

VII Encontro Nacional da ANPUR
Mestrado em Desenvolvimento Urbano
Universidade Federal de Pernambuco
Recife ,1997

Sessão temática 2- História, Forma e Imagens Urbanas

O Zoneamento Ocupa o Lugar do Plano: São Paulo, 1947-1961

Sarah Feldman*

1.Introdução

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 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, que representam a abertura de um novo ciclo de transformações espaciais nas cidades que sucede ao ciclo de desconstrução da cidade colonial, anterior à primeira Guerra Mundial. O novo ciclo corresponde, segundo o autor, à implantação de uma modernidade metropolitana.

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 Lebrét, ligado ao movimento internacional *Economie et Humanisme*.

No final da década de 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

* Profa. Doutora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo/EESC -USP

da administração municipal. Do ponto de vista da atuação do poder público, o período pós-40, é marcado pela não efetividade dos planos. De fato, após o Estudo para um Plano de Avenidas de 1930, um novo plano virá a ser elaborado somente 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. O desvendamento das estratégias utilizadas pela administração municipal, em face das mudanças que ocorrem nas formas e na escala da produção do ambiente construído é o ponto de partida deste trabalho. Desvendar 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, constitui mais um caminho para o entendimento dos processos de desenvolvimento da cidade e de construção do pensamento urbanístico em São Paulo.

Este trabalho destaca a importância de um formato específico assumido pela legislação de zoneamento, em São Paulo, a partir do final dos anos 40. Trata-se do zoneamento a que Basset (1925) se refere como zoneamento duplamente 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 e na maioria das cidades brasileiras.

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 das idéias e as práticas preconizadas por Luis Inácio Romero de Anhaia Mello, que se referenciam no urbanismo que se desenvolve nos Estados Unidos, a partir da década de 20. Este, pode esquematicamente ser caracterizado pelo início do planejamento estadual e metropolitano, pela rápida ascensão e imensa popularidade do zoneamento, pela abordagem multidisciplinar e consequente expansão e consolidação da profissão de urbanista, com a superação de profissionais especialistas, oriundos das áreas de arquitetura e do paisagismo.

Em São Paulo, a partir de 1947, as idéias americanas 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 como função de governo, e a concepção de urbanismo que extrapola os limites da cidade e das intervenções estritamente físicas não ultrapassam o universo das idéias e representações, 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. Desde os anos 30, o zoneamento como instrumento privilegiado de planejamento e inseparável do plano é o grande consenso em São Paulo. Prestes Maia, Anhaia Mello, Lebrecht e Moses, embora coloquem posições distintas quanto à forma de utilização do instrumento, apregoam sua adoção.

De 1947 a 1961 consubstancia-se o papel assumido pelo setor de urbanismo em São Paulo, que até hoje persiste na administração municipal. Nesses 14 anos imprime-se ao setor a perspectiva de atuação que parte de soluções técnicas e racionais, divorciadas das rotinas da administração e dos conflitos sociais. Essa perspectiva 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. Esta visão está associada ao modelo de administração que se procura implantar no Brasil, na esfera federal, nos anos 30, e na esfera municipal, nos anos 40, vinculado à *scientific management school*.¹

O zoneamento se constrói em São Paulo em consonância com estes pressupostos. Ou seja, 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, numa condição de isolamento no interior da máquina administrativa, e direcionado por uma visão tecnicista de solução dos problemas urbanos.

É importante destacar que esse processo se dá pós-Estado Novo, quando a rearticulação da vida democrática traz 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. 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. 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. 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.ⁱⁱ

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. É em pleno período democrático que se instalam as bases tecnocráticas do setor de urbanismo, que no regime autoritário será apenas potencializado.

2. A importância da lei no órgão do plano

O período de 1947 a 1961 se situa entre duas administrações de Prestes Maia na Prefeitura de São Paulo, e pode ser caracterizado como o momento em que as idéias que vinham sendo difundidas e reivindicadas por Luis Inácio Romero de Anhaia Mello, em palestras e textos publicados nas revistas especializadas, desde o final dos anos 20, penetram na máquina administrativa paulistana. É nesse momento que a organização, a visão de plano difundida e as práticas desenvolvidas no setor de urbanismo evidenciam uma clara identificação com o *planning* que se desenvolve nas primeiras décadas do século, nos Estados Unidos. A criação do Departamento de Urbanismo, em 1947, no interior da Secretaria de Obras e Serviços Municipais, com a competência de “elaboração, realização e defesa do Plano da Cidade”ⁱⁱⁱ, representa o *turning point* no perfil do setor que vinha se construindo nas três primeiras décadas do século XX.

Em relação à organização do Departamento prevista no Decreto-lei que o cria, o primeiro aspecto a destacar é a ampliação significativa do espaço para o Plano da Cidade na administração municipal, incluindo a abertura para a participação de representantes da sociedade civil no processo de sua elaboração. De atividade atribuída a uma seção, em 1925, e a uma subdivisão conforme estabelecido pela reforma administrativa ocorrida em 1936, o plano passa a ter dois órgãos voltados para sua elaboração - o Departamento de Urbanismo e a Comissão Orientadora do Plano da Cidade. O primeiro constituído por funcionários municipais, e o segundo 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.

Em segundo lugar, destaca-se a estruturação 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 princípios 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, deve ser o de um 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.^{iv}

Em terceiro lugar, a criação do Departamento de Urbanismo aponta para a demarcação de um território de urbanistas - nem arquitetos, nem engenheiros - no interior da administração municipal, que devem se caracterizar como profissionais generalistas, compatíveis com o caráter multidisciplinar do urbanismo e com seu papel coordenador no âmbito da administração municipal. A Secretaria de Obras Públicas passa a contar, também, com o Departamento de Arquitetura e com o Departamento de Obras. Cria-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.

O grupo de engenheiros municipais que assumem os cargos de direção do Departamento de Urbanismo é composto por Henrique Neves Lefèvre, nomeado primeiro diretor, Carlos Brasil Lodi, que 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 Desenvolvimento 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. 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.^v

O empenho destes engenheiros durante 14 anos diz respeito à introdução de práticas vinculadas ao conceito de planejamento como técnica de administração, 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 em São Paulo é liderado por figuras que não participam da máquina 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 Le Bret.

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. Freire defende que “quem está no governo é quem melhor entende, se remetendo aos exemplos da Inglaterra e da Alemanha, onde 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.”^{vi}

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 Vitor 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.^{vii}

Portanto, desde a criação de um órgão com atribuições específicas na esfera do urbanismo, centrado numa visão de plano geral e como instrumento de previsão, que ocorre, pela primeira vez, no governo municipal de São Paulo, em 1925, as mudanças na organização do setor de urbanismo, espelhavam concepções assumidas e defendidas pelos técnicos da prefeitura, e já presentes em estudos e planos por eles elaborados.

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. Rompe-se, portanto, a correspondência que se observava entre o processo de construção do pensamento urbanístico e a organização do setor nas três primeiras décadas, quando a institucionalização vinha a reboque da prática. A partir da criação do Departamento e ao longo da década de 50, podemos observar que se estabelece uma distância entre as intenções contidas na organização implantada, as idéias difundidas e o que é, de fato, realizado pelo Departamento de Urbanismo.

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.^{viii}

O relato de Pepler é parcialmente fiel à realidade 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. O Departamento, no entanto, 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. Alijamento político, postura técnica e legalista caracterizam o Departamento como órgão isolado, ao invés de órgão articulador.

Quanto ao plano, ao contrário do que afirma Pepler, não chega a se concretizar. Em 1960, não passa de um esboço que nunca ultrapassa o universo dos técnicos do Departamento de Urbanismo. O nível de isolamento a que chega o Departamento de Urbanismo pode ser medido pelo total obscurantismo em que se mantém este esboço. 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 elaboradas por Anhaia Mello para um Plano Regional de São Paulo sem a participação do Departamento.

Os textos publicados pelos engenheiros e engenheiros-arquitetos que dirigiram o Departamento de Urbanismo, entre 1947 e 1961, são reveladores do perfil assumido pelo setor ao longo dos anos 50. Nestes textos ficam evidentes duas direções: por um lado, um discurso laudatório da necessidade de um plano para solução dos problemas da cidade e, por outro, 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 Urbanística - 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.^{ix} De fato, nos três textos a questão da clandestinidade é tematizada como questão urbana, mas nos caminhos apontados pelos autores para solução do problema, podemos detectar a importância atribuída à lei, em detrimento de um processo de planejamento.

Os textos do engenheiro-arquiteto formado pela Escola Politécnica, em 1933, Carlos Brasil Lodi, que permanece na chefia da Divisão de Planejamento Geral desde sua criação até 1958, e de 1959 a 1961 assume a direção do Departamento, são reveladores não apenas da abordagem das questões urbanas envolvendo conceitos, metodologias e a própria estruturação do quadro de técnicos, como também da ambiguidade que se instala entre plano e lei. Estes textos 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.

Lodi pode ser considerado o difusor das idéias de Anhaia Mello, de quem foi aluno na Escola Politécnica, na administração municipal. Apesar de ter trabalhado no detalhamento das propostas urbanísticas de Prestes Maia, durante sua gestão como prefeito, 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, 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.^x Lodi 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, batizada pelas leis, tenha a crisma do poder que regula o desenvolvimento da própria vida dos grandes agrupamentos humanos”.^{xi}

Em 1963, já afastado do Departamento de Urbanismo, em palestra no Instituto de Engenharia, Lodi 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”.^{xii} 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 visão administrativa dominante.

Ao assumir a Divisão de Planejamento Geral, Lodi aponta os trabalhos que devem ser desenvolvidos, de imediato. 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 do engenheiro, 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. A legislação é apontada como o instrumento, por excelência, para ordenar e organizar o desenvolvimento da cidade, e a modalidade de lei que responde a essas demandas é o zoneamento

A efetividade da lei de zoneamento como alternativa à não eficácia dos planos é uma idéia que se encontra inicialmente nos textos de Anhaia Mello, 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 elaboram 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 zoneamento ocupa o lugar do plano como estratégia de intervenção no espaço urbano, na medida em que passa a ser considerado, por si só, instrumento 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 para a ordenação do espaço urbano: a descentralização, a regulação da densidade, a reconcentração periférica, e a previsão de equipamentos e serviços:

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.^{xiii}

3.O zoneamento e a construção de um novo saber : um processo “ao vivo”e “à surdina”_

Entre 1947 e 1961, o Departamento não atua como articulador, não realiza um plano para a cidade, e não altera práticas já instaladas no setor de urbanismo, como as relacionadas aos loteamentos clandestinos e aos projetos viários. 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 permite 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 permanência 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.

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. Mais de um terço do volume é dedicado a dezenas de projetos, que incluem 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.

Várias dessas obras estavam incluídas no esboço de plano apresentado 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 os projetos revelam. 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.

Em relação aos loteamentos clandestinos, que se mantém no universo das atividades de rotina no Departamento de Urbanismo, 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. 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. 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 interesse 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.^{xiv} Após a anistia de 1953, outra ocorre em 1955 e mais duas são efetivadas nos anos 60 - em 1962 e 1968 .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.

Apesar dessas permanências, não se pode afirmar que novas práticas não sejam introduzidas e construídas a partir da reorganização por que passa o setor de urbanismo em 1947. É nesse momento que começa a se delinear com clareza sua área de atuação efetiva como órgão normativo, e se consolida o zoneamento como instrumento de planejamento por excelência. 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 se consolida enquanto prática que representa uma nova etapa no controle do uso e ocupação do solo. O zoneamento ocupa o lugar do plano enquanto saber exclusivo dos técnicos do setor.

Através do levantamento e análise da legislação de uso e ocupação do solo proposta e aprovada em São Paulo, 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. Estratégias de diferenciação de territórios estão presentes na legislação paulistana desde o Código de Posturas de 1886 e nunca deixaram de ser implementadas, 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.

O zoneamento construído e praticado em São Paulo, a partir dos anos 40, teve como referência explícita o modelo de zoneamento desenvolvido nos Estados Unidos. Este é veiculado em São Paulo como fórmula vitoriosa de intervenção na cidade, num momento em que os efeitos da prática do *zoning* americano já vinham sendo questionados em vários trabalhos publicados, 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. Outros estudos caracterizam o zoneamento americano como uma agregação de disposições parciais e afirmam 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.^{xv} É importante esclarecer que diferentemente da experiência americana, na Alemanha, onde se origina o zoneamento, o instrumento se desenvolve como novo método para projetar cidades, atua como base para organização da cidade tanto do ponto de vista técnico/ estrutural como do ponto de vista compositivo/ formal, e é formulado acoplado a políticas sociais. É o caso, por exemplo, da incorporação do zoneamento na concepção das *siedlungen* - bairros residenciais para as classes populares - construídos pelo poder público. 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.

O zoneamento tal como se desenvolve em São Paulo viabiliza a proteção das áreas residenciais de alto padrão de forma maciça, e responde às demandas de controle num setor restrito da cidade. Nesse sentido, assim como o zoneamento americano, atua como instrumento 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, 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. E, também de acordo com a experiência americana, o zoneamento atua como instrumento isolado, sem apoio de outras políticas de intervenção na cidade: é um objetivo, e não parte de um sistema.

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. A partir de 1947, inicia-se um intenso processo de codificação técnica do zoneamento que tem como ponto de partida a mudança substancial a aplicação da legislação de uso e ocupação do solo nas áreas residenciais de alto padrão. Da estratégia de definição de ruas estritamente residenciais, que prevaleceu a partir da década de 30, passa-se à demarcação de zonas constituídas por agrupamentos de bairros, para garantir padrões de ocupação e funcionais dessas áreas.

A construção do zoneamento se dá através de dois processos paralelos e interativos. Por um lado, elaboram-se regulamentações que atingem parcelas do território urbano. 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, protegendo os valores das propriedades dos efeitos do *boom* imobiliário, e potencializando um segmento específico do mercado imobiliário. Por outro lado, procede-se à elaboração de leis abrangentes ao conjunto da cidade. Propostas de leis gerais são elaboradas em 1947, 1949, 1952 e 1955, e nestas se desenvolvem gradientes de zonas funcionais a partir de diferentes articulações de parâmetros de uso e ocupação do solo.

Os projetos de leis gerais e leis parciais elaborados são reveladores de um gradativo aprimoramento do instrumento. Constrói-se, nesses 10 anos, em São Paulo, uma concepção de zoneamento consensual entre os funcionários do Departamento, referenciada nas leis americanas, que são estudadas, analisadas e reproduzidas. Em 1955 o zoneamento já estava tecnicamente dominado pelos engenheiros do Departamento, o formato da lei geral de zoneamento que somente em 1972 é aprovada, já estava absolutamente definido e, em 1957, o setor da cidade efetivamente por ela atingido já estava devidamente submetido ao novo código através de um mosaico de leis parciais. Precisamente entre 1947 e 1957 o saber técnico do zoneamento se consolida na administração municipal.

O processo que se desencadeia a partir de 1947 é de caráter experimental. A cada nova zona demarcada, uma nova combinação de parâmetros urbanísticos é introduzida. O zoneamento se constrói “ao vivo”, por partes, diretamente articulado à dinâmica de alguns setores da cidade, confirmando a hipótese discutida por Mancuso (1978) 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.

A fidelidade ao modelo do zoneamento americano tem, no entanto, seus limites. 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. 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 por engenheiros e engenheiros-arquitetos do Departamento de Urbanismo. 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 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 intensidade de zonas criadas 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 as 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 municípios. 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 ^{xvi}

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”. 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 e por outros engenheiros 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 podermos rapidamente bloquear, proteger, fixar as características residenciais de bairros que merecem, que exigem mesmo essa proteção!^{xvii}

Nesse sentido, a prática desenvolvida em São Paulo ocorre à surdina, no circuito dos processos que se originam 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.

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 primeira lei de zoneamento de São Paulo ter sido aprovada em 1972, no auge do período militar, leva 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 acima é que não 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. Instala-se, 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, se recorreu ao debate público visando sua legitimação. 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 taxação, finanças e habitação. Além disso, um *staff* de estatísticos, pesquisadores e desenhistas foi organizado. Um grande número de audiências públicas foram realizadas, onde representantes de quaisquer interesses afetados podiam apresentar suas opiniões.^{xviii}

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. 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, o debate jurídico também ocorreu, mas apenas nos bastidores.

Bibliografia

- ANDRADE FILHO, Rogério Cesar (1955)“O Zoneamento de São Paulo”, *Engenharia*, São Paulo, out., nº 1 , pp. 9-13
- (1973) “O Zoneamento - Uma Questão Atual - Esboço Histórico”, *Engenharia Municipal*, n.2, pp. 20-33
- ANHAIA MELLO, L.I.R.(1945) “Urbanismo e Democracia”, *Engenharia*, São Paulo, agosto, nº 36, pp. 488-489
- 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
- CITY OF NEW YORK (1927) *Amended Building Zone Resolution, Building Code of the City of New York*, NY, City of NY
- FREIRE, Vitor da Silva(1911) “Melhoramentos de S. Paulo”, *Revista Polytechnica*, São Paulo, Volume VI, fev/mar, pp. 91-145, São Paulo, Casa Vanordan
- 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
- LEME, Maria Cristina(1990) **(Re) Visão do Plano de Avenidas, Tese de Doutorado, São Paulo, FAUUSP**
- LEFEVRE, Henrique Neves (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
- 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
- (1957) “O Plano Diretor de São Paulo”, *Engenharia Municipal*, São Paulo, dezembro, nº 8, pp. 17-22
- (1963) “Extensão Regional do Planejamento da Capital”, *palestra* no Instituto de Engenharia, São Paulo, Xerox
- LEWIS, Harold McLean (1943) *Planning the Modern City*, New York, John Wiley & Sons, Inc.
- MANCUSO, Franco (1978)*Las Experiencias del Zoning*, Barcelona, Gustavo Gili, 1980
- MELO, Marcus André. B. C. de (1992)“O Estado, o boom do século e a crise da habitação : Rio de Janeiro e Recife(1937-1946) in Fernandes, A.M. e Filgueira Gomes, M. A. (1992), *Cidade e História*, UFBA

MUÑOZ AMATO, Pedro (1955)“Planejamento”, *Cadernos de Administração Pública*, Distrito Federal, nº 33, EBAP/ FGV

PEPLER, Elizabeth (1961)“Towns in Brazil”, *Town and Country Planning*, London, vol. XXIX, January, nº 1, pp. 41-44

PMSP/SECRETARIA DE OBRAS PÚBLICAS (1951) *Problemas Urbanos da Capital*, São Paulo, PMSP

PMSP/SECRETARIA DE OBRAS PÚBLICAS (1961) Planejamento, PMSP

PMSP- Departamento de Urbanismo (1949)Ante-Projeto de Lei de Zoneamento

------(1952)Projeto de Lei 267/52

------(1955) Projeto de Lei 1224/55

PMSP (1971) Ementário de Leis Municipais - 1930-1970, São Paulo, Vol.I e II, , DAMU

TAFURI, Manfredo (1975) “La Montaña Desencantada. El Rascacielos y la Ciudad”, in CIUCCI, Giorgio et alii (1975) *La Ciudad Americana*, Barcelona, Gustavo Gilli

VILLAÇA, Flávio (1978)*Estruturação da Metrópole Sul- Brasileira*, Tese de Doutorado, São Paulo, FFCL-USP

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

ⁱGraham,1968

ⁱⁱ Sobre a politização do período e da administração, consultar Levy, Evelin (1984)*Planejamento Urbano do Populismo ao Estado Autoritário, O caso de São Paulo*, Dissertação de Mestrado, São Paulo, FGV; Gohn, Maria da Glória(1995),*História dos Movimentos e Lutas Sociais*, São Paulo, Edições Loyola; Scherer, Rebeca (1987),*Descentralização e Planejamento Urbano no Município de São Paulo*, Tese de Doutorado, São Paulo, FAUUSP

ⁱⁱⁱ Decreto-lei 431 de 7/7/1947

^{iv} Muñoz Amato, 1955; Walker, 1941:111

^vOutros engenheiros chegam a dirigir o Departamento, mas por períodos limitados, como Luis Carlos Berrini (1954) e Julio Cesar Lacrete (1957-1958).

^{vi} Freire, Vitor da Silva,1911:96

^{vii}Leme,1990:145

^{viii}Peppler E., 1961:42

^{ix}Leme, Maria Cristina(1982)*O Planejamento em São Paulo, 1930-1969*, Dissertação de Mestrado, São Paulo, FAUUSP; Osello, Marcos A. (1983) *Planejamento Urbano em São Paulo (1899-1961)*, Dissertação de Mestrado, São Paulo, FGV; Levy, Evelin (1984)*Planejamento Urbano do Populismo ao Estado Autoritário, O caso de São Paulo*, Dissertação de Mestrado, São Paulo, FGV; Grostein, 1987

^xAnhaia Mello,1945: 488

^{xi}Lodi,1950: 24

^{xii}Lodi ,1963:19

^{xiii}Lodi, 1957:20

^{xiv} Para uma análise detalhada dos procedimentos em relação aos loteamentos clandestinos ver Grostein , 1987

^{xv}Tafari, 1975.:439; Walker, 1941:59

^{xvi}PMSP, Processo 54202/54, fl.7

^{xvii}PMSP, Processo 107093/54, fl.3

^{xviii}Lewis ,1943: 261