, portanto do centro aos limites do município. ( art.18)

Mas, assim como ao longo de todo o processo de construção do zoneamento, os demais interesses nas áreas mais valorizadas da cidade também foram acomodados. Uma vez protegidas as áreas residenciais, a verticalização, ainda que restringida pela redução do coeficiente, tem seu lugar demarcado.

Através do coeficiente de aproveitamento diferenciado, uma área restrita da cidade continua sendo passível de verticalização. Embora o limite máximo estabelecido seja 4, conforma estabelecido no artigo 55 da Lei do PDDI de 1971 (Lei 7688/1971), nenhuma zona tem este coeficiente, de imediato, na lei geral aprovada. Nesse sentido, o coeficiente de aproveitamento das zonas 1, 2 e 7 é 1; da Zona 6 é 1,5; da Zona 3 é 2; da zona 4 é 3 e da Zona 5 é 3,5. O coeficiente 4 é alcançado através do recurso à chamada "fórmula de Adiron", que, na verdade já estava esboçada na proposta de Lefevre em 1952, como mostramos no capítulo 2. Segundo a fórmula, o aumento do coeficiente é possível em função da redução da taxa de ocupação, e o limite máximo de 4 só é admitido nas

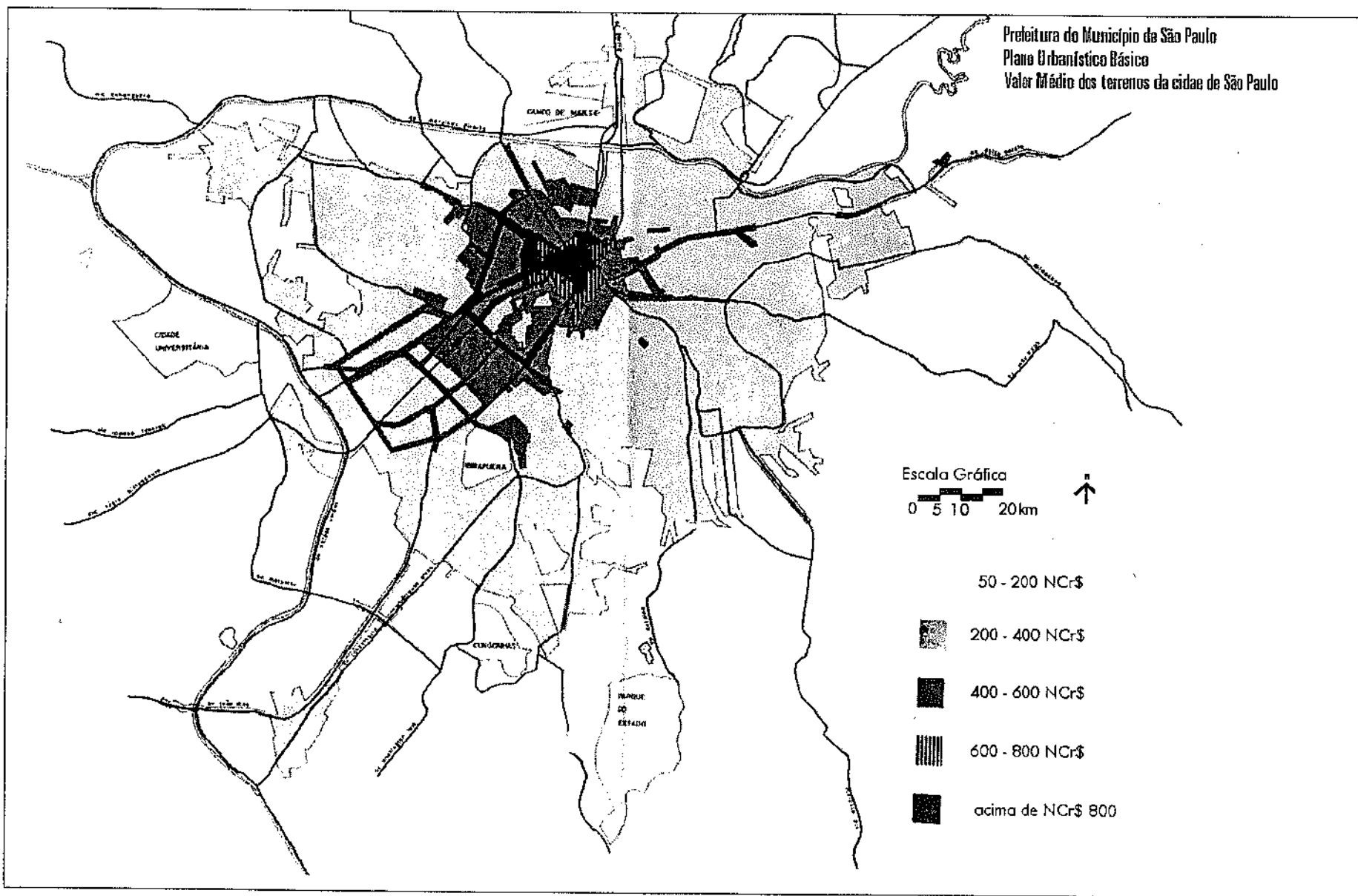


Figura 47: Valor Médio dos Terrenos da Cidade de São Paulo - 1968  
Fonte: PUB, vol. 2:138

zonas 3, 4 e 5. Segundo Somekh (1987: 150), estas zonas correspondem a apenas 11,5% da área urbana da cidade.

A verticalização, no final da década de 60, se acentua na direção sudoeste e se insinua na direção sul, chegando até o Jabaquara. O centro perde a hegemonia no número de lançamento de edifícios, e os bairros que mais crescem estão nas proximidades da Paulista. (Somekh, op. cit.:106)( fig...) O zoneamento no setor sudoeste viabiliza, lado a lado, as Z1 e a verticalização nos limites máximos permitidos pela lei, através da demarcação de zonas do tipo Z3 e Z4. Este esquema não passa de uma nova versão da estratégia utilizada nos anos 50, que agregava o artigo 40 à lei 3571, que determinava ruas para verticalização e outros usos. Ao contrário do restante da cidade, a zona Z2 não predomina neste setor da cidade.

Ao mesmo tempo que a lei tem uma lógica diferenciadora entre as zonas da cidade, que é dada através do coeficiente de aproveitamento e da criação de uma única zona monofuncional, a lei contém elementos uniformizadores. Com

exceção das zonas industriais e especiais, para todas as demais zonas é imposto um único padrão de parcelamento do solo: lote mínimo de 250m<sup>2</sup> e frente mínima de 10m.

A pesquisa de uso do solo realizada pelo PUB, em 1967, mostra que as residências isoladas em lotes grandes ocupam apenas 7,3% da área urbana, os edifícios de apartamentos ocupam 1%, sendo 0,8 % correspondentes a prédios com mais de 4 andares e 0,2% são prédios com menos de 4 pavimentos. Os restantes 91,7% são ocupados por residências semi-isoladas, geminadas, ou isoladas, em lotes muito reduzidos. O PUB trabalha com médias para o município, o que não explicita as reais diferenças, mas de qualquer forma, é representativo que, enquanto entre as residências isoladas em grandes lotes a quota de terreno médio é de 511m<sup>2</sup> e a área construída por domicílio média é de 239m<sup>2</sup>, no padrão de residência que predomina na cidade as médias correspondem a 211 e 81 m<sup>2</sup>, respectivamente. ( PUB, vol.2: 82)

A uniformização acusa, em primeiro lugar, a ne-

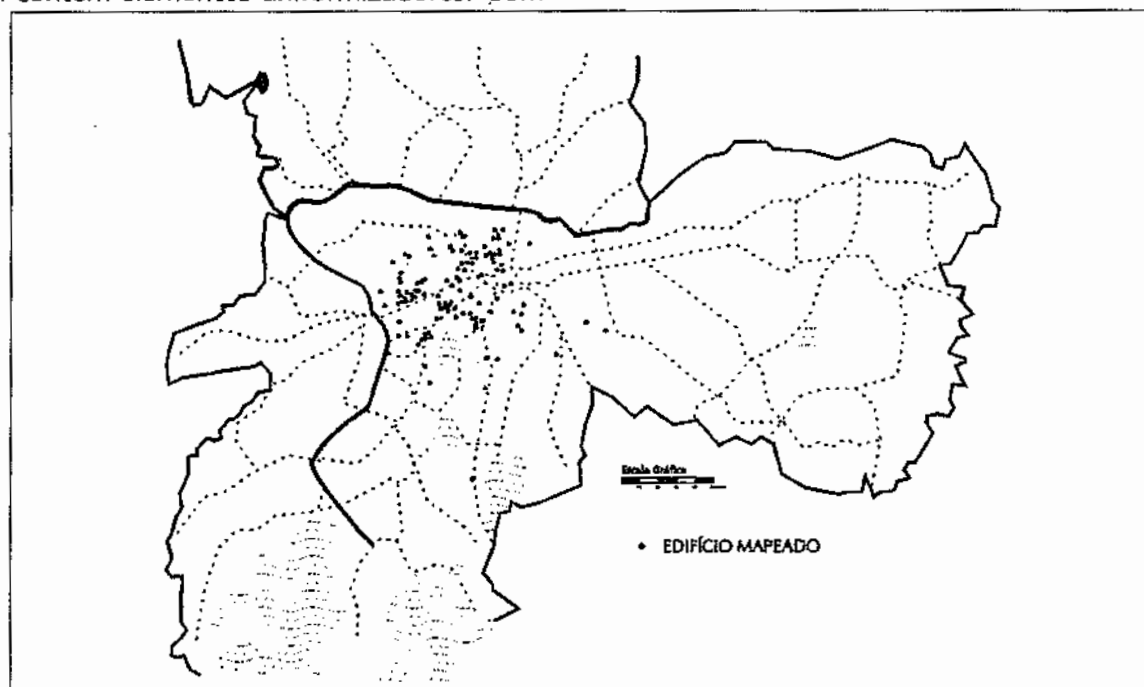


Figura 48: Localização do Crescimento Vertical no Município de São Paulo - 1968 a 1972  
Fonte: Somekh (1987)

gação das tendências existentes e do padrão dominante em São Paulo. A lei impõe, portanto, um novo, único e elitizado modelo de parcelamento - dos jardins à periferia mais extrema. Em segundo lugar, a imposição de um mesmo padrão de parcelamento do solo aponta para o incentivo ao remembramento de lotes, indiscriminado, para toda e qualquer área da cidade. Este mecanismo tem um efeito perverso, na medida em que condiciona toda e qualquer renovação de edificações a uma mudança do padrão da propriedade do solo, que em algumas áreas da cidade, quando se realiza, gera, inevitavelmente, a expulsão da população moradora. Se considerarmos a chamada fórmula de Adiron, podemos detectar a mesma lógica. Ou seja, a fórmula estimula um padrão de ocupação do lote pautado na liberação máxima de edificação ao nível do solo, que só se viabiliza em terrenos de certo porte. O coeficiente 4, além de se restringir a algumas zonas e, portanto, a uma parcela limitada do território urbano, exige áreas de terreno generosas para se realizar. Na verdade, estes mecanismos estão em consonância com a tendência da produção do setor formal da construção civil de grandes empreendimentos verticais, nos anos 60. Esse fato pode, segundo Somekh (idem: 120), significar tanto grandes edifícios como grandes apartamentos especificamente construídos para as classes de alta renda. Esta análise ainda por ser feita, mas uma como outra hipótese remetem a um segmento específico do setor imobiliário - o dos grandes empreendedores - que estaria sendo beneficiado com a lei.

Se às considerações acima acrescentarmos as possibilidades de alteração institucionalizadas através da Comissão de Zoneamento, que mantém o processo de constantes adaptações sobre o qual se constrói o zoneamento em São Paulo, podemos admitir que, de fato, a lei não é traumatizadora. Consequentemente, a lei é

muito pouco contestada. As críticas mais ardorosas se darão em relação a algumas áreas dos jardins, que já vinham sendo ocupadas por outros usos, e que são indicadas como zonas de uso predominantemente residencial. E, mais uma vez, os proprietários dos bairros jardim se mobilizam e são atendidos. Na primeira revisão da Lei Geral de Zoneamento, em 1973, algumas áreas retornam à categoria de uso estritamente residencial, assim como se revoga a possibilidade de ocupar as moradias das zonas estritamente residenciais parcialmente por escritórios e consultórios de profissionais liberais. O próprio Cerqueira Cesar reconhece o limite do impacto da lei:

Esse dispositivo da lei foi o que maiores discussões causou embora, na realidade, atingisse apenas uma parcela insignificante da cidade. Aliás, o nível das críticas e discussões sobre a Lei de Zoneamento foi, via de regra, insignificante. Nem mesmo as entidades especializadas e os órgãos técnicos, realizaram uma análise e uma crítica da lei, em função da sua filosofia, orientação técnica e da estrutura e organização que buscava implantar na cidade. Os debates se limitaram à discussão de casos particulares, absolutamente inexpressivos e, em geral, heranças de um passado de extrema liberalidade e de despreocupação com um crescimento anárquico e vertiginoso. (Cerqueira Cesar, O Estado de São Paulo, 16/12/73)

Este silêncio em relação à lei é significativo. Na verdade, a elaboração da Lei Geral de Zoneamento ocorreu, assim como as leis gerais e decretos de zoneamento nos anos 50, que se limitavam a parcelas da cidade, à surdina. Segundo Adiron Ribeiro, houve um relacionamento muito bom com as entidades, "tanto no PDDI como na Lei de Zoneamento": o SECOVI - Sindicato das Empresas de Compra e Venda, Locação e Administração de Imóveis do Estado de São Paulo, o SINDUSCON - Sindicato da Indústria da Construção Civil e Grandes Estruturas do Estado de

São Paulo, o Instituto de Engenharia, o Instituto de Arquitetos do Brasil, e a Ordem dos Advogados do Brasil:

O pessoal do SECOVI teve uma participação intensa. Eu chamava o pessoal lá... Eles tinham um grupo que eles tinham nomeado que fazia uma reunião por semana comigo, para ir discutindo, passo a passo, cada artigo da lei. O SECOVI acompanhou artigo por artigo, e discutíamos intensamente. Nem sempre concordavam..... Mas no fim eles colaboraram. Não atrapalharam, eles ajudaram, sinceramente, eles ajudaram....( Adiron Ribeiro, 1996)

A intervenção de um membro do Instituto de Engenharia num debate realizado no IAB, com Cerqueira Cesar e Adiron Ribeiro, alguns dias antes da aprovação da lei, é reveladora do nível de participação das entidades:

Recebemos portanto, completamente surpresos, completamente sem saber o que fazer um projeto enviado à Câmara sem que tivéssemos o mínimo de conhecimento dos detalhes. Queremos frisar bem, que ninguém é contra o planejamento, ninguém é contra o zoneamento, ninguém é contra plano diretor e que todos somos profissionais e todos temos consciência da nossa profissão, engenheiros e arquitetos. Talvez a intenção seja magnífica, porém nós não sabemos porque Zona A, zona 1 é aqui, zona 2 é ali; não sabemos porque tal limite é aqui, tal limite é lá. Por isso é que estamos nessa aflição. A nossa luta é no sentido que possamos opinar, ou pelo menos ter conhecimento do que se vai aprovar. (IAB, 1972: 14)

Ou seja, a colaboração das entidades não se deu nem formal, nem publicamente. Enquanto o SECOVI organiza um grupo para discussão da lei, não havia nenhuma instância na adminis-

tração municipal para discussão da legislação de zoneamento, onde entidades estivessem representadas. Portanto, a colaboração dessas entidades não passou de uma reprodução das práticas que desde o início marcaram a legislação de zoneamento: as decisões tomadas, silenciosamente, à surdina, com os verdadeiros interessados na legislação. O SECOVI, colocado por Adiron Ribeiro como grande colaborador, é a entidade que, a partir da criação do Banco Nacional de Habitação- BNH, atua na defesa dos interesses dos grandes empresários da construção civil( Maricato, 1987: 83)

A importância dada pelos responsáveis pela elaboração de zoneamento a uma instância representativa para discutir o zoneamento já estava claramente colocada na constituição da Comissão de Zoneamento. O comentário de Adiron Ribeiro sobre a extinta Comissão Orientadora do Plano Diretor reflete o retrocesso ocorrido na concepção do setor de planejamento entre a criação do Departamento de Urbanismo e a COGEP, no que se refere às possibilidades de participação da sociedade no processo de decisão sobre os destinos da cidade:

A prefeitura teve durante quase vinte anos a Comissão Orientadora do Plano Diretor; era uma comissão que reunia representantes de quase todas as entidades que hoje estão com bastante razão ressentidas pelo fato de não participarem da elaboração de uma determinada lei. Reunia representantes do IAB, IE, Associação Comercial, Federação do Comércio, etc,etc,etc. Durante 20 anos ela não produziu nada porque era um instrumento inadequado, pura e simplesmente. (IAB, 1972: 24)



NOTAS

<sup>1</sup> Lei 7694/ 1972

<sup>2</sup>Decreto 11963/1975

<sup>3</sup> PMSP,Processo 43494/ 1971, fl. 3

**CONCLUSÕES**

## CONCLUSÕES

O caminho percorrido para reconstrução dos 25 anos que separam, por um lado, a criação do Departamento de Urbanismo da criação da COGEP- Coordenadoria Geral de Planejamento, e, por outro, a elaboração do primeiro anteprojeto de lei geral de zoneamento da aprovação da Lei Geral de Zoneamento ( Lei 7805/1972), permite afirmar que ocorrem mudanças significativas no setor de urbanismo da administração municipal de São Paulo, entre 1947 e 1972. Nesse sentido, o período que vem sendo, de modo geral, caracterizado mais pelo que se debateu e se propôs do que pelo que se realizou, emerge como um momento relevante na história do urbanismo de São Paulo. Emerge, fundamentalmente, como momento de construção e consolidação de um saber e de práticas que constituem até hoje a base de atuação do órgão responsável pelo planejamento da cidade.

A partir de 1947, o setor de urbanismo da administração municipal de São Paulo passa por um processo de americanização. Adota-se como referência o urbanismo que se desenvolve nos Estados Unidos a partir dos anos 20, que se caracteriza pela idéia de plano abrangente à escala regional e a todos os aspectos da vida urbana, pela pesquisa como elemento fundamental para formulação de diretrizes, e pela estreita vinculação do plano ao zoneamento. Estas idéias já vinham sendo difundidas por Anhaia Mello, desde o final dos anos 20, mas somente nesse momento são absorvidas pela administração municipal, e repercutem nas idéias e nas práticas desenvolvidas pelo setor de urbanismo.

Ao nível das idéias, as mudanças que ocorrem no setor de urbanismo, a partir de 1947, tra-

zem subjacente novas concepções de organização administrativa, novas concepções de legislação, novas referências para o pensamento urbanístico, e uma nova concepção de profissional para o setor.

Em relação à organização administrativa, com a criação do Departamento de Urbanismo, são introduzidos princípios da administração pública baseados na idéia de planejamento como função de governo, onde o plano constitui o principal instrumento direcionador da ação do executivo. Nesta perspectiva, o setor de urbanismo deve ser o órgão coordenador do processo de planejamento para colaborar com o executivo na percepção de uma visão compreensiva dos problemas urbanos e definir direções para o futuro. Deve se organizar como função *staff*, diretamente vinculada ao chefe do executivo, e desligada das atividades de rotina. O modelo de administração proposto se vincula à teoria americana da *scientific management school*, que se caracteriza por desvincular a administração dos conflitos que ocorrem na arena política, por entender o planejamento como técnica de administração.

Em 1947, a organização do Departamento de Urbanismo se volta, fundamentalmente, para a elaboração do plano da cidade. Instala-se uma estrutura que pressupõe as várias etapas de um processo que envolve a pesquisa, a definição de diretrizes, o detalhamento do plano, a legislação e a propaganda. Além disso, introduz-se uma instância de caráter consultivo - a Comissão Orientadora do Plano Diretor do Município - que prevê a participação de representantes de entidades de profissionais e da sociedade civil, da universidade e do legislativo, além de representantes do executivo, no processo de elabo-

ração do plano.

Em relação ao novo perfil do profissional, a caracterização do setor de urbanismo como órgão coordenador e com função *staff*, leva à negação do engenheiro - especialista e executor de projetos - profissional que dominava o setor há décadas. A atividade de planejar passa a ser entendida como separada da atividade de projetar, e os profissionais devem constituir uma classe dirigente qualificada, com visão administrativa geral. Nesse sentido, ao invés de especialistas, demanda-se para o setor de urbanismo equipes multidisciplinares, compostas por profissionais generalistas, não vinculados às atividades de rotina da administração.

Em relação legislação, a partir de 1947, prevalece a concepção do zoneamento como instrumento que controla os processos econômicos ligados à utilização do solo, através da divisão do território urbano em setores, que se diferenciam pelas funções urbanas que os compõem. Assim, o ponto de partida de controle é funcional e as justificativas de salubridade, se aliam a justificativas econômicas de proteção à propriedade. Anteriormente, a legislação se pautava numa visão de controle dos territórios da cidade em que os objetivos da regulamentação explicitados eram atender à necessidade de salubridade do ambiente urbano e à necessidade de preservação de valores morais, seguindo os princípios higienistas que aliam organização do ambiente urbano e controle social. Não que se eliminam as intenções de controle social, mas assim como as intenções econômicas não eram explicitadas nas leis anteriores, o controle social deixa de ser mencionado.

Além de explicitar objetivos relacionados à proteção dos valores imobiliários, mais duas características diferenciam esse zoneamento das leis anteriores. Em primeiro lugar, tem duplo caráter compreensivo - abrangência ao conjunto

da cidade e diferentes índices urbanísticos articulados em cada zona. Nesse sentido, esse zoneamento, denominado zoneamento compreensivo, é entendido como instrumento de planejamento que deve atuar como ordenador da utilização do conjunto solo urbano. Em segundo lugar, parte do princípio que diferentes regras se aplicam a diferentes partes da cidade, de forma sistemática e não episódica.

A incorporação do conceito de zoneamento como instrumento de planejamento introduz novas referências para o pensamento urbanístico. Traz para o primeiro plano o conceito de função que, aliado ao plano viário, deve definir a estrutura organizadora da cidade. Zonas e tipologias de construções passam a diferenciar-se e separar-se, e tornam-se a base para constituição de um plano de uso do solo. As diferentes áreas da cidade - as zonas - se identificam pelas funções. A partir destas, o solo e as construções são dimensionados e classificados, consubstanciando um código que contém, em termos quantitativos, todos os elementos reguladores do uso e ocupação do solo.

Em relação às idéias dominantes e aos planos elaborados em São Paulo nas primeiras décadas do século XX, a prevalência do conceito de função recoloca o papel dos aspectos viário e estético no pensamento urbanístico. O sistema viário, de elemento orientador do crescimento da cidade, central nas propostas de Vitor da Silva Freire e de Prestes Maia, passa a elemento que se subordina à organização funcional. Nesse sentido, com a articulação zoneamento/ plano viário, a circulação ou grandes linhas viárias são entendidas como elementos que comunicam as várias zonas, que relacionam as funções. Na fase dos planos de embelezamento a estética se alia à questão sanitária; a partir da primeira década do século XX, quando Vitor da Silva Freire introduz a visão de plano de conjunto, o elemento estético se agrega, além do

aspecto higiênico, ao aspecto viário. Com o Plano de Avenidas de Prestes Maia, à reformulação viária são agregadas soluções formais. No momento em que o zoneamento é assumido como instrumento de planejamento, parâmetros estéticos independentes de aspectos funcionais são totalmente relegados. A beleza da cidade passa a estar relacionada com a ordem funcional.

Em relação às práticas, as mudanças que ocorrem no setor de urbanismo, entre 1947 e 1972, podem ser caracterizadas por três movimentos:

- um primeiro movimento, de perda de importância do plano como instrumento de intervenção no espaço urbano;
- um segundo movimento, de construção e crescente importância do zoneamento compreensivo como instrumento de planejamento e,
- um terceiro movimento, que se sobrepõe aos anteriores, de prevalência da visão de planejamento como técnica de administração.

A análise que desenvolvemos sobre a legislação de zoneamento proposta e aprovada, evidencia que, a partir da organização do Departamento de Urbanismo, o setor de urbanismo começa a delimitar sua área de atuação efetiva como órgão normativo. Concomitantemente, a elaboração do plano da cidade não se concretiza como principal atividade do setor e não se viabiliza no interior da administração. Estabelece-se uma estreita relação entre plano e zoneamento, difundindo a idéia do zoneamento como elemento inseparável do plano. Sem abandonar o discurso do plano, ocorre, paulatinamente, a transposição dos objetivos do plano para o zoneamento. Difunde-se, portanto, uma visão de zoneamento que faz referência a um modelo de cidade, uma visão de zoneamento considerado, por si só, instrumento capaz de

efetivar os objetivos do plano. Passa-se a atribuir ao zoneamento o papel de viabilizador de todos os princípios do plano para a ordenação do espaço urbano: a descentralização, a regulação da densidade, a reconcentração periférica, e a previsão de equipamentos e serviços. De fato, o zoneamento se efetiva independente do plano, bem como de todas as políticas setoriais.

O zoneamento passa a atuar como instrumento que responde às novas necessidades de controle dos setores mais valorizados da cidade, com a intensificação e diversificação da atividade imobiliária a partir dos anos 40, em São Paulo. A demarcação de zonas, com articulação de diferentes índices urbanísticos, amplia as possibilidades de controle à escala assumida pela ocupação do setor sudoeste pelas classes de alta renda, e à escala das transformações que ocorrem na cidade.

O processo de construção do zoneamento compreensivo se estende por décadas, e envolve o aprendizado do novo código por parte dos técnicos, o atendimento a demandas concretas dos setores mais valorizados da cidade, e a definição de estratégias para aprovação da legislação. Ao contrário do plano, que não ultrapassa a esfera das idéias e se restringe à demanda de técnicos e especialistas, o zoneamento se configura como um instrumento de aplicação efetiva e em contínuo processo de transformação, que se constrói socialmente.

A construção do zoneamento se dá, fundamentalmente, de forma experimental, "ao vivo", no espaço urbano. Entre 1947 e 1957 procede-se a um intenso exercício de codificação técnica, através de leis e decretos aplicados a parcelas da cidade e, a cada conjunto de bairros legislados, introduz-se um novo parâmetro urbanístico, uma variação, que acaba por compor uma diversidade de conjuntos de normas que res-

pondem a situações específicas. Além disso, áreas já legisladas são submetidas a novas regulamentações, que excluem ou acrescentam exigências. Em íntima vinculação com a atuação do mercado imobiliário, criam-se variações de zonas, onde são discriminados usos, recuos, taxas de ocupação e coeficiente de aproveitamento. Constrói-se, assim, toda a gramática constitutiva do zoneamento compreensivo. Paralelamente às leis parciais, projetos de leis gerais são elaborados, complementando o gradativo aprimoramento do instrumento.

Entre 1947 e 1957 se constrói uma concepção do instrumento consensual entre os funcionários do Departamento, referenciada nas leis americanas, que são estudadas, analisadas e reproduzidas. É nesse período que o saber técnico sobre o zoneamento se consolida e se constitui como saber exclusivo do setor de urbanismo da administração municipal. Em 1955, o zoneamento enquanto instrumento técnico já estava totalmente dominado pelos engenheiros do Departamento, o formato da lei aprovada em 1972 já estava absolutamente definido, e o setor da cidade efetivamente por ela atingido já estava devidamente submetido ao novo código, através das leis parciais. De meados dos anos 50 até 1972, quando se aprova uma Lei Geral de Zoneamento, a prática do zoneamento contribui para seu aperfeiçoamento, principalmente em relação à demarcação de perímetros de zonas, e distribuição destas no território urbano. Nesse sentido, a Lei Geral aprovada em 1972 deve ser entendida como mais uma etapa do processo de construção do zoneamento compreensivo, que passa a ser sistematicamente desenvolvido a partir de 1947.

O zoneamento ratifica, perpetua e acentua diferenças que desde fins do século XIX estão presentes na cidade, e se conforma como um novo código para garantir uma velha ordem.

Embora fragmentário enquanto processo, a regulamentação define um território contínuo e com preciso significado no contexto da cidade: o setor sudoeste, entre os mais valorizados da cidade, onde predominam as moradias da população de alta renda e os serviços e comércio a elas voltados. Assim, inovam-se as formas de controle mas não se altera a ordem espacial estabelecida em São Paulo há décadas. Para manter essa ordem, a implantação da legislação de zoneamento - parcial ou geral - é marcada pela utilização de estratégias que negam qualquer debate com a sociedade e qualquer preocupação em legitimar socialmente o instrumento. A elaboração e aprovação da legislação de zoneamento se dá no circuito dos gabinetes técnicos e dos processos que se originam de solicitações de particulares ou do executivo. O zoneamento é elaborado e implantado à surdina, tanto no período democrático, de mobilização e organização da sociedade, e de intensos debates urbanísticos, como no auge da ditadura militar. Assim, nos anos 50, no período democrático, para aprovação de leis parciais se recorre deliberadamente aos decretos; nos anos 60, ao decurso de prazo, e em 1972, a aprovação da lei geral se dá por uma Câmara Municipal constituída no auge da ditadura militar.

De modo geral, o fato da lei de zoneamento de São Paulo ter sido aprovada em 1972, no período autoritário, pode levar a uma associação imediata com o contexto político para explicar o caráter anti-democrático da mesma. No entanto, o que se depreende dos fatos relatados desde 1947, quando se inicia o processo de construção de um zoneamento abrangente ao conjunto da cidade, reconhecendo-o como instrumento de planejamento, não há, nem da parte dos responsáveis pela elaboração da lei, nem do Departamento de Urbanismo, em geral, e nem dos defensores do zoneamento, como

Anhaia Mello, a preocupação em conferir transparência ao processo. O autoritarismo dos anos 70 viabiliza a aprovação de uma Lei Geral de Zoneamento que legitima o caráter discriminatório de uma legislação que já vinha sendo aplicada há mais de quarenta anos, se considerarmos a primeira zona funcional criada em 1931.

As sucessivas adaptações que marcam o processo de construção do zoneamento não devem ser entendidas como enfraquecimento do instrumento. Muito pelo contrário, é desta possibilidade de variações que depende a sobrevivência do zoneamento. A elasticidade da lei constitui um dos princípios do zoneamento americano que serviu de modelo à legislação de São Paulo. Nesse sentido, a força do zoneamento está no constante processo de transformações por que passa, desde que estas transformações preservem a lógica discriminatória que o sustenta. É esse contínuo processo de transformações que possibilita a predominância do zoneamento como forma de controle do uso e ocupação do solo e como saber técnico exclusivo no setor de urbanismo da administração municipal de São Paulo, por quase meio século.

O processo de construção do zoneamento compreensivo ocorre associado ao crescente distanciamento do setor de urbanismo das atividades de rotina e dos processos decisórios da administração municipal. O setor se define como órgão essencialmente normativo, ao longo dos 25 anos em tela neste trabalho, numa condição de isolamento e direcionado por uma visão tecnicista de solução dos problemas urbanos. A função coordenadora de diferentes setores da administração municipal e de diferentes níveis de governo, embora presente nas atribuições do Departamento de Urbanismo e da COGEP, jamais será desempenhada. Ou seja, nem o Departamento, nem a COGEP, chegam a atuar

como órgãos *staff*. Em relação às atividades desenvolvidas pelo setor, aliam-se funções *staff* e funções linha. No Departamento de Urbanismo, se mantêm atividades de aprovação de loteamentos e arruamentos, além da legislação, aliadas a todas as atividades que envolvem a elaboração de pesquisas e estudos para o plano da cidade. Com a criação da COGEP, eliminam-se as atividades de aprovação de arruamentos e loteamentos, e o zoneamento se impõe como única atividade linha do setor.

A elaboração de um plano abrangente a todos os aspectos da vida urbana, e resultante de exaustivas pesquisas só se viabiliza na esfera das empresas privadas de consultoria, a partir do momento em que verbas federais passam a ser direcionadas para o planejamento local. O plano, no entanto, não se realiza nem por uma demanda da administração, nem da sociedade. Nesse sentido, o plano não se configura como instrumento de direcionamento da ação do executivo. O plano é parte de um movimento de entidades vinculadas ao municipalismo e de entidades de arquitetos pela institucionalização do planejamento em todas as esferas de governo, e resulta, fundamentalmente, como instrumento de formação de quadros técnicos para o planejamento urbano.

O papel secundário assumido pelo plano e a importância do zoneamento como instrumento de controle do uso e ocupação do solo se refletem nas mudanças da organização do setor de urbanismo. Embora se atribua à COGEP poderes de supersecretaria, sua importância real não está em seu papel previsto nas questões relacionadas ao planejamento ou a um plano para a cidade. Estes, de acordo com sua estrutura organizacional, permanecem nas mãos de especialistas, e jamais virão a se concretizar. A importância da COGEP está em seu papel como marco institucional do processo de construção

do zoneamento, como marco do processo de definição do perfil do setor de planejamento como órgão normativo, que se esboça, em São Paulo, a partir de 1947. Com a COGEP introduz-se, pela primeira vez, na administração municipal, uma instância para gerir o zoneamento - a Comissão de Zoneamento, que constitui passo decisivo para a consolidação do zoneamento como principal instrumento de controle do uso e ocupação do solo. É através desta Comissão, que tem por atribuição opinar sobre os casos omissos e aqueles que não se enquadram na legislação pertinente a zoneamento e edificação, que se estabelece, institucionalmente, o vínculo entre o setor de planejamento e a sociedade. Institucionaliza-se, na verdade, uma prática que já vinha se desenvolvendo há décadas: o atendimento às demandas de constantes adaptações das regras de uso e ocupação do solo.

Com a COGEP se completa, ainda, a demarcação um território de urbanistas - nem arquitetos, nem engenheiros - na administração municipal, iniciada em 1947, com a criação do Departamento de Urbanismo. Institucionaliza-se a profissão de planejador urbano, com a criação de uma estrutura de cargos em comissão -

fora da carreira do funcionalismo. Para estes cargos exige-se nível universitário, conhecimento em planejamento urbano e experiência administrativa, sem especificar nenhuma formação profissional. Possibilita-se, nesse momento, a abertura do setor de planejamento para profissionais provenientes de múltiplas disciplinas, não especialistas, e desvinculados da rotina da administração municipal. Os engenheiros não mais constituem maioria no setor, mas não se efetivam equipes multidisciplinares. No momento de criação da COGEP, predomina, no setor, o arquiteto planejador, profissional que se forma a partir dos anos 50, no âmbito da intensa atuação das entidades de arquitetos para a institucionalização de um sistema de planejamento em todos os níveis de governo. Pode-se afirmar que a mudança do perfil de profissional que passa a integrar o setor de urbanismo, assim como o desvinculamento da política, e o crescente distanciamento das atividades de rotina da administração, são elementos que se impõem no setor de urbanismo em consonância com a perspectiva do planejamento como técnica de administração introduzida com a criação do Departamento de Urbanismo.



## BIBLIOGRAFIA



## 1 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU RAMOS, Plínio  
 (1980) *Os Partidos Políticos e o Estado Novo*, Petrópolis, Ed. Vozes
- ADAMS, Thomas  
 (1925) "The New York Regional Plan - The Making of the Plan", *Planning Problems of City, Town and Region - Papers and Discussions*, Baltimore, Maryland, The Norman Remington Co.  
 (1930) "The Need for a Broader Conception of Town Planning and Descentralisation", Warren, H. And Davidge W.R. (1930), *Descentralisation of Population and Industry - A New Principle in Town Planning*, London, P.S. King & Son Ltd.  
 (1931) "The Character, Bulk & Surroundings of Buildings", in COMMITTEE ON REGIONAL PLAN OF NEW YORK AND ITS ENVIRONS (1931), Volume VI
- AMERICANO, Jorge  
 (1963) *São Paulo Atual, 1935 -1962*, São Paulo, Editora Melhoramentos
- ANDRADE, Francisco de P. Dias de  
 (1966) "*Subsídios para o Estudo da Influência da Legislação na Ordenação e na Arquitetura das Cidades Brasileiras*", Tese de Doutorado, São Paulo, EPUSP
- ARGAN, Giulio Carlo  
 (1983) *Historia del Arte como Historia de la Ciudad*, Barcelona, Ed, Laia, 1984  
 (1988) *Arte Moderna*, São Paulo, Ed. Companhia das Letras, 1993
- ARIÈS, Philippe  
 (1954) *Le Temps de L'Histoire Conservatrice*, Paris, Ed. Seuil, 1986
- AYRES NETO, Gabriel  
 (1950) *Código de Obras "Arthur Saboya"*, São Paulo, Edições LEP Ltda.
- AZEVEDO, Aroldo de  
 (1950) "São Paulo, Metrópole Moderna", *Boletim Paulista de Geografia*, São Paulo, AGB, julho, nº 5  
 (1958) org. *A Cidade de São Paulo*, São Paulo, Cia. Editora Nacional
- AZEVEDO, Eurico de Andrade  
 (1976) "Avaliação do Planejamento Municipal no Estado de São Paulo", *Relatório de pesquisa*, FAPESP, USP/EESC

BABCOCK, Richard F.

(1962) "Un Appraisal of Zoning as a Tool of Planning", *Journal of the City Planning Division*, vol. 88, August, American Society of Civil Engineers, pp. 1- 8

BACELLI, Roney

(1982) *A presença da Cia. City em São Paulo e a Implantação do Primeiro Bairro-Jardim*, Dissertação de Mestrado, FFCLUSP, São Paulo

BALTAR, Antônio Bezerra

(1965) "Planos-Diretores para as Cidades Pequenas e Médias do Brasil", *Leituras de Planejamento e Urbanismo*, Rio de Janeiro, IBAM

BASSET, Edward M.

(1925) "Zoning in Practice", in *Planning Problems of City, Town and Region - Papers and Discussions*, Baltimore, Maryland, The Norman, Remington Co., pp. 423-438

(1931) "Control of Building Heights, Densities and Uses by Zoning", in COMMITTEE ON REGIONAL PLAN OF NEW YORK AND ITS ENVIRONS, Volume VI

BASSET, Edward et alii

(1935) *Model Laws for Planning Cities, Counties, and States*, Cambridge, Harvard University Press

BILHARINHO, J. Soares

(1954) "Planejamento geral dos serviços administrativos", Distrito Federal, Serviço de Documentação, DASP

BIRKHOLZ, Lauro de Bastos

(1964) *Planos Diretores no Estado de São Paulo e sua Implantação*, Tese de concurso para livre -docência, São Paulo, FAUUSP

BOIS, Guy

(1978) "Marxismo e História Nova", in LE GOFF, Jacques (1978)

BONDUKI, Nabil Georges

(1983) "Habitação Popular: Contribuição para o Estudo da Evolução Urbana de São Paulo", in VALLADARES, Licia (1983), *Repensando a Habitação no Brasil*, Rio de Janeiro, Zahar Editores

BRANDÃO, Alonso Caldas

(1937) *Código de Obras e Legislação Complementar do Distrito Federal*, Rio de Janeiro, Ed. A. Coelho Branco, 1959

- BRAUDEL, Fernand  
(1969) *Escritos Sobre a História*, São Paulo, Editora Perspectiva, 1978
- BRESCIANI, Maria Stella  
(1992) "Permanência e Ruptura no Estudo das Cidades", in FERNANDES, Ana e FILGUEIRAS GOMES, Marco Aurélio (1992)
- BRUNO, Ernani Silva  
(1953) *Histórias e Tradições da Cidade de São Paulo*, São Paulo, Hucitec-PMSP, 1984
- BUDER, Stanley  
(1969) "Ebenezer Howard: The Genesis of a Town Planning Movement", *Journal of American Institute of Planners*, USA, November, vol. XXV, nº 6, pp. 390-397
- BURKE, Peter  
(1990) *A Escola dos Annales 1929-1989: A Revolução Francesa da Historiografia*, Editora UNESP, São Paulo, 1991
- CANO, Wilson  
(1977) *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*, São Paulo, T. A. Queiróz, 1983
- CITY OF NEW YORK  
(1927) *Amended Building Zone Resolution, Building Code of the City of New York*, NY, City of NY
- CIUCCI, Giorgio et alii  
(1975) *La Ciudad Americana*, Barcelona, Ed. Gustavo Gili
- COMMITTEE ON REGIONAL PLAN OF NEW YORK AND ITS ENVIRONS  
(1931) *Regional Plan of New York and its Environs*, W.F.F. co. Printers, 1932, Vols. I a VIII.
- CHOAY, Françoise  
(1965) *O Urbanismo- Utopias e Realidades, Uma Antologia*, São Paulo, Editora Perspectiva, 1979
- CLEAVELAND, Frederic N.  
(1959) "Organization and Administration of Local Planning Agencies", in MC LEAN (1959)
- COKE, James G.  
(1968) "The Context of Urban Planning", in GOODMAN, William I. and FREUND Eric C. (1968)

- DAL CO, Francesco et alii  
 (1975) "De los parques a la region. Ideologia progresista y reforma de la ciudad americana", in Ciucci, Giorgio et alii (1975)
- DEAN, Warren  
 (1971) *A industrialização de São Paulo*, São Paulo, Difusão Européia do Livro
- DE DECCA, Edgar  
 (1991) "O Estatuto da História", *Revista Espaço e Debates*, São Paulo, NERU, nº 34, , pp. 7-10
- FAUSTO, Boris  
 (1970) *A Revolução de 1930, Historiografia e História*, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1983
- FEISS, Carl  
 (1961) "Planning Absorbs Zoning", *Journal of the American Institute of Planners, USA*, Volume XXVII, May, number 2, pp. 121-126
- FELDMAN, Sarah  
 (1989) "*Segregações Espaciais Urbanas: A Territorialização da Prostituição Feminina em São Paulo*", dissertação de Mestrado, São Paulo, FAUUSP
- FERNANDES, Ana Fernandes e FILGUEIRAS GOMES, Marco Aurélio A., org.  
 (1992) *Cidade & História*, Salvador, UFBA/ANPUR
- FERNANDES, Florestan, org.  
 (1989) *Marx e Engels- História*, São Paulo, Editora Ática
- FISHER Sylvia  
 (1989) "*Ensino e Profissão - O Curso de Engenheiro-Arquiteto da Escola Politécnica*", Tese de Doutorado, São Paulo, D.H./FFLCH/USP
- FINEP  
 (1972) *Cadastro de Firms Consultoras*, Rio de Janeiro, FINEP  
 (1974, 1976) *Cadastro de Empresas de Consultoria*, DF, Presidência da República, Secretaria de Planejamento/ SEPLAN
- FOLEY, Donald L.  
 (1962) "Idea and Influence- The Town and Country Planning Association", *Journal of The American Institue of Planners, USA*, February, vol.XXVIII, nº 1, pp. 10-17
- FOUCAULT, Michel  
 (1979) *Nietzsche, a Genealogia e a História, Microfísica do Poder*, Rio de Janeiro, Edições Graal ,1984

- GARDINER, Patrick  
(1959) *Teorias da História*, Lisboa, Editora Fundação Calouste Gulbekian, 1984
- GEDDES, Patrick  
(1915) *Cities in Evolution*, London, Williams And Norgate Ltd, 1949
- GOHN, Maria da Glória  
(1995) *História dos Movimentos e Lutas Sociais*, São Paulo, Edições Loyola
- GOODMAN, William I. and FREUND Eric C.  
(1968) *Local Planning Administration*, Chicago, The International City Managers Association
- GOTTDIENER, Mark  
(1985) *A Produção Social do Espaço Urbano*, EDUSP, São Paulo, 1993
- GRAHAM, Lawrence S.  
(1968) *Civil Service Reform in Brasil*, Texas, University of Texas Press
- GROSTEIN, Marta Dora  
(1987) *O Papel da 'Irregularidade' na Estruturação do Espaço Urbano no Município de São Paulo. 1900-1987*, Tese de Doutorado, FAUUSP, São Paulo
- HALL, Peter  
(1988) *Cidades do Amanhã - Uma História Intelectual do Planejamento e do Projeto Urbanos no Século XX*, São Paulo, Editora Perspectiva, 1993
- HANCHETT, Thomas W.  
(1994) "Federal Incentives and the Growth of Local Planning, 1941-1948", *Journal of the American Planning Association*, Vol.60, nº 2, Spring, pp.197-204
- HANDLIN, Oscar e BURCHARD, John  
(1963) *The Historian and the City*, The MIT Press, 1966
- HARVEY, David  
(1989) *Condição Pós-Moderna*, Ed. Loyola, São PAULO, 1992
- HOLANDA, Sérgio Buarque de, org.  
(1979) *Leopold Von Ranke: História*, Editora Ática, São Paulo
- HOMEM, Maria Cecília Naclério  
(1980) *Higienópolis, grandeza e decadência de um bairro paulista*, São Paulo, PMSP

IANNI, Otávio

(1971) *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*, Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira

LAMPARELLI, Celso Monteiro

(1994a) "Louis-Joseph Lebreton e a Pesquisa Urbano-Regional no Brasil-Crônicas Tardias ou História Prematura", *Revista Espaço e Debates*, São Paulo, NERU, nº 37, pp. 90-99

(1994b) "O Ideário do Urbanismo em São Paulo em Meados do Século XX - O Padre Lebreton: Continuidades, Rupturas e Sobreposições", *Conferência* proferida no 3º Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, São Carlos, pp. 7-10, xerox

LANGUENBUCH, Juergen Ernest

(1971) *A Estruturação da Grande São Paulo*, São Paulo, Fundação IBGE

LEARY, Robert M.

(1968) "Zoning", in GOODMAN, William I. and FREUND Eric C. (1968)

LE CORBUSIER

(1941) *A Carta de Atenas*, São Paulo, EDUSP/Hucitec, 1993

(1959) *Os Três Estabelecimentos Humanos*, São Paulo, Editora Perspectiva, 2ª ed, s/d

LEWIS, Harold McLean

(1943) *Planning the Modern City*, New York, John Wiley & Sons, Inc.

LUBOVE, Roy

(s/d) *The Urban Community- Housing and Planning in the Progressive Era*, New Jersey, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc.,

LE GOFF, Jacques

(1978) *A História Nova*, Editora Martins Fontes, São Paulo, 1993

LEBRET, Louis Joseph

(1950) *Guia del Militante*, Montevideo, Editorial Mosca Hermanos S.A.

LEME, Maria Cristina

(1982) *O Planejamento em São Paulo, 1930-1969*, Dissertação de Mestrado, São Paulo, FAUUSP

(1990) *(Re) Visão do Plano de Avenidas*, Tese de Doutorado, São Paulo, FAUUSP

LEVY, Evelin

(1984) *Planejamento Urbano do Populismo ao Estado Autoritário, O caso de São Paulo*, Dissertação de Mestrado, São Paulo, FGV

MALTA CAMPOS, Candido

(1996) "Prestes Maia : Um Globalizador em seu Tempo", *Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, Ed. Pini, ano 11, Fev-Mar, p. 68,

MANCUSO, Franco

(1978) *Las Experiencias del Zoning*, Barcelona, Gustavo Gili, 1980

MC Lean, Mary , Ed.

(1959) *Local Planning Administration*, Chicago, The International City Managers Association

MC Lean, Mary , Ed. e HOWARD K. Meinhinick (1948)

(1959) *O Planejamento Urbano*, Rio de Janeiro, USAID, 1965

MARICATO, Erminia

(1987) *Política Habitacional no Regime Militar*, Rio de Janeiro, Editora Vozes

MELO, Marcus André. B. C. de

(1990) "Regimes de Acumulação, Estado e Articulação de interesses na produção do Espaço Construído (Brasil 1940-1988)", in VALLADARES, Lícia e PRETECEILLE, Edmond, *Reestruturação Urbana- Tendências e Desafios*, São Paulo/ Rio de Janeiro, Ed. Nobel /IUPERJ

(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", *RCBS*, São Paulo, nº 23, ano 8, outubro, pp. 85-100

MEYER, Regina M. P.

(1991) *Metrópole e Urbanismo-São Paulo Anos 50*, Tese de Doutorado, São Paulo, FAUUSP

MIGONE, Luis V.

(1945) *Las Ciudades de los EEUU*, Buenos Aires, El Ateneo

MONBEIG, Pierre

(1954) "Aspectos Geográficos do crescimento da Cidade de São Paulo", *Boletim Paulista de Geografia*, São Paulo, AGB, março, nº 16

MONTOR-MONTREAL

(1970a) "O Departamento de Urbanismo", *Engenharia Municipal*, São Paulo, set.-out., nº 48, pp. 7-14



- (1970b) "O Departamento de Arquitetura da Secretaria de Obras", *Engenharia Municipal*, São Paulo, nov.-dez., nº 49, pp. 9-16
- (1970c) "O Departamento de Obras e o Departamento de Cadastro", *Engenharia Municipal*, São Paulo, nov.-dez., nº 49, pp. 9-16
- MORSE, Richard  
 (1970) *Formação histórica de São Paulo*, Difusão Européia do Livro
- MULLER, Nice Lecocq  
 (1958) "A Área Central de São Paulo", Azevedo, Aroldo (1958), vol.II
- NATIONAL MUNICIPAL LEAGUE  
 (1933) *A Model City Charter*, New York, National Municipal League
- NERU  
 (1981a) "Debate: Planejamento em Crise", *Espaço e Debates*, São Paulo, Cortez Editora, nº1, pp. 103-126
- (1981b) "Debate: Planejamento Urbano do Populismo aos Dias Atuais", *Espaço e Debates*, São Paulo, nº 4, pp. 137-173
- NOLEN, John, ed.  
 (1924) *City Planning- A Series of Papers Presenting the Essentials Elements of City Plan*, New York, London, D. Appleton and Company
- OSELLO, Marcos A.  
 (1983) *Planejamento Urbano em São Paulo (1899-1961)*, Dissertação de Mestrado, São Paulo, FGV
- PARSONS, Kermit C.  
 (1994) "Collaborative Genius- The Regional Planning Association of America", *Journal of the American Planning Association*, Chicago, Vol.60, nº 60, pp. 462-482
- PAULA, E. Simões de  
 (1955) "A Evolução Urbana de São Paulo", *Revista de História*, São Paulo, nº 21/22
- PEPLER, Elizabeth  
 (1961) "Towns in Brazil", *Town and Country Planning*, London, vol. XXIX, january, nº 1, pp. 41-44
- PEPLER, Sir George L.  
 (1949) "Forty Years of Statutory Town Planning", *The Town Planning Review*, Liverpool University Press, vol. XX, july, nº 2, pp. 103-108

- PERRY, Clarence  
(1929) "The Neighborhood Unit", in COMMITTEE ON REGIONAL PLAN OF NEW YORK AND ITS ENVIRONS (1931)
- PICKFORD, James H.  
(1968) "The Local Planning Agency: Internal Administration", in GOODMAN, William I. and FREUND Eric C. (1968)
- PIERSON, Donald  
(1942) "Habitações de São Paulo, Estudo Comparativo (Jardim América, Pacaembú, Higienópolis)", *Revista do Arquivo Municipal*, São Paulo, Vol. LXXXI, pp. 199- 238
- PMSP  
(1971) Ementário de Leis Municipais - 1930-1970, São Paulo, Vol. I e II, , DAMU PMSP/ASPLAN (1970) *Estudo Comparativo de Legislações para o Plano de Zoneamento do Município de São Paulo*, São Paulo (xerox)
- PMSP/ COGEP  
(1979) *Evolução dos Preços de Terrenos no Município de São Paulo, 1900-1978*, São Paulo, relatório  
(1979) "Planejamento Urbano em São Paulo, 1899-1961", *Documentos COGEP/FUNDAP*, São Paulo  
(1980) "O Planejamento Urbano em São Paulo (contribuição para recuperação de sua memória: 1900-1971)", *Dossiê 000/81*, São Paulo, COGEP
- PRADO JÚNIOR, Caio  
(1945) *Formação do Brasil Contemporâneo*, Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira
- PYTHON PASSOS, Lélia  
(1983) *O Problema do Loteamento clandestino. São Paulo do Final do Século a 1982*, Dissertação de Mestrado, São Paulo, FAUUSP
- RAGON, Michel  
(1986) *Histoire de l'Architecture et de l'Urbanisme Modernes*, Tome 3, Casterman
- REALE, Ebe  
(1982) *Brás, Pinheiros, Jardins- Três Bairros*, São Paulo, Pioneira/EDUSP
- REYNOLDS, Josephine  
(1961) "The Plan- The Changing Objectives of the Drawn Plan", *The Town Planning Review*, October 1961-January 1962, nº 3 e 4, Liverpool University Press,

pp. 151-184

REZENDE, Vera

(1982) *Planejamento Urbano e Ideologia*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira

RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz e CARDOSO, Adauto L.

(1994) "Planejamento Urbano no Brasil: paradigmas e experiências", *Espaço e Debates*, São Paulo, nº 37, ps.77-89

ROBINSON, Charles Mulford

(1924) "City Planning Legislation", in Nolen, John, ed. (1924)

ROLNIK, Raquel

(1995) *The City and the Law - Legislation, Urban Policy and Territories in the City of São Paulo (1886-1936)*, Tese de Doutorado, New York, NYU(1990) et alii *São Paulo: Crise e Mudança*, São Paulo, PMSP/Ed.Brasiliense

SAMPAIO, Plínio da Arruda

(1981) "Depoimento: O Plano de Ação do Governo Carvalho Pinto- Planejamento e Política no Estado de São Paulo em 1959", *Espaço e Debates*, São Paulo, Cortez Editora, nº 4, pp. 127-136

SCHERER, Rebeca

(1987) *Descentralização e Planejamento Urbano no Município de São Paulo*, Tese de Doutoramento, São Paulo, FAUUSP

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO E CULTURA-SEC

(1966) Boletim Mensal da Prefeitura de São Paulo, São Paulo, junho-julho

FIBGE

(1965-1974) Inquérito Mensal sobre Edificações- Indústria da Construção Civil, Rio de Janeiro, FIBGE

SEGOE, Ladislav

(1941) *Local Planning Administration*, The International City Manager's Association, Chicago, Illinois

SELF, Peter

(1954) "Town Planning in the United States and Britain- Law and Organisation", *The Town Planning Review*, October 1954, nº 3, Liverpool University Press, ps. 167-181

- SILVA, R. De Andrade  
(1955) "A evolução Urbana de São Paulo", *Revista de História*, São Paulo
- SILVEIRA MENDES, Renato  
(1958) "Os Bairros da Zona Sul e os Bairros Ocidentais", in AZEVEDO, Aroldo de (1958)
- SIMÕES, José Geraldo  
(1983) *O Departamento de Urbanismo da PMSP e sua Contribuição no Desenvolvimento do Pensamento Urbanístico nas Décadas de 1940/1950*, Trabalho de Graduação Interdisciplinar, São Paulo, FAU-USP  
(1990) *O Setor de Obras Públicas e as Origens do Urbanismo na Cidade de São Paulo*, Dissertação de Mestrado, São Paulo, FGV/ EAESP
- SINGER, Paul  
(1977) *Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana*, São Paulo, Cia. Editora Nacional
- SKIDMORE, Thomas  
(1976) *Brasil: De Getúlio a Castelo*, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra
- SOMEKH, Nádía  
(1987) *A (Des) Verticalização de São Paulo*, Dissertação de Mestrado, São Paulo, FAUUSP  
(1994) *A Cidade Vertical e o Urbanismo Modernizador*, Tese de Doutorado, São Paulo, FAUUSP
- SOUZA, Maria Adélia A.  
(1994) *A Identidade da Metrópole*, Editora Hucitec/Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo
- SOUZA, Maria Cláudia Pereira de  
(1988) *O Capital Imobiliário e a Produção do Espaço Urbano- O caso da Companhia City*, Dissertação de Mestrado, São Paulo, FGV/EAESP
- STEIN, Clarence  
(1925) "A Plan for the State of New York", *Planning Problems of City, Town and Region, Papers and Discussions*, Baltimore, Marylandk, The Norman, Remington Co.  
(1951) *Towards New Towns for America*, Chicago, The University Press of Liverpool
- STIEL, Waldemar Correia  
(1978) *História dos Transportes Coletivos em São Paulo*, São Paulo, EDUSP/ Ed. Mc Graw do Brasil Ltda.

SUMMERSON, Sir John

(1963) "Urban Forms", in HANDLIN, Oscar e BURCHARD, John ( 1963)

SUTCLIFFE, Anthony

(1981) *The History of Urban and Regional Planning - an Annotated Bibliography*, London, Mansell

TAFURI, Manfredo

(1975) "La Montaña Desencantada. El Rascacielos y la Ciudad", in CIUCCI, Giorgio et alii (1975)

TAUNAY, Afonso d'E.

(1954) *História da Cidade de São Paulo*, São Paulo, Ed. Melhoramentos

TEERAN, Fernando de

(1978) *Planeamiento Urbano en la España Contemporanea- Historia de un Proceso Imposible*, Barcelona, Editora Gustavo Gili

THE COMMITTEE OF CITY PLANNING

(1939) *Land Subdivision, Headquarters of the Society*, New York

THOMAS, Wyndham

(1961) "The Growth of the London Region", *Town and Country Planning*, London, May 1961, vol. XXIX, nº 5, pp. 185-193

TOPALOV, Christian

(1988) *Naissance de l'Urbanisme Moderne et Reforme de l'Habitat Populaire aux Etats Unis, 1900-1940*, Paris, Centre de Sociologie Urbaine / MLATT

(1991) "Os Saberes Sobre a Cidade: Tempos de Crise?", *Espaço e Debates*, São Paulo, NERU, nº 34, ps. 28-38

TUGWELL, R.G. and BANFIELD, E.C.

(1951) "The Planning Function Reappraised", *Journal of American Institute of Planners*, Vol.XVII, Winter, nº 1, pp. 46-49

TUNNARD, Christopher

(1963) "A Note on the Pursuit of City Planning History", HANDLIN, Oscar e BURCHARD, John (1963)

- UNWIN, Raymond  
 (1925) "Methods of Decentralization", *Papers and Discussions at the International City and Regional Planning Conference*, N.Y. City,
- VEYNE, Paul  
 (1971) *Como se Escreve a História*, Lisboa, Edições 70, 1987
- VIEIRA, Ana Maria Cavalcanti  
 (1981) "Zoneamento nos Jardins- Estudo dos Processos de Formação das Políticas de Controle do Uso do Solo", *Dissertação de Mestrado*, São Paulo, FGV
- VILLAÇA, Flávio  
 (1978) *Estruturação da Metrópole Sul- Brasileira*, Tese de Doutorado, São Paulo, FFCL-USP  
 (1988) *Sistematização Crítica da Obra Escrita pelo Prof. Dr. Flávio J. M. Villaça sobre Espaço Urbano*, Tese Livre-Docência, São Paulo, FAUUSP  
 (1995) *Uma Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil*, (xerox)
- WAKISAKA, Tânia  
 (1990) *Zoneamento de Uso, Ocupação do Solo e Produção do Espaço Urbano em São Paulo*, Dissertação de Mestrado, São Paulo, FAUUSP
- WALKER, Robert Averill  
 (1941) *The Planning Function in Urban Government*, Chicago, Illinois The University of Chicago Press

## **2** TEXTOS E TRABALHOS TÉCNICOS DE URBANISTAS VINCULADOS À ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE SÃO PAULO

- ADIRON, Ribeiro Benjamin  
 (1958) "Divisão Distrital e Relevo", *Revista Engenharia Municipal*, São Paulo, nº 10, p. 31  
 (1967) "Plano Geral e Zoneamento", *Engenharia Municipal*, São Paulo, jan-fev-mar, nº 30, pp. 23-28
- ADIRON, Ribeiro Benjamin e CERQUEIRA CESAR, Roberto  
 (1972) *Lei de Zoneamento*, São Paulo, IAB
- ANDRADE FILHO, Rogério Cesar  
 (1955) "O Zoneamento de São Paulo", *Engenharia*, São Paulo, out., nº 1, pp. 9-13  
 (1956) "Coisas de Urbanismo- São Paulo e seus Problemas", *Engenharia Municipal*, São Paulo, julho, nº 3, pp. 42-46

- (1960) "São Paulo e seus Problemas: Os Arruamentos, Expansão da Cidade, Caos Urbano", *Engenharia*, São Paulo, fev., nº 207, pp. 410-414
- (1966) "O Crescimento de São Paulo e sua Administração", in PMSP/COGEP(1980)
- (1973) "O Zoneamento - Uma Questão Atual - Esboço Histórico", *Engenharia Municipal*, n.2, pp. 20-33
- ANHAIA MELLO, Luiz I. R.
- (1928) "Urbanismo", *Boletim do Instituto de Engenharia*, São Paulo, novembro, nº 42, pp. 235-240
- (1928a) "A Cidade, Problema de Governo", *Boletim do Instituto de Engenharia*, São Paulo, dezembro, nº 43, pp. 278-287
- (1928b) "Um Grande Urbanista Francez: Donat-Alfred Agache", *Revista Politécnica*, nºs 85 e 86
- (1928c) "As Associações Americanas de Urbanismo", *Problemas de Urbanismo*, São Paulo, Instituto de Engenharia/Escolas Profissionais Salesianas, 1929
- (1928d) "Districtos Metropolitanos - O Problema Legal", *Problemas de Urbanismo*, São Paulo, Instituto de Engenharia/Escolas Profissionais Salesianas, 1929
- (1928e) "Bases de Uma Campanha Prática e Efeiciente em Prol de São Paulo Maior e Melhor", *Problemas de Urbanismo*, São Paulo, Instituto de Engenharia/Escolas Profissionais Salesianas, 1929
- (1929) "Bases para Resolução do Problema Técnico", *Problemas de Urbanismo*, São Paulo, Instituto de Engenharia/Escolas Profissionais Salesianas
- (1929a) "O Governo das Cidades", *Boletim do Instituto de Engenharia*, São Paulo, nº 44, janeiro, pp. 3-10
- (1929b) "A Verdadeira Finalidade do Urbanismo", *Boletim do Instituto de Engenharia*, São Paulo, agosto, nº 51, pp. 106-112
- (1929c) "Regulamentação e Expropriação", *Problemas de Urbanismo*, São Paulo, Instituto de Engenharia/Escolas Salesianas
- (1933) "Urbanismo e suas Normas para Organização de Planos", *Boletim do Instituto de Engenharia*, São Paulo, abril, nº 89, pp. 209-218
- (1933a) "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
- (1937) "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
- (1945) "Urbanismo e Democracia", *Engenharia*, São Paulo, agosto, nº 36, pp. 488-489
- (1945a) "Um Plano Regulador para o Município: Orientação Planológica e Organização Administrativa", *Engenharia*, São Paulo, novembro, nº 39, pp. 87-93
- (1945b) "A Cidade, Base Material de Relações Sociais, Sociologia Urbana, Ecologia Humana e o Plano de Londres", *Engenharia*, março, nº 31, pp. 269-277
- (1947) "Planejamento e Governo Urbano", *Digesto Econômico*, São Paulo, outubro, nº 35, pp. 18-20

- (1947a) "Urbanismo em Escala Humana", *Digesto Econômico*, São Paulo, março, nº 28, pp. 36-43
- (1947b) "O Transporte Individual e Coletivo na Cidade Moderna", *Digesto Econômico*, São Paulo, nº 29, Abril, pp 38-43
- (1947c) "A Cidade Jardim", *Digesto Econômico*, São Paulo, nº 36, pp. 27-30
- (1947d) "O Transporte Individual e Coletivo na Cidade Moderna", *Digesto Econômico*, São Paulo, abril, nº 29, pp. 39-43
- (1950) "O Problema da Habitação", *Digesto Econômico*, São Paulo, novembro, nº 72, pp.25-29
- (1952) *Urbanismo ...esse desconhecido*, Edições da Sociedade Amigos da Cidade, São Paulo
- (1955) "Elementos Básicos para o Planejamento em São Paulo", *Revista de Administração Municipal*, São Paulo, 2 (11), pp. 80-81
- (1955a) "Urbanismo positivo e Urbanismo Negativo- As Modernas Cidades Inglesas", *Conferência* pronunciada em comemoração ao Dia do Urbanismo, xerox
- (1955b) "São Paulo e a Necessidade de um Plano Diretor", *Revista de Administração Municipal*, São Paulo, 2 (13), pp. 67-172
- (1957) "Elementos para o Planejamento Territorial dos Municípios", *Boletim CEPEU*, nº 1, , São Paulo
- (1958) "Parecer do professor Anhaia Mello sobre o Projeto de Lei Regulando a Profissão dos Arquitetos", *Revista Politécnica*, São Paulo, nº 174, mai-jun, p. 24

## BERRINI JUNIOR, Luiz Carlos

- (1950) "São Paulo, Cidade Dispersa", *Engenharia*, São Paulo Março, nº 5, pp.317-322 e Novembro, nº 6, pp.119-122
- (1953) "A Segunda Perimetral da Cidade de São Paulo", *Engenharia*, São Paulo, nº 147, março, pp.263-267
- (1955) "Por que a Segunda Perimetral?", *Engenharia*, São Paulo, nº 157, dezembro, pp. 159-168
- (1955) "Normas sobre Densidade Urbana, sua Aplicação a São Paulo e Elaboração de Planta da Cidade com Curvas Isodensas", *Engenharia*, São Paulo, setembro, nº 156, pp. 3-6
- (1961) "Problemas Urbanísticos de São Paulo", *Engenharia Municipal*, São Paulo, julho-agosto-setembro, nº 22, pp. 5-9

## CALDAS, Gilberto Junqueira

- (1958) "Pesquisa da Legislação Municipal Vigente", *Engenharia Municipal*, São Paulo, nº 10, pp. 35-37

## FREIRE, Vitor da Silva

- (1911) "Melhoramentos de S. Paulo", *Revista Polytechnica*, São Paulo, Volume VI, fev/mar, pp. 91-145, São Paulo, Casa Vanordan



(1942) "Urbanismo", *Engenharia*, São Paulo, Ed. Technica Ltda., Vol 1, nº 3, pp. 76-80

GOMES CARDIM FILHO, Carlos Alberto

- (1950) "Plano Regulador da Cidade de São Paulo", *Acrópole*, São Paulo, maio, nº 145, pp. 10-13
- (1950) "Dia do Urbanismo", *Acrópole*, São Paulo, novembro, nº 151, pp. 176-178
- (1951) "Autonomia do Município em Face do Urbanismo", *Acrópole*, São Paulo, março, nº 155, pp. 307-309
- (1954) "Urbanismo - Agente de Progresso", *Acrópole*, São Paulo, agosto, nº 191, pp. 522-523
- (1955) "O Urbanismo e a Política", *Engenharia Municipal*, São Paulo, outubro, nº 1, pp. 7-8
- (1956) "Urbanismo, Trabalho de Equipe", *Engenharia Municipal*, São Paulo, nº 5, pp. 9-10

LEFEVRE, Henrique Neves

- (1944) "Zoneamento", *Engenharia*, São Paulo, novembro, nº 27, vol.III, pp. 101-104
- (1949) "Código de Obras do Município de São Paulo" (discurso), *Engenharia*, São Paulo, maio, nº 81, vo. VII, pp. 423-425
- (1951) *Influência da Legislação Urbanística sobre a Estruturação das Cidades: Aplicação Especial ao Caso da Cidade de São Paulo*, São Paulo, Tese- Concurso para Cadeira de Traçados Urbanos, EEM
- (1953) "Planejamento e Problemas de São Paulo", *Engenharia*, São Paulo, fevereiro, nº 126, vol. XI, pp. 139-149

LODI, Carlos Brasil

- (1950) "Planejamento Geral", São Paulo, Secretaria de Obras, Depto. De Urbanismo, PMSP, 1951
- (1951) "Planejamento Urbano e Planejamento Regional", *Acrópole*, São Paulo, fev., nº 154, pp. 269-271
- (1951a) "Conferência em Homenagem ao Dia do Urbanismo", *Acrópole*, São Paulo, nov., nº 166, pp. 237-240
- (1952) "Problema do Planejamento Geral da Cidade", *Acrópole*, São Paulo, set., nº 173, pp. 153-168
- (1953) "Aspectos Básicos Atuais do Planejamento Urbano", *Acrópole*, São Paulo, março, nº 179, pp. 407-409
- (1954) "Considerações sobre Pontos Fundamentais do Planejamento Urbanístico", *Acrópole*, São Paulo, nº 186, pp. 270-274; nº 187, pp. 311-314; nº 188, pp. 378-382
- (1956) "Dia Mundial do Urbanismo", *Engenharia Municipal*, São Paulo, março, nº 2, pp. 6-10
- (1957) "O Plano Diretor de São Paulo", *Engenharia Municipal*, São Paulo, dezembro, nº 8, pp. 17-22

- (1958) "Plano Diretor de São Paulo- Situação dos Trabalhos em Fins de 1958", *Engenharia Municipal*, São Paulo, dezembro, nº 11, pp. 3-6
- (1960) "Características Próprias do Urbanismo", *Revista Municipal de Engenharia*, Rio de Janeiro-abril-maio, nº 17, pp. 2-9
- (1961) "Situação do Planejamento da Cidade de São Paulo em 1960", *Engenharia*, setembro, São Paulo, nº 226, pp. 53-64
- (1963) "Extensão Regional do Planejamento da Capital", *palestra* no Instituto de Engenharia, São Paulo, Xerox

PAMPLONA, Rubens

- (1978) "Evolução da Legislação Urbanística de São Paulo", in PMSP/COGEP ( 1980)

PAMPLONA, Rubens e AZEVEDO, Mario

- (1966) "O Planejamento Urbano em São Paulo", *Relatórios sobre Trabalhos de Zoneamento*, Departamento de Urbanismo (xerox)

PMSP /D.U.

- (1956) "Divisão Distrital da Cidade de São Paulo-Usos do Solo-Zoneamento", *Engenharia Municipal*, São Paulo, pp. 29-33

PMSP/SECRETARIA DE OBRAS PÚBLICAS

- (1951) *Problemas Urbanos da Capital*, São Paulo, PMSP
- (1961) *Planejamento - Prefeito Adhemar de Barros 1957-1961*, São Paulo, PMSP

PRESTES MAIA, Francisco

- (1936) *O Zoneamento em São Paulo*, São Paulo, Ed. Sociedade Amigos da Cidade
- (1951) "O Programa Norte-Americano de Melhoramentos para São Paulo", *Digesto Econômico*, São Paulo, abril, nº 77, pp. 5-27
- (1952-1953) "Os Grandes Problemas Urbanísticos de São Paulo", *Digesto Econômico*, São Paulo, nºs. 96 a 102

SANGIRARDI, Luiz Gomes Cardim

- (1957) "Precisamos de Metropolitano?", *Engenharia Municipal*, São Paulo, nº 6, pp. 3-9
- (1958) "A Regulamentação da Lei 4805/55", *Engenharia Municipal*, São Paulo, nº, pp. 29-30
- (1959) "O Desenvolvimento dos Trabalhos do Plano Diretor", *Engenharia Municipal*, São Paulo, jan-fev-mar, nº 12, pp. 11-14

### 3 PUBLICAÇÕES DE ENTIDADES VINCULADAS AO PLANEJAMENTO

#### CEPAM

- (1969) *Roteiro para Elaboração de Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado*, São Paulo, CEPAM
- (1971) *Cursos de Orientação para Elaboração de Plano Diretor Integrado para Equipes Municipais*, São Paulo, CEPAM

#### CEPEU-USP

- (1959) *Elementos Necessários à Elaboração da Pesquisa para Planos Diretores*, FAUUSP
- (1960) *Classificação Geral dos Usos do Solo*, São Paulo, FAUUSP
- (1960) *Organização Comunitária para o Planejamento*, São Paulo, FAUUSP
- (1963) *Conselho de Desenvolvimento - Escritório Técnico de Planejamento e Departamento de Obras*, São Paulo, Boletim nº 10, FAUUSP
- (1963) *Documentos sobre Organização Comunitária*, São Paulo, Boletim nº 5, FAUUSP

#### DASP

- (1957) *Leituras de Administração Municipal*, Distrito Federal, Serviço de Documentação

#### DELORENZO NETO, Antonio

- (1953) *A Planificação Municipal- Instrumentos Legais para o Estudo e Execução dos Planos*, Rio de Janeiro, DASP, Departamento de Imprensa Nacional

#### EBAP

- (1955) *Técnica de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, EBAP

#### FERREIRA DE SÁ, Cristovan

- (1952) *A Hipertrofia de São Paulo e o Crime de seu Loteamento Atual*, Sociedade Amigos da Cidade, São Paulo

#### IAB

- (1955-1963) *Boletins do IAB*, São Paulo, IAB
- (1965) *Seminário sobre Critérios de Encaminhamento do Planejamento Territorial da Região da Cidade de São Paulo*, relatório
- (1972) *Lei de Zoneamento - arquitetos Cerqueira Cesar e Benjamin Ribeiro no IAB-SP*, São Paulo, IAB

#### IBAM

- (1957) *Guia de Zoneamento*, Rio de Janeiro, IBAM
- (1957) *Leituras de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, Depto. De Imprensa Nacional
- (1960) *Municípios do Brasil - Organização e Atividades Governamentais*, Rio de Janeiro,

- Biblioteca de Administração Municipal, IBAM  
 (1965) *Organização para o Planejamento Municipal*, Rio de Janeiro, IBAM
- MELLO, Diogo Lordello  
 (1955) "Panorama da Administração Municipal Brasileira", *Cadernos de Administração Pública*, n.26, Distrito Federal, EBAP/FGV  
 (1969) "Planejamento Local Integrado e Reforma Administrativa", *Revista de Administração Municipal*, São Paulo, nº 93
- MUÑOZ AMATO, Pedro  
 (1955) "Planejamento", *Cadernos de Administração Pública*, Distrito Federal, nº 33, EBAP/FGV
- SERFHAU  
 (1968) *SERFHAU and The Local Development in Brazil*, Rio de Janeiro, M/ SERFHAU, Coordenação de Treinamento  
 1970) *SERFHAU: Programações Executadas 1967/1970*, Rio e Janeiro, M/SERFHAU
- SILVA, Benedito  
 (1954) "Teoria das Funções Municipais", *Cadernos de Administração Pública*, Distrito Federal, n. 17, EBAP/FGV

### **3** PLANOS, ESTUDOS, RELATÓRIOS

- ANHAIA MELLO, Luiz Inácio R.  
 (1954) *O Plano Regional de São Paulo- Uma Contribuição da Universidade para o Estudo de um Código de Ocupação Lícita do Solo*, São Paulo
- IBEC  
 (1950) *Programa de Melhoramentos Públicos para a Cidade de São Paulo*, PMSP/IBEC
- PMSP  
 (1971) *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado*
- PMSP/ASPLAN/DAILY/MONTREAL/WILBUR SMITH  
 (1968) *Plano Urbanístico Básico*, São Paulo, Volumes 1 a 6
- PRESTES MAIA, Francisco  
 (1930) *Introdução ao Estudo de um Plano de Avenidas para a Cidade de São Paulo*, São Paulo, Editora Melhoramentos

- (1934) *Plano para a Cidade de Campinas*, PMC  
 (1945) *Melhoramentos de São Paulo*, São Paulo, Editora Melhoramentos  
 (1950) *Plano Regional de Santos*, s.c.p., São Paulo  
 (1955) *Ante- Projeto de um Sistema de Transporte Rápido Metropolitano*

SAGMACS/PMSP

- (1958) *Estrutura Urbana para a Aglomeração Paulistana*, partes 1 a 4

## **5** ARTIGOS EM JORNAIS

"Uma argumentação inconsistente está retendo a aprovação da lei de zoneamento geral da cidade", in *Folha de São Paulo* ( 28/7/1957)

"76 artigos para a cidade ser feliz", in *Jornal da Tarde* (20/10/1971)

"PUB será aplicado? Sim, não, talvez" , in *O Estado de São Paulo* (10/6/1970)

"O novo código pode parar São Paulo ? ", in *Jornal da Tarde* (17/1/1972)

CERQUEIRA CESAR, Roberto (1973) " A Lei 7805/72: Lei de Zoneamento", in *O Estado de São Paulo* (11 e 18/11/1973 e 16/12/1973)

"Estes jovens estão planejando uma nova cidade", in *Jornal da Tarde* (8/11/72)

Zoneamento disciplinará a expansão urbana, in *O Estado de São Paulo* ( 1/10/1973)

Carta - convite para concorrência para elaboração do Plano Urbanístico Básico , in *Diário Oficial do Município* ( 27/4/1967)

## **6** ENTREVISTA

Arquiteto Benjamim Adiron Ribeiro, São Paulo, 20/5/1996

## **6** PROCESSOS DE LEIS

PMSP/ Processo 40415/71 - Lei COGEP 7694/1972

PMSP/ Processo 99501/36- Lei 3571/37

PMSP/ Processo 17990/48 - Lei 4792/1955

PMSP/ Processo 13421/49 - Lei 4792/1955

PMSP/ Processo 141596/49 - Lei 4732 de 10/6/1955

PMSP/ Processo 24408/ 49- Projeto de Lei de Zoneamento 1949

PMSP/ Processo 59971/52 - Lei 4792/1955

PMSP/ Processo 142723/53- Lei 4589 de 1/12/1954

PMSP/ Processo 107093/54 - Lei 2654 de 6/8/1954

PMSP/ Processo 40415/ 71 - Lei 7694 de 7/1/1972

PMSP/ Processo 43494/71- Lei 7805/1971



# **1** LEGISLAÇÃO DE ZONEAMENTO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

## Ante- Projetos e Projetos de Leis Gerais de Zoneamento

PMSP- Departamento de Urbanismo

(1949) Ante-Projeto de Lei de Zoneamento

(1952) Projeto de Lei 267/52

(1955) Projeto de Lei 1224/55

## Leis que abrangem o conjunto da cidade

Lei 4805, de 29/9/1955 : divide a cidade em zonas exclusivamente residenciais, predominantemente residenciais, mistas e fabris (regulamentada pelo Decreto 3962, de 26/8/1958, que define perímetros)

Lei 5261 de 4/7/1957 : estabelece coeficiente de aproveitamento de lotes, densidade demográfica, área mínima de lotes e espaços livres para a cidade (regulamentada pelo decreto 3776, de 3/1/1958)

Lei 7688 de 30/12/1971 : institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo. Fixa diretrizes gerais de zoneamento

Lei 7805 de 1/11/1972: Lei Geral do Zoneamento

## Atos, leis e decretos municipais que estabelecem aplicação do artigo 40 do Ato 663, de 10/8/1934

Atos

Acto 127, de 20/3/1931 : área limitada por rua Estados Unidos, av. Brigadeiro Luís Antônio, rua Groenlândia, rua Dona Hypolita, e todas as ruas do Jardim Europa

Ato 663, de 10/8/1934, artigo 40: idem Acto 127

Ato 791, de 8/2/1935 : amplia perímetro estabelecido no artigo 40 do Ato 663

Ato 848, de 4/5/1935 : Av. Rebouças

Ato 1294, de 4/10/1937 : rua São Vicente de Paula



Ato 1300, de 21/10/1937 : rua Marques de Paranaguá

Ato 1357, de 4/2/1938 : prolongamento da Av. Brasil

#### Leis

Lei 3571, de 7/4/1937 : permite aplicação do artigo 40 do ato 663 a vias públicas consideradas por Ato do prefeito estritamente residenciais. Estabelece condições para construções de apartamentos nas referidas vias.

Lei 3840, de 9/1/1950 : trecho da rua Joaquim Nabuco, trecho da av. Adolfo Pinheiro, trecho da av. João Dias

Lei 4252, de 1/7/1952 : rua Avandava

Lei 6579, de 26/10/1964 : área limitada por rua dr. Mario Ferraz, av. Cidade Jardim, av. Marginal, rua Tucumã

Lei 6804, de 27/12/1964 : ruas Iraci, Jacarezinho, Campo Verde, Ibiapinópolis, praça Cel. Pires de Andrade, al. Gabriel Monteiro da Silva (entre rua Iguatemi e Marginal de Pinheiros)

Lei 7120, de 2/4/1968 : área em Santo Amaro

Lei 7679, de 17/9/1968 : área em Santana (Vila Siciliano)

#### Decretos

Decreto 39, de 12/1/1940 : rua Caio Prado, rua Alagoas

Decreto 223, de 3/6/1941 : rua Bahia

Decreto-Lei 99, de 13/6/1941 : regulamenta construções no Jardim América

Decreto 260, de 6/11/41 : rua Fabrício Vampré , rua Cel. Arthur Godói, rua Haiti

Decreto 424, de 29/5/1943 : trecho da Av. Brigadeiro Luís Antonio

Decreto 458, de 20/10/1943 : extensão da Av. Brigadeiro Luis Antonio

Decreto 487, de 27/1/1944 : rua Caconde, rua Guarará , al. Campinas

Decreto 559, de 2/12/1944 : rua Dona Viridiana

Decreto 592, de 16/2/1945 : rua Itapicurú

Decreto 593, de 22/2/1945 : trecho da rua Oscar Freire

Decreto 613, de 4/4/1945 : rua Minas Gerais

Decreto 666, de 4/9/1945 : rua São Carlos do Pinhal, al. Santos

Decreto 668, de 14/9/1945 : al. Lorena, rua Topázio

Decreto 831, de 27/3/1946 : al. Joaquim Eugenio de Lima, al. Casa Branca, rua Atlântica, rua Dona Hypolita, rua Quilombo, rua Juquiá , rua Itapirapoã , rua Jacupiranga, rua Barão de Capanema, rua Itambé

Decreto 896, de 2/9/1946 : rua Luis Coelho, rua Tupi

Decreto 920, de 14/12/1946 : trecho da rua Turiassu

Decreto 924, de 14/12/1946 : rua Cardoso de Almeida, rua Traipú

- Decreto 943, de 27/2/1947 : al. Jaú
- Decreto 2487, de 3/4/1954 : rua Piauí
- Decreto 2575, de 31/5/1954 : av. Aclimação
- Decreto 2578, de 2/6/1954 : área delimitada por estrada de Santo Amaro, av. dos Eucaliptos, av. dr. Rodrigues Alves, córrego da Traição
- Decreto 2654, de 6/8/1954 : Jardim Paulistano, Jardim Europa, Vila Primavera, Vila Paulista, Vila Nova Conceição
- Decreto 2722, de 27/10/1954 : parte da Aclimação e Vila Mariana
- Decreto 2747, de 2/12/1954 : arruamento do Sumaré
- Decreto 2746, de 2/12/1954 : trecho da al. Itú
- Decreto 2769, de 20/12/1954 : rua Chácara Carvalho, rua São Martinho, trecho da rua Barão de Limeira.
- Decreto 2783, de 5/1/1955 : área junto à estrada de Santo Amaro
- Decreto 2811, de 11/2/1955 : rua Sena Madureira
- Decreto 2901, de 14/6/1955 : Praça Portugal
- Decreto 2972, de 11/10/1955 : áreas de Higienópolis e Santa Cecília
- Decreto 3093, de 26/3/1956 : rua Frei Eusébio Soledade, rua Manoel de Paiva, rua Conceição Veloso
- Decreto 3104, de 3/5/1956 : rua Lucílio Albuquerque
- Decreto 3268, de 28/9/1956 : Brooklin Paulista, Campo Belo, Vila Amália, Vila Cordeiro, Vila Aeroporto, Vila Congonhas
- Decreto 3297, de 16/10/1956 : área dos Jardins e de Vila Mariana
- Decreto 3358, de 29/11/1956 : Alto da Lapa e Bela Aliança
- Decreto 3359, de 29/11/1956 : Cambuci
- Decreto 3379, de 10/12/1956 : Itaim e Vila Olímpia
- Decreto 3409, de 26/12/1956 : Boaçava
- Decreto 3418, de 28/12/1956 : Jardim das Bandeiras
- Decreto 3602, de 28/6/1957 : área limitada por rua Pirajussara, córrego Caxingui, rua Prof. Francisco Morato e estrada de Cotia
- Decreto 5552, de 4/1/1963 : parte da Aclimação e Vila Mariana
- Decreto 6053, de 4/2/1965 : Brooklin Paulista, Campo Belo, Vila Amália, Vila Cordeiro, Vila Aeroporto e Vila Congonhas (revisão do decreto 3268 de 28/9/1956)
- Decreto 6114, de 19/2/1965 : adjacências da Praça Monumento
- Decreto 6637, 2/9/1966 : rua Itacema
- Decreto 6840, de 28/4/1966 : Trechos das avenidas República do Líbano, IV Centenário, Rebouças, rua Curitiba, e áreas nos Jardins
- Decreto 7108, de 1/8/1967 : Jardim Panorama, Jardim Leonor, Morumbi

Decreto 7383, de 29/2/1968 : trecho da rua França Pinto

Decreto 8449, de 16/10/1969 : Jardim Granja Julieta

Decreto 8450, de 16/10/69 : Jardim Petrópolis, Jardim Marajoara, Jardim Boa Vista, Jardim Amélia, Jardim Cordeiro, Jardim Floriano

Atos, Leis e decretos que estabelecem a aplicação de outras condições de zoneamento (articuladas ou não ao artigo 40)

Atos

Ato 1496, de 25/10/1938 : trecho da av. 9 de Julho, rampas e ruas que circundam jardim da encosta sul da colina da av. Paulista

Leis

Lei 3845, de 17/2/1950 : art. 40 + 3571, rua Ricardo Daint

Lei 4086, de 6/7/1951 : condições de zoneamento na área do Palácio Campos Elíseos

Lei 4252, de 1/7/1952 : condições de usos, verticalização, recuos nas ruas Acaraú, Aquaran, Avanhandava

Lei 4636, de 12/4/1955 : condições de usos , taxa de ocupação, recuos, controle de anúncios para Vila Clementino, Jardim Lusitânia e proximidades

Lei 4792, de 15/ 9/1955 : condições de usos, taxa de ocupação, recuos, controle de anúncios, gabaritos, área mínima de lotes, coeficiente de aproveitamento- Pacaembu e Pacaembuzinho

Lei 4732, de 10/6/1956 : cria núcleo comercial na Praça Osvaldo Cruz, av. Bernardino de Campos, Praça Rodrigues Alves

Lei 6492, de 25/2/1964 : estende condições estabelecidas pela lei 4636, de 12/4/1955 para área demarcada por: av.Ibirapuera, córrego Uberaba, av. Ascendino Reis e prolongamento da av. Brasil.

Lei 7077, de 28/11/1967 : permite construções destinadas a fins de ensino, hospitalares e religiosos em área estritamente residencial nas adjacências da Praça Monumento

Lei 7087, de 14/12/1967 : idem lei 7007/1967 para vias em Santana

Lei 7231, de 13/12/1968 : permite construções destinadas a parque infantil, jardim de infância e pré-primário, escola primária e infante juvenil em área estritamente residencial no Jardim Paulista

Lei 7315, de 15/5/1969 : condições de uso e ocupação de imóveis em vias do Paraíso: classificação de usos, recuos

Lei 7251, de 10/1/1969 : fixa diretrizes de zoneamento para áreas às margens do rio Tietê: cria zonas de uso, classifica usos

## Decretos

Decreto 3297, de 16/10/1956 : artigo 40 + lei 3571/1937 partes de Jardins, Cerqueira Cesar e Vila Mariana

Decreto 3399, de 18/12/1956 : cria núcleo comercial na av. Independência, rua Leandro Carvalho, rua Cel. Frias, rua Almirante Pestana, av. Dom Pedro I

Decreto 8136, de 7/4/1969 : autoriza implantação de equipamentos sociais em zonas de uso estritamente residencial Decreto 8773, de 30/12/1970 : art. 40 + lei 3571, área do Jardim Paulista

## **2** LEGISLAÇÃO REFERENTE À ORGANIZAÇÃO DO SETOR DE PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Lei nº 2879 de 19/6/1925 - Comissão Técnica para Plano Geral de Conjunto

Lei nº 2898 de 10/8/1925 - Secção de Cadastro e Urbanismo

Acto nº 50 de 9/1/1931 - Secção de Urbanismo e Secção de Cadastro

Acto 127, de 20/3/1931 - Comissão para estudar o *zoning*

Lei nº 3611 de 23/6/1937 - Comissão do Plano da Cidade de São Paulo

Ato nº 1146 de /1936 - Organização do Departamento de Obras

Decreto-Lei nº 333 de 27/12/1945 - Secretaria de Obras

Decreto-Lei nº 431 de 8/7/1947 - Organização da Secretaria de Obras

Lei nº 4494 de 14/6/1954 - Comissão Orientadora do Plano Diretor do Município

Decreto nº 3441 de 16/1/1957 - Comissão de Pesquisa Urbana

Decreto nº 3443 de 23/1/1957 e Lei nº 5104 de 28/12/1957 - Contrato com SAGMACS

Decreto 6942 de 7/4/1967 - Grupo Executivo de Planejamento (GEP)

Lei 7694 de 7/1/1972 - Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP)

Decreto nº 15583 de 26/12/1978 - Comissão de Zoneamento

Decreto nº 19229 de 14/11/1983 - Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA)

### **3** LEGISLAÇÃO ESTADUAL E FEDERAL REFERENTE A PLANEJAMENTO

Lei Estadual nº 1 de 18/9/1947 - Organização dos Municípios

Decreto Estadual nº 28399 de 15/5/1957 - Dotações Orçamentárias para Estâncias Hidrominerais

Lei Federal nº 4380 de 21/8/1964 - Criação do SERFHAU

Lei Estadual nº 9205 de 28/12/1965 - Lei Orgânica dos Municípios

Decreto Federal nº 59917 de 30/12/1966- Regulamentação do SERFHAU

Lei Estadual nº 9842 de 19/3/1967 - Lei Orgânica dos Municípios

Decreto Estadual nº 47863 de 29/3/1967- GEGRAN

Decreto Estadual nº 49092 de 21/12/1967- CEPAM

Decreto Lei Estadual nº 9 de 31/12/1969 - complementar à Lei nº 9842 de 19/3/1967

Decreto Federal 66882 de 16/6/1970- Revisão de Atribuições do SERFHAU