



Candido Malta Campos e Nadia Somekh

Relatório Moses: a emergência da metrópole

Inicialmente, o executivo municipal foi confiado a um técnico, o arquiteto Christiano das Neves, diretor da Faculdade de Arquitetura Mackenzie. Em agosto de 1947, seis meses depois da posse, foi substituído por um político da Assembleia Legislativa, Paulo Leão. Um ano depois, este foi trocado por Milton Imbroli, que não ficou mais de quatro meses como prefeito. O seguinte, Asdrúbal da Cunha, foi finalmente substituído por Lincoln Prestes, em fevereiro de 1950.

Com o final da Segunda Guerra em 1945, a liderança dos Estados Unidos junto ao mundo capitalista tornou-se incontestável. O Brasil, por sua vez, apresentava uma situação econômica relativamente favorável, devido ao desenvolvimento industrial experimentado no período da guerra. Apesar das atenções americanas estarem mais voltadas para a reconstrução da Europa e do Japão, os demais países aliados necessitavam retomar os níveis de investimentos e de desenvolvimento.

Com a queda do Estado Novo em 1945, a interventoria de São Paulo foi assumida por José Carlos de Macedo Soares, que substituiu Prestes Maia por Abrahão Ribeiro. Segundo o novo esquema constitucional, o prefeito da capital continuava sendo nomeado pelo mandatário

estadual. Nas eleições de 1946 para o Governo do Estado, venceu Adhemar de Barros, mas este não reconduziu Maia à Prefeitura. A política ademarista consistia em revezar prefeitos na capital: foram cinco em três anos.¹

Nesse ínterim, o agravamento da carência de transportes coletivos e a verticalização intensiva dos velhos e novos espaços centrais havia exacerbado os problemas urbanos. Enquanto isso acirrava-se o debate urbanístico paulistano — na Câmara, no Departamento de Urbanismo da Prefeitura, na Comissão do Código de Obras instalada em 1948. Mas a busca de uma racionalidade técnica a ser imposta ao acelerado processo de urbanização, por meio do zoneamento abrangente proposto pelos engenheiros municipais, esbarrava na aliança

São Paulo à noite: dinamismo imobiliário e predominância do automóvel — Praça da Bandeira, anos 1950.



estadual. Nas eleições de 1946 para o Governo do Estado, venceu Adhemar de Barros, mas este não reconduziu Maia à Prefeitura. A política ademarista consistia em revezar prefeitos na capital: foram cinco em três anos.¹

Nesse interim, o agravamento da carência de transportes coletivos e a verticalização intensiva dos velhos e novos espaços centrais havia exacerbado os problemas urbanos. Enquanto isso acirrava-se o debate urbanístico paulistano — na Câmara, no Departamento de Urbanismo da Prefeitura, na Comissão do Código de Obras instalada em 1948. Mas a busca de uma racionalidade técnica a ser imposta ao acelerado processo de urbanização, por meio do zoneamento abrangente proposto pelos engenheiros municipais, esbarrava na aliança



Sobre Edições Cillinas

cada vez mais sólida entre os interesses expansionistas e os esquemas políticos do regime populista. Ao mesmo tempo, reduzia-se a capacidade de investimento do município diante do crescimento da cidade.²

Com o objetivo de colher subsídios para coordenar a intervenção urbanística municipal, o prefeito Lineu Prestes, nomeado por Adhemar em fevereiro de 1950, encomendou um estudo à IBEC — *International Basic Economy Corporation* —, entidade presidida por Nelson Rockefeller e sediada em Nova Iorque, que prestava consultoria técnica a países em desenvolvimento, já havendo elaborado trabalho semelhante para Caracas.

Os termos do contrato com a IBEC, aprovados pela Câmara, estipulavam a necessidade de “um relatório minucioso concernente ao planejamento geral de obras públicas, para a Municipalidade de São Paulo, no qual se incluam estudos, recomendações e planos referentes a: a) uma planta geral e um plano de zoneamento; b) um sistema de artérias de tráfego; c) transporte coletivo; d) parques e praças de recreio; e) retificação do Rio Tietê e saneamento e urbanização das várzeas; f) engenharia sanitária; [e] g) sugestões sobre métodos de financiamento para a realização das obras e serviços públicos.”³

A direção do estudo foi confiada a Robert Moses, engenheiro e advogado nova-iorquino que estava à frente das principais iniciativas e equipamentos urbanos realizados em Nova Iorque nas décadas de 1930 a 1960, como o sistema

de *parkways* e vias expressas de Long Island, pontes e túneis de acesso a Manhattan, parques, *playgrounds* e sistemas de recreação, além de participar de comissões de planejamento e dirigir poderosos organismos semipúblicos responsáveis pela provisão e gestão de infra-estrutura urbana.

Para a elaboração do relatório, a equipe da IBEC contava com dez consultores⁴ e com a colaboração de quatro engenheiros municipais paulistanos, enviados com esse objetivo a Nova Iorque: Luiz Carlos Berrini Júnior, do Departamento de Urbanismo, Mário Lopes Leão, do Departamento de Serviços Municipais, Paulo Wilken e José Celestino Bourroul, ambos do Departamento de Obras Públicas.

Desde o final da década de 1940, São Paulo já havia superado os dois milhões de habitantes e continuava a apresentar altos índices de desenvolvimento, principalmente industrial. Essa explosão urbana havia provocado o surgimento de duas correntes urbanísticas. De um lado, a corrente progressista, liderada pelo engenheiro Francisco Prestes Maia, autor do Plano de Avenidas, e que havia sido prefeito da Capital durante todo o período do Estado Novo (1938-1945), quando iniciou a implantação de seu ambicioso plano. Prestes Maia defendia o livre crescimento e expansão da metrópole. De outro lado, a corrente que defendia um modelo urbanístico de controle e limitação do crescimento urbano, opondo-se principalmente à instalação de novas indústrias, geradoras de novos empregos que provocaria um cresci-

² Sobre esse período veja Futuras, Sarah, “Planejamento e zoneamento, São Paulo 1947-1972” Tese de Doutorado, FAU / USP, 1996.

³ International Basic Economy Corporation, Programa de melhoramentos públicos para a cidade de São Paulo, New York, IBEC, 1950, página 8.

⁴ Estes eram: o advogado Frederic Alva Collins, conselheiro jurídico, e os engenheiros Sidney H. Dingham, especializado em transportes, William Chapin, especialista em vias expressas, Richard Gould e Thorneike Saville, sanitaristas, Arthur Hodgkiss e William Latham, especialistas em parques, áreas verdes e recreação, além de três colaboradores próximos de Moses que funcionavam como consultores gerais — Sidney Shapiro, da Long Island State Park Commission, George Spargo e Harry Taylor, ambos da Triborough Bridge and Tunnel Authority.

5 acompanhado por desenhos ilustrativos, fotos de São Paulo e Nova York, e algumas cifras, o texto quase não contém mapas: um mostrando a inserção da cidade na região próxima a rede de estradas, e outro trazendo, em grandes linhas, o sistema de vias expressas e de transportes proposto, com um detalhe ampliado da área central.

À esquerda, vale do Anhangabaú: os portões da cidade (ao fundo) e o predomínio do automóvel.

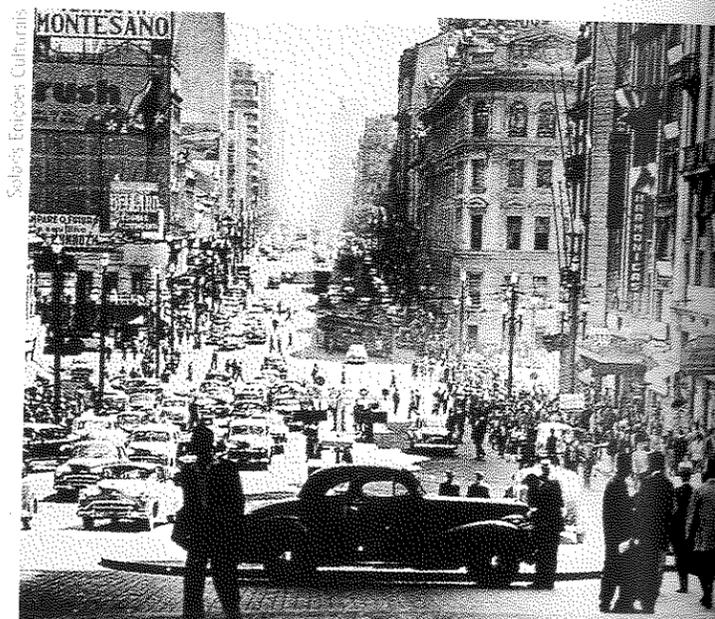
À direita, vista da Praça Antonio Prado em direção à Avenida São João nos anos 1950: congestionamento crescente.

mento incontrolável da cidade. Esta linha era liderada pelo engenheiro-arquiteto Luís Inácio de Anhaia Mello, um pioneiro do ensino do urbanismo, onde atuava desde 1918, como professor da Escola Politécnica, e que também já havia sido prefeito da cidade, em dois curtos períodos em 1931.

A contratação do IBEC poderia abordar estas diferentes posições e conciliar o crescimento da cidade com a adequação de sua incipiente infra-estrutura, principalmente na área dos transportes.

A idéia de se desenvolver um sistema de transporte coletivo mais eficiente vinha do final dos anos 1920, com a proposta da *Light* de implantar um sistema de linhas de metrô, integradas às linhas de bondes existentes, da qual ela já era concessionária desde o início do século.

Finalizado e editado em versão bilingüe em novembro de 1950, sob o título de Programa de melhoramentos públicos para a cidade de São Paulo, o relatório Moses é composto por uma apresentação, listando os objetivos constantes do contrato; uma síntese das conclusões, assinada pelo próprio Robert Moses; e um corpo de texto assinado pelos consultores, desenvolvendo os mesmos temas e propostas resumidos na parte introdutória. Ao contrário do Plano de Avenidas, já se esboça uma organização setorial: zoneamento, sistema viário, saneamento, áreas verdes são tratados em itens específicos. Não há, contudo, um diagnóstico quantitativo detalhado no relatório, que se baseia nas informações e levantamentos sumários então disponíveis na Prefeitura.⁵



Finalizado e editado em versão bilingüe em novembro de 1950, sob o título de Programa de melhoramentos públicos para a cidade de São Paulo, o relatório Moses é composto por uma apresentação, listando os objetivos constantes do contrato; uma síntese das conclusões, assinada pelo próprio Robert Moses; e um corpo de texto assinado pelos consultores, desenvolvendo os mesmos temas e propostas resumidos na parte introdutória. Ao contrário do Plano de Avenidas, já se esboça uma organização setorial: zoneamento, sistema viário, saneamento, áreas verdes são tratados em itens específicos. Não há, contudo, um diagnóstico quantitativo detalhado no relatório, que se baseia nas informações e levantamentos sumários então disponíveis na Prefeitura.⁵

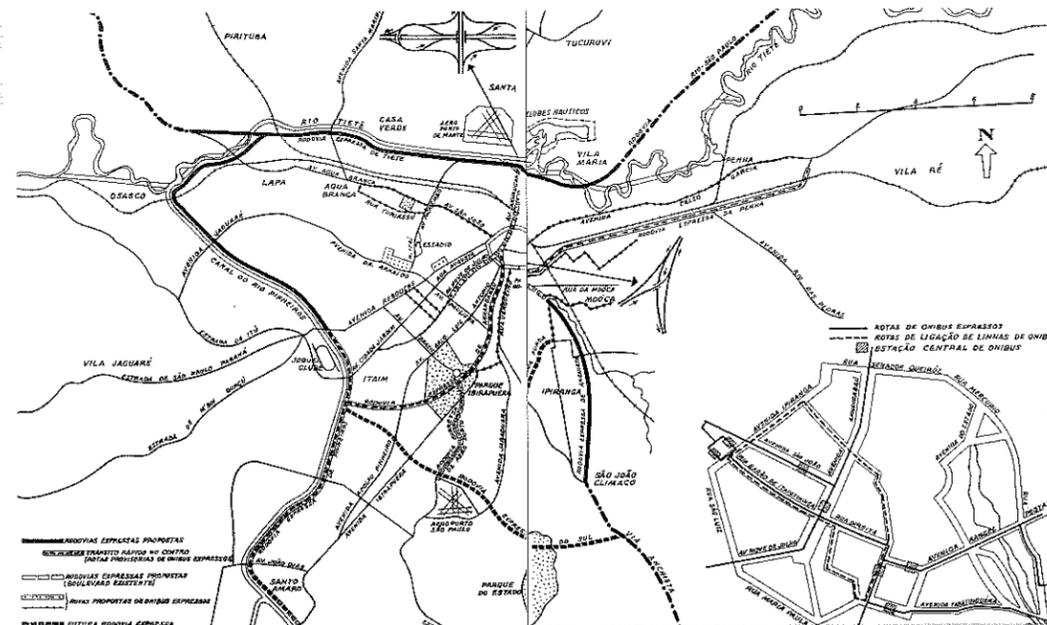


O conteúdo do relatório é eminentemente pragmático, mas bastante genérico.⁶ Não há planta de zoneamento ou de equipamentos, nem desenhos detalhados das propostas (apenas vistas de seções típicas para vias locais, principais e expressas). Trata-se de um conjunto de recomendações que, embora não mereça o título de plano urbanístico, poderia, por sua objetividade e exequibilidade, contribuir para orientar a intervenção municipal. No entanto, o trabalho do IBEC ressent-se da falta de uma proposta clara em termos de estrutura urbana.

Moses foi um defensor da idéia do subúrbio "conectado" à cidade por grandes avenidas permitindo as duas possibilidades de cotidiano — viver na grande cidade e o fim de semana no campo, ou viver em uma grande casa de cam-

po e manter na cidade um pequeno apartamento (LEME, 1999).

No desenho das proposições viárias, o modelo radial-perimetral de Prestes Maia perde sua integridade. O segundo circuito perimetral previsto no Plano de Avenidas desaparece, enquanto as marginais Tietê e Pinheiros deixam de ser articuladas por uma ligação Sul-Leste, que formaria a terceira circundante no plano de 1930. Além disso, desiste-se da transferência das estradas de ferro, considerada inviável. Embora o princípio central do relatório seja a necessidade de vias expressas, estas são pensadas algo casuisticamente, tendo em vista a articulação das novas rodovias em construção na época (Anchieta, ligando a capital a Santos; Anhanguera, no rumo do interior do Estado; e São Paulo-Rio, atual Via Dutra) e a facilidade de exe-



Propostas viárias do Relatório Moses: marginais, interligação com o aeroporto e com as rodovias.

5. Relatório do IBEC, Programa de melhoramentos públicos para a cidade de São Paulo, novembro de 1950, p. 147. 6. LEME, 1999, p. 100. 7. Relatório do IBEC, Programa de melhoramentos públicos para a cidade de São Paulo, novembro de 1950, p. 147.

⁷ Quase todas essas vias expressas foram realizadas nas décadas seguintes. A Rodovia Expressa de Tietê (atual Marginal Tietê) uniria a Anhanguera à Via Dutra. A Avenida Teresa Cristina de Prestes Maia seria promovida a Rodovia Expressa de Água Funda (atual Avenida Ricardo Jafet); a Avenida Itororó, a Rodovia Expressa de Anhangabaú (atual Avenida 23 de Maio), com uma variante acessando o Aeroporto de Congonhas, implantado em meados dos anos 30 (atual Avenida Rubem Berta). Juntamente com uma nova ligação entre a Avenida do Estado e o Ipiranga (atual Avenida das Junias Provisórias) essas artérias articulariam o sistema viário paulistano à Via Anchieta, acesso ao porto de Santos, e ao aeroporto, novas entradas da cidade

ção (aproveitamento de fundos de vale, das várzeas dos rios, da faixa da Central do Brasil).

Quase todos os trajetos já constavam do Plano de Avenidas e, por conseguinte, das intervenções em pauta na Prefeitura: marginais Tietê e Pinheiros (apenas em uma margem), Radial Leste, prolongamento da Avenida Nove de Julho. Salientava-se a adoção generalizada do

conceito de via expressa sem cruzamentos em nível, a articulação com as novas rodovias e o aeroporto.⁷ Dessa maneira, o desenho adotado no relatório assume um caráter mais aberto, preocupado com as ligações regionais, nacionais e internacionais da capital, no lugar do modelo coerente e de certa forma mais auto-suficiente do Plano de Avenidas.

Problemas e perspectivas

Na visão do relatório Moses, São Paulo era uma cidade repleta de dificuldades e insuficiências, marcada por graves carências urbanas. A ótica do planejador torna-se realista, evitando encobrir o panorama problemático com propostas grandiloqüentes. Mesmo assim, o crescimento urbano não era visto como um problema em si. Para dar conta dos crescentes déficits em termos de infra-estrutura viária, saneamento, áreas verdes e transportes, bastaria contar com investimentos adequados: o movimento expansionista, uma vez organizado e canalizado na direção correta, era algo positivo, exigindo apenas recursos técnicos e financeiros compatíveis.

Os constantes paralelos, traçados entre São Paulo e Nova Iorque, reforçam esse ponto de vista. Como referência desejável, mostram-se *expressways* norte-americanas. A escala metropolitana, as grandes massas de edifícios, automóveis e pessoas surgem como modelo para a cidade. Contudo, a distância entre esse ideal nova-iorquino e a realidade precária da São Paulo de 1950 reaparece a todo instante

nas fotos, limitando o relatório a proposições mais modestas.

Para desatar o renitente nó dos transportes coletivos paulistanos, as soluções colocadas se resumem à compra de 500 ônibus importados (reafirmando o caráter rodoviarista do estudo, e dando ao relatório um aspecto comerciante que destoa de suas pretensões técnicas), à criação de rotas de ônibus expressos e à destinação de espaço, no canteiro central das vias expressas, para um futuro sistema de metrô. Mário Lopes Leão, um dos quatro engenheiros brasileiros que estava na equipe de Robert Moses, já havia proposto, anteriormente, a implantação de um sistema metroviário que utilizava os canteiros centrais das avenidas propostas por Prestes Maia.

A questão do saneamento merece considerações recomendando a implantação de um sistema de coleta e tratamento de esgotos. Novos parques e equipamentos recreativos são sugeridos, incluindo *playgrounds* ao ar livre: destaca-se a importância da recreação ativa como recurso de integração das massas urbanas.⁸

⁸ O relatório chega a propor o aproveitamento das praias de Santos, por meio de modernos arranjos de acesso, apoio e estacionamento, como uma máquina eficaz de lazer, criando uma válvula de escape para as tensões citadinas – a exemplo do que Moses fizera em Jones Beach, próxima a Nova York, transformada em parque eficiente que recebia cem mil banhistas por dia

conceito de via expressa sem cruzamentos em nível, a articulação com as novas rodovias e o aeroporto.⁷ Dessa maneira, o desenho adotado no relatório assume um caráter mais aberto, preocupado com as ligações regionais, nacionais e internacionais da capital, no lugar do modelo coerente e de certa forma mais auto-suficiente do Plano de Avenidas.

nas fotos, limitando o relatório a proposições mais modestas.

Para desatar o renitente nó dos transportes coletivos paulistanos, as soluções colocadas se resumem à compra de 500 ônibus importados (reafirmando o caráter rodoviarista do estudo, e dando ao relatório um aspecto comerciante que destoava de suas pretensões técnicas), à criação de rotas de ônibus expressos e à destinação de espaço, no canteiro central das vias expressas, para um futuro sistema de metrô. Mário Lopes Leão, um dos quatro engenheiros brasileiros que estava na equipe de Robert Moses, já havia proposto, anteriormente, a implantação de um sistema metroviário que utilizava os canteiros centrais das avenidas propostas por Prestes Maia.

A questão do saneamento merece considerações recomendando a implantação de um sistema de coleta e tratamento de esgotos. Novos parques e equipamentos recreativos são sugeridos, incluindo *playgrounds* ao ar livre: destaca-se a importância da recreação ativa como recurso de integração das massas urbanas.⁸

Ao contrário do que havia sido solicitado pelo contrato, o relatório Moses, embora assinalasse a urgência de uma legislação moderna e abrangente de zoneamento para São Paulo, substituindo as restrições pontuais e descoordenadas constantes do código de obras, limita-se a citar a proposta de zoneamento já elaborada pelos técnicos do Departamento de Urbanismo local, propondo aperfeiçoamentos, mormente no sentido de pormenorizar e delimitar melhor os diferentes usos.⁹

No que se refere ao financiamento das obras, o trabalho da IBEC demonstra realismo coerente com sua visão pragmática. Reconhecendo os limites orçamentários da Prefeitura, propõe partilhar o custo da rede de vias expressas com os governos estadual e federal. A renovação da frota de ônibus seria financiada pelo aumento das tarifas; as obras de saneamento, pelas taxas

de água e esgoto; a criação de parques e *playgrounds*, pelas verbas destinadas à educação.

Um esquema institucional inovador é proposto para a reurbanização da várzea do Pinheiros — objeto de acordo entre o Governo Estadual e a *Light*, pelo qual esta canalizava o rio, reservava faixas para vias férreas e avenidas marginais, e leiloava os terrenos remanescentes. Segundo Moses, tal acordo deveria ser substituído pela criação de uma corporação semipública, com a participação dos interessados, que poderia impor normas urbanísticas adequadas aos loteamentos.

Entidades do gênero eram a marca registrada da administração Moses em Nova Iorque: sua autonomia evitava a ingerência política, e sua estrutura permitia uma gestão eficiente, enquanto seu caráter não-comercial garantia a

Instrumentos

⁹ Desde meados da década de 40, técnicos do Departamento de Urbanismo desenvolviam propostas para o zoneamento em São Paulo. Em 1947 uma primeira minuta foi desenvolvida por Henrique Neves Lefevre e Rogério de Andrade Filho, dois anos mais tarde outro projeto de lei foi elaborado, definindo nove tipos de zonas — Comercial Principal, no centro, e Secundária, no Brás, Santa Efigênia e Liberdade; Residenciais R1 (mais verticalizada e comercial, na Lapa, Pinheiros, Santo Amaro, Higienópolis), R2 (residencial com casas e apartamentos, em Perdizes, Cerqueira César, Vila América, Vila Mariana, Ipiranga), R3 (estrictamente residencial unifamiliar) e R4 (zona genérica abrangendo toda a periferia); Industrial Principal e Secundária; e Mista. E esta a proposta citada pelo relatório Moses, o respectivo projeto de lei havia sido barrado antes de chegar ao legislativo. (O mesmo ocorreu com duas novas versões de zoneamento, com minutas de projetos de lei, em 1952 e 1955.) Os consultores da IBEC enviaram à Prefeitura paulistana cópia da legislação nove-iorquina de zoning, inaugurada em 1916, que estava sendo revista naquele mesmo ano de 1950 (o chamado rezoning, com alterações que influenciaram os projetos de lei paulistanos de 1952 e 1955). Vide FETLOW, Sarah — Op. cit., página 83 e 113 a 117.



Vista da Avenida São Luís nos anos 1940.

busca do bem público. Eram dirigidas por representantes do *establishment* estatal e empresarial norte-americano, a elite técnica que adiantava os interesses do grande capital pelos esquemas fordistas de integração e crescimento econômico, voltando-se, nesse caso, ao aparelhamento e equipamento dos centros urbanos.

Vantagens semelhantes eram visadas, em São Paulo, por arranjos entre o setor público e empresas privadas (*Light, City*, iniciativas individuais) pelos quais o processo de urbanização podia ser coordenado por uma elite "esclarecida" —situação recorrente na primeira metade do século XX, em que predominava o modelo da capital agro-exportadora. Com a emergência do pólo industrial paulistano, tais acordos de cavalheiros deveriam evoluir, na visão de Moses, para articulações institucionais avançadas, amparadas em uma legislação minuciosa, superando os padrões liberais e individualistas da cidade comercial.

No entanto, em vez de evoluir para esse patamar desenvolvido, a São Paulo de 1950 não conseguia impor novas instâncias de coordenação urbanística. A esfera técnica se distanciava do jogo político, e não surgia um grupo dominante que pudesse comandar o processo de intervenção, a exemplo do império de Moses em Nova Iorque. Iniciativas de racionalização do espaço urbano, essenciais ao bom funcionamento da metrópole industrial, esbarravam nas contradições do regime populista, em que interesses imobiliários podiam se aliar às demandas populares em torno da inexorabilidade de uma expansão à margem de qualquer veleidade urbanística. Nessa situação, os traços circunstanciais e pragmáticos do relatório Moses eram o máximo a que se podia aspirar; os impasses do planejamento paulistano na década seguinte transparecem no engavetamento das propostas para o zoneamento e para o Plano Diretor elaboradas pelo Departamento de Urbanismo.

As propostas de zoneamento nos anos 1950

O projeto de lei de zoneamento, elaborado pelo Departamento de Urbanismo em 1949, havia sido barrado antes de chegar ao legislativo. Sintomaticamente, o mesmo ocorreria com duas novas versões do zoneamento, com suas correspondentes minutas de projetos de lei, em 1952 e 1955. A primeira absorvia elementos do *rezoning* nova-iorquino, transmitido por Moses: uma tipologia de zonas com parâmetros de uso, altura e áreas, que poderia ser aplicada a diferentes locais como um recei-

tuário, desvinculando o conceito de uma realidade urbana determinada. Desde a definição dos perímetros central, urbano e suburbano e do "triângulo comercial" trinta anos antes, as zonas paulistanas eram pensadas primordialmente em termos de sua inserção e especificidade, enquanto o exemplo norte-americano apontava para uma postura mais abstrata, tipificando usos, classificando categorias e recorrendo a índices matemáticos para definir os padrões de ocupação.

No entanto, em vez de evoluir para esse patamar desenvolvido, a São Paulo de 1950 não conseguia impor novas instâncias de coordenação urbanística. A esfera técnica se distanciava do jogo político, e não surgia um grupo dominante que pudesse comandar o processo de intervenção, a exemplo do império de Moses em Nova Iorque. Iniciativas de racionalização do espaço urbano, essenciais ao bom funcionamento da metrópole industrial, esbarravam nas contradições do regime populista, em que interesses imobiliários podiam se aliar às demandas populares em torno da inexorabilidade de uma expansão à margem de qualquer velocidade urbanística. Nessa situação, os traços circunstanciais e pragmáticos do relatório Moses eram o máximo a que se podia aspirar; os impasses do planejamento paulistano na década seguinte transparecem no engavetamento das propostas para o zoneamento e para o Plano Diretor elaboradas pelo Departamento de Urbanismo.

tuário, desvinculando o conceito de uma realidade urbana determinada. Desde a definição dos perímetros central, urbano e suburbano e do "triângulo comercial" trinta anos antes, as zonas paulistanas eram pensadas primordialmente em termos de sua inserção e especificidade, enquanto o exemplo norte-americano apontava para uma postura mais abstrata, tipificando usos, classificando categorias e recorrendo a índices matemáticos para definir os padrões de ocupação.

Ao contrário da tradição europeia, particularmente a alemã (desenvolvida por administrações municipais de esquerda) que associava o zoneamento a planos efetivos, a políticas fundiárias, à municipalização do solo urbano e a iniciativas habitacionais, priorizando os efeitos sociais e redistributivos da regulação urbanística, o modelo para Anhaia Mello e outros proponentes do zoneamento paulistano foi o norte-americano. Desenvolvido por comissões em que tinham peso decisivo os interesses empresariais e os setores dominantes locais, nos Estados Unidos o *zoning*, além de ser instrumento de controle das densidades e usos, racionalizando o espaço para apoiar as atividades econômicas, era usado para consagrar a segregação espacial entre segmentos sociais e proteger os valores imobiliários.¹⁰

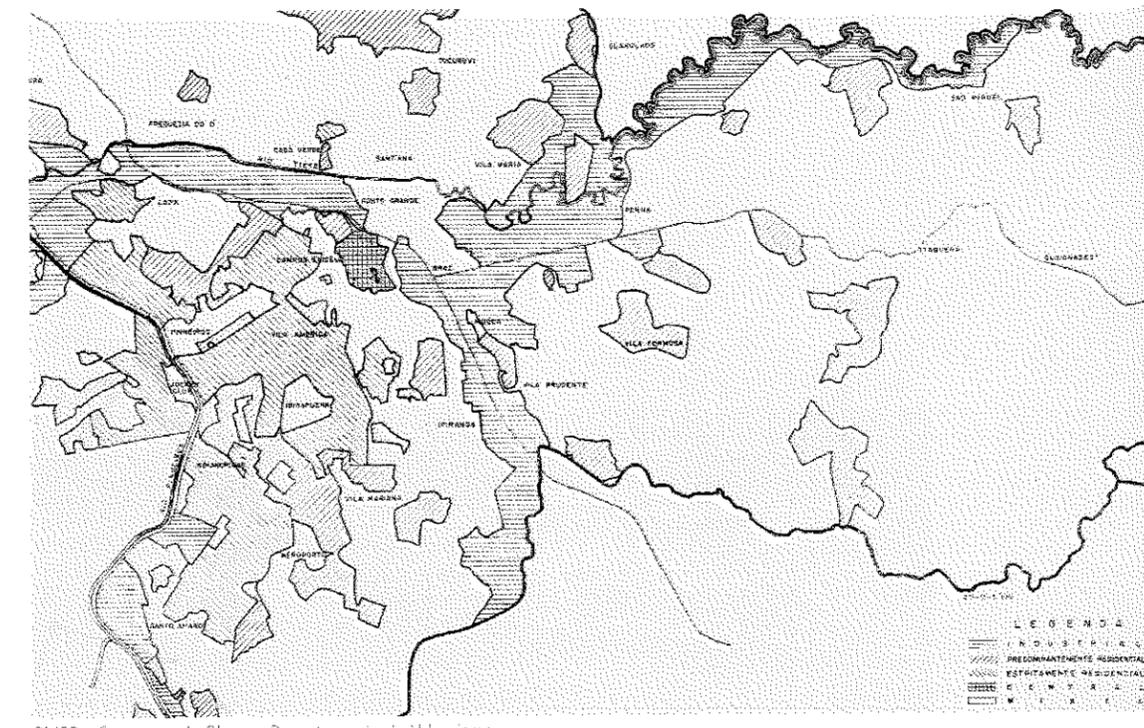
Mesmo nessa versão descomprometida com implicações sociais e desvinculada de um planejamento mais abrangente, o zoneamento era quase um tabu para os setores dominantes paulistanos. Desde as primeiras décadas do século, a Câmara minava sistematicamente as propostas reguladoras oriundas do setor de obras e urbanismo municipal; a reabertura do legislativo e sua incorporação aos esquemas populistas do segundo pós-guerra exacerbaram o descolamento entre as propostas técnicas e a prática política.

Nos anos de 1950, a liberalização dos controles ao crescimento vertical atingiu o paroxismo, e o adensamento passou a ocorrer de forma indiscriminada, por meio de imensos prédios de escritórios ou quitinetes que ocupavam os ter-

renos centrais. Ao mesmo tempo, o crescimento urbano à margem da lei, sempre tolerado oficiosamente, passou a ser objeto de anistias periódicas: em 1953, 1955, 1962 e 1968 as ruas dos loteamentos clandestinos foram oficializadas em massa, enquanto a infra-estrutura e os serviços urbanos eram gradualmente estendidos à periferia, por meio da atuação clientelista de prefeitos como Jânio Quadros (1953-1955) e Adhemar de Barros (1957-1961).

Órgão "eminentemente técnico e legalista", o Departamento de Urbanismo não conseguiu se impor no quadro político dos anos 1950, marcado pelo populismo e pela alta rotatividade entre os mandatários da capital paulista (16 prefeitos entre 1945 e 1961).¹¹ Seus esforços

¹⁰ *Ibid.*, página 71; Mancuso, Franco: *Las experiencias del zoning*. Barcelona, Gustavo Gili, 1978, páginas 306 e seguintes.
¹¹ *Ibid.*, página 66.



PMSB - Secretaria de Obras - Departamento de Urbanismo

Zoneamento industrial a partir da Lei de Ruídos (1955).

permaneciam isolados e tanto o Plano Diretor quanto o zoneamento abrangente não saíram do papel. Com a derrota dos projetos de lei, os técnicos induziam a Prefeitura a legislar por decreto, por meio dos quais promovem, a partir de 1954 a extensão maciça do Artigo 40 do Código de Obras, que definia vias estritamente residenciais, a diversos bairros de classe alta. Mantinha-se a política anterior de empregar um conjunto de leis parciais no lugar de um zoneamento abrangente, sendo tal legislação dirigida preferencialmente à proteção e qualificação das áreas mais prestigiosas da cidade. No lugar da monofuncionalidade do Artigo 40, adotavam o princípio da unidade de vizinhança, distribuindo residências unifamiliares, prédios de apartamentos, comércio e serviços de âmbito local.¹² Mesmo assim, as leis custavam a ser aprovadas pela Câmara e eram contesta-

das com base em argumentos jurídicos a favor das prerrogativas da propriedade privada.

Finalmente, em 1955 e 1957, foram aprovadas as primeiras leis abrangentes, independentes do código de obras, que adotavam alguns parâmetros modernos de zoneamento. Em 1955 a Lei de Ruídos definiu, com base no argumento de evitar o incômodo do barulho, zonas estritamente residenciais, industriais e predominantemente residenciais, além da zona central, estipulando os usos incômodos que não poderiam se instalar em cada uma delas.¹³ Na verdade, a lei nada mais fazia que consagrar a proteção já oferecida pelo Artigo 40 aos bairros residenciais "nobres" e o caráter industrial das várzeas do Tietê, Pinheiros e Tamanduateí, sendo seu efeito inócuo em relação ao restante da cidade.¹⁴

Mais polêmica foi a lei aprovada em 1957 a partir da proposta de Anhaia Mello, desenvolvida em conjunto com a Comissão Orientadora do Plano da Cidade em 1954 — à revelia do Departamento de Urbanismo e do próprio prefeito Adhemar de Barros. Buscando frear o crescimento vertical, estabelecia coeficientes máximos de aproveitamento padronizados para todo o município (ou seja, sem adotar zonas diferenciadas) equivalentes a quatro vezes a área do lote para edifícios residenciais e seis vezes para usos comerciais e de serviços. Para incentivar a solução do problema do estacionamento em uma cidade crescentemente motorizada, garagens eram eliminadas do cálculo de área construída para efeitos do controle de coeficientes. Finalmente, substituía-se o antigo controle de

¹² Leis Municipais nº 4732 e 4792, de 1955.
¹³ Lei Municipal nº 4805, de 1955.
¹⁴ FALGOUT, Sarah; op. cit., páginas 108 e 109.



*São Paulo nos anos 1950:
 vista da área central a
 partir do Palácio das Indústrias.*

das com base em argumentos jurídicos a favor das prerrogativas da propriedade privada.

Finalmente, em 1955 e 1957, foram aprovadas as primeiras leis abrangentes, independentes do código de obras, que adotavam alguns parâmetros modernos de zoneamento. Em 1955 a Lei de Ruídos definiu, com base no argumento de evitar o incômodo do barulho, zonas estritamente residenciais, industriais e predominantemente residenciais, além da zona central, estipulando os usos incômodos que não poderiam se instalar em cada uma delas.¹³ Na verdade, a lei nada mais fazia que consagrar a proteção já oferecida pelo Artigo 40 aos bairros residenciais "nobres" e o caráter industrial das várzeas do Tietê, Pinheiros e Tamanduateí, sendo seu efeito inócuo em relação ao restante da cidade.¹⁴

Mais polêmica foi a lei aprovada em 1957 a partir da proposta de Anhaia Mello, desenvolvida em conjunto com a Comissão Orientadora do Plano da Cidade em 1954 — à revelia do Departamento de Urbanismo e do próprio prefeito Adhemar de Barros. Buscando frear o crescimento vertical, estabelecia coeficientes máximos de aproveitamento padronizados para todo o município (ou seja, sem adotar zonas diferenciadas) equivalentes a quatro vezes a área do lote para edifícios residenciais e seis vezes para usos comerciais e de serviços. Para incentivar a solução do problema do estacionamento em uma cidade crescentemente motorizada, garagens eram eliminadas do cálculo de área construída para efeitos do controle de coeficientes. Finalmente, substituía-se o antigo controle de

alturas em função da largura da rua pelo "moderno" sistema dos coeficientes. Na verdade, a proposta original de Anhaia Mello, constante de seu "Plano Regional de São Paulo", de 1954, incluía uma previsão de alturas máximas equivalentes a uma vez e meia a largura das vias e um teto máximo de trinta metros de altura para qualquer edificação, ecoando a postura controladora de Victor Freire, em 1918. A imposição de um coeficiente máximo geral para toda a cidade não esgotava seu programa urbanístico; apenas estabelecia um patamar mínimo para controle das densidades, uma vez que o crescimento ilimitado era para Mello a principal causa dos problemas urbanos.¹⁵

Seguindo esse princípio, também se estipulava na lei 5261 uma cota mínima de 35 m² de área de terreno por unidade habitacional em prédios de apartamentos, o que, segundo a postura de Mello, induzia a menores densidades, inviabilizando os conjuntos de quitinetes e conjugados que até então se multiplicavam na área central de São Paulo. A densidade líquida máxima permitida pela lei era de 600 habitantes por hectare.¹⁶

Violentemente criticado por Prestes Maia — que representava a posição contrária, favorável ao crescimento sem limites — e pelo setor imobiliário, como se fosse travar o desenvolvimento da cidade, esse controle de coeficientes e densidades seria burlado muitas vezes pela aprovação de prédios de apartamentos disfarçados como escritórios ou hotéis, para se beneficiar do coeficiente seis, e pela designação de quartos como salas, para disfarçar o adensamento

populacional resultante. A partir do início da década de 1960 várias propostas para elevar o coeficiente resultaram na aprovação (por decurso de prazo), em 1966, do coeficiente seis para todos os usos.¹⁷

Nesse interim, São Paulo continuava sem um plano diretor em moldes modernos, a despeito dos esboços desenvolvidos no Departamento de Urbanismo e dos apelos de um grupo cada vez mais destacado de arquitetos modernistas. Vários esforços foram feitos para suprir tal lacuna, com o Plano Regional de Anhaia Mello (1954); a montagem, por Mello, de um centro de estudos em planejamento urbano na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (1958); e a compilação dos resultados obtidos no Departamento de Urbanismo como parte do relatório final da gestão do prefeito Adhemar de Barros (1957-1961). Nenhum desses esforços, todavia, foi assumido como política pública ou transformado em Plano Diretor oficial. Essa situação era vista como um grande obstáculo no que se referia à adoção de um patamar mais desenvolvido em termos de regulação urbanística no município: supunha-se que o zoneamento só poderia ser implantado uma vez definido o plano diretor, mas essa definição (como agora) dependia de um consenso que nunca chegava a ser alcançado. Entre esses esforços de planejamento dos anos de 1950, o que mais teria ressonância nos anos seguintes seria o plano surgido da iniciativa do Padre Lebrez e seu movimento Economia e Humanismo, com a pesquisa sobre a Estruturação Territorial da Aglomeração Paulistana.

¹⁵ Meyer, Regina Maria Proserpi "Metrópole e urbanismo: São Paulo anos 50." Tese de Doutorado. FAU/USP, São Paulo, 1991, páginas 169 a 179.

¹⁶ Lei Municipal nº 5261, de 1957.

¹⁷ Lei Municipal nº 6877, de 11 de maio de 1966.

Denise Antonucci

SAGMACS: o estudo que fez escola



Em linha radicalmente oposta à do urbanismo emblemático pelo Plano de Avenidas e pelo relatório Moses, a partir dos anos de 1950 uma das mais importantes referências para o planejamento entre acadêmicos e profissionais paulistanos passou a ser o trabalho do padre dominicano francês Louis-Joseph Lebrez (1897-1966), teólogo e um dos fundadores, na França, do movimento Economia e Humanismo, com seu Centro de Estudos de Economia e Humanismo e a revista com o mesmo título.¹

Este movimento foi proposto no segundo pós-guerra como alternativa ao dilema ideológico da Guerra Fria entre comunismo e capitalismo, como uma "terceira via" humanista e cristã, centrada no atendimento às necessidades do homem, conciliando desenvolvimento econômico e bem-estar social. Crucial desse ponto de vista era o planejamento urbano, para o qual foi desenvolvida uma metodologia, baseada na análise da estruturação territorial e no diagnóstico das carências urbanas. Em 1947, Lebrez veio a São Paulo expor essas idéias na Escola de Sociologia e Política, fundando na cidade um núcleo do movimento; com seus discípulos brasileiros fundou a SAGMACS – Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais, visando aplicar seu método na prática. No governo estadual de Lucas Nogueira Garcez (1951-1953) promoveu um estudo sobre possibilidades e necessidades do Estado de São Paulo e, em 1954, foi chamado ao Recife quando elaborou dois estudos sobre desenvolvimento e zoneamento.²

Com a saída de Jânio Quadros da Prefeitura para disputar o Governo do Estado nas eleições de 1955, foi convocada uma nova eleição municipal para um mandato complementar de dois anos, vencida pelo ademarista Juvenal Lino de Matos. Ameaçado por denúncias e processos, este assumiu uma cadeira no Senado em abril de 1956. Seu vice era Wladimir de Toledo Piza, do Partido Democrata Cristão, que ao tomar posse reuniu-se com o Padre Lebrez para fixar os objetivos de um estudo para São Paulo, dando início à pesquisa sobre necessidades e possibilidades da aglomeração paulistana.

Contratou-se a SAGMACS,³ que desenvolveu, em vez de um plano propriamente dito, uma pesquisa visando entender São Paulo, cuja elaboração constituiu um marco na formação dos urbanistas paulistanos. Tratava-se de um estudo voltado ao planejamento e desenvolvimento priorizando programas de melhoria das condições de vida urbana para toda a população, por meio do conhecimento da cidade real, suas carências e potencialidades.⁴

O estudo foi concluído em 1958, já na gestão populista de Adhemar de Barros.⁵ Isso implicou o engavetamento da maior parte dos resultados, que nunca foram publicados na íntegra. Não chegou a constituir-se em base para um Plano Diretor, mas teria grande ressonância nas concepções subsequentes de planejamento urbano.

A Estrutura Urbana da Aglomeração Paulista-

¹ GERAUD, Roger. "O Homem e sua obra". Suplemento *Folha de S. Paulo*, 1956.

² "O movimento Economia e Humanismo. Um método e uma formação." In: LIMA, Maria Cristina da Silva (org.). *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. São Paulo, Nobel / Edusp, 1999, páginas 430 a 432.

³ A SAGMACS era constituída pelo Diretor Presidente Antônio Delorenzo Neto, pelo Diretor Gerente José Gomes de Moraes Neto, pelo Diretor Técnico Benevenuto de Santa Cruz, e pelos Diretores Adjuntos desembargador J. B. de Arruda Sampaio e arquiteto Domingos Theodoro de Azevedo. Além destes participaram da pesquisa em São Paulo o urbanista pernambucano Antônio Bañar, Mario Larangerá, Clementina de Ambrósio, Celso Lamparelli e outros.

⁴ LAMPARELLI, Celso Monteiro. "O ideal do urbanismo em São Paulo em meados do século XX." Anais do III Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, São Carlos, 1994.

⁵ O Prefeito Adhemar de Barros, que recebeu o projeto da equipe do Padre Lebrez, não se interessou pela iniciativa e, pouco antes da data marcada para a entrega oficial, consta ter afirmado: "Entregue assim mesmo, já tem muita coisa, ninguém vai ler mesmo." "Tempo comprova validade do relatório Lebrez." *O Estado de São Paulo*, 28 de dezembro de 1977.

...apoiada pelo Plano de Avenidas e pelo ... a partir dos anos de 1950 uma ... referências para o pla- ... acadêmicos e profissionais ... o trabalho do padre ... Louis-Joseph Lebre (1897- ... um dos fundadores, na Fran- ... Humanismo, com ... Economia e Huma- ... com o mesmo título.¹

... no segundo pós- ... dilema ideológico da ... e capitalismo, ... humanista e cristã, ... as necessidades do ... desenvolvimento econô- ... Crucial desse ponto de ... urbano, para o qual foi ... metodologia, baseada na ... territorial e no diag- ... urbanas. Em 1947, Lebre ... suas idéias na Escola de ... fundando na cidade um ... com seus discípulos bra- ... SAGMACS – Sociedade para ... Aplicada aos ... visando aplicar seu méto- ... guerra estadual de Lucas No- ... 1960) promoveu um estu- ... e necessidades do Estado ... 1964, foi chamado ao Recife ... resultados sobre desenvolvi-

Com a saída de Jânio Quadros da Prefeitura para disputar o Governo do Estado nas eleições de 1955, foi convocada uma nova eleição municipal para um mandato complementar de dois anos, vencida pelo ademarista Juvenal Lino de Matos. Ameaçado por denúncias e processos, este assumiu uma cadeira no Senado em abril de 1956. Seu vice era Wladimir de Toledo Piza, do Partido Democrata Cristão, que ao tomar posse reuniu-se com o Padre Lebre para fixar os objetivos de um estudo para São Paulo, dando início à pesquisa sobre necessidades e possibilidades da aglomeração paulistana.

Contratou-se a SAGMACS,³ que desenvolveu, em vez de um plano propriamente dito, uma pesquisa visando entender São Paulo, cuja elaboração constituiu um marco na formação dos urbanistas paulistanos. Tratava-se de um estudo voltado ao planejamento e desenvolvimento priorizando programas de melhoria das condições de vida urbana para toda a população, por meio do conhecimento da cidade real, suas carências e potencialidades.⁴

O estudo foi concluído em 1958, já na gestão populista de Adhemar de Barros.⁵ Isso implicou o engavetamento da maior parte dos resultados, que nunca foram publicados na íntegra. Não chegou a constituir-se em base para um Plano Diretor, mas teria grande ressonância nas concepções subseqüentes de planejamento urbano.

A Estrutura Urbana da Aglomeração Paulista-

PMSF - Secretaria de Obras - Departamento de Urbanismo



- INDUSTRIAS
- COMERCIO
- LOTE EDIFICADO
- LIMITE LEGAL DA ZONA RURAL
- ESPACOS VERTIBES
- AREA NÃO URBANIZADA
- INDUSTRIA COM MAIS DE 500 OPERARIOS

Uso do solo em São Paulo (1957) - área central.



Uso do solo em São Paulo
(1957) – Zona Sudoeste.

⁶ LEBRET, Louis Joseph: *Esbozo de una carta de ordenación*. Madrid, Rial, 1962.

na representou uma transposição de experiências internacionais em planejamento urbano para a construção de um modelo próprio paulista, podendo ser considerado sob três aspectos:⁶ o da importação direta de metodologias de planejamento; o da absorção de idéias e teorias por profissionais locais; e o das inovações desenvolvidas diante de situações que exigiam soluções imediatas.

Foram formadas quatro equipes (Análise Básica, Análise Sociológica, Análise Demográfica e Econômica, Análise dos Índices Urbanísticos da Aglomeração) que elaboraram estudos propondo-se a compreender São Paulo. Mais de 100 estudantes e profissionais foram empregados na pesquisa de campo. Como resultado, montaram-se dois volumes incluindo cinco partes e um anexo, além de um atlas com 100 mapas.



PMSP - Secretaria de Obras - Departamento de Urbanismo

Foram formadas quatro equipes (Análise Básica, Análise Sociológica, Análise Demográfica e Econômica, Análise dos Índices Urbanísticos da Aglomeração) que elaboraram estudos propondo-se a compreender São Paulo. Mais de 100 estudantes e profissionais foram empregados na pesquisa de campo. Como resultado, montaram-se dois volumes incluindo cinco partes e um anexo, além de um atlas com 100 mapas.

O movimento "Economia e Humanismo", introduzido pelo Padre Lebrez, apresenta teoria calcada no estruturalismo nascente na França que propunha a análise sistemática do objeto de estudo, levando-se em conta os seus valores qualitativos. A ênfase estava no método de trabalho: o importante é como se faz e não o que se faz; tentava-se uma aproximação entre as ciências naturais e as ciências humanas.

Preocupava-se com a miséria e as desigualdades sociais alarmantes no Terceiro Mundo. Sua doutrina ditava uma disciplina de pensamento e ação, visando a obtenção de condições de vida mais humanas para a população, a um ritmo mais rápido e a menor custo, tendo em conta o desenvolvimento solidário. Sua metodologia visava orientar os investimentos públicos, racionalizar sua aplicação e melhorar as condições de vida da população por meio da observação e verificação de necessidades e recursos potenciais. Ligado à Igreja, o movimento mostrava preocupação quanto à procura de uma via alternativa ao capitalismo, ao comunismo e ao nacionalismo.

Uma visão ampla das dimensões do fenômeno urbano permitiria o desenvolvimento harmônico e equilibrado. Prenunciavam-se os princípios do planejamento integrado: o espaço deveria ser visto em sua totalidade, a partir de várias disciplinas; o planejamento deveria envolver intervenções políticas, sociais, econômicas, administrativas, urbanísticas, sempre priorizando o desenvolvimento social. A ordenação do ter-

ritório deveria ser conduzida a partir de uma visão científica e prática, e ser precedida de investigações sobre vocações e potencialidades do núcleo urbano e da região, sendo papel do Estado dar condições básicas para que o indivíduo conquistasse melhor nível de vida.

Assim, constatava-se a necessidade de diagnósticos que apontassem anomalias no processo de urbanização e desordem urbana, a serem corrigidas por meio de regulamentações e legislações, tais como tributação, zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo. Não havia preocupação em reproduzir as correntes teóricas do urbanismo já existentes: o paradigma do movimento era o princípio da ação sobre a realidade.

Seriam criadas condições favoráveis à migração de mão-de-obra, equilibrando-se os deslocamentos entre os centros de trabalho e os locais de moradia, por meio do estabelecimento de estruturas necessárias: educação básica, divulgação de métodos modernos para a indústria; além da seleção, formação e manutenção de quadros de divulgadores locais.

Para que houvesse a revalorização da região seria necessária a instalação de infra-estrutura de transporte, comunicação, comércio e equipamentos sociais nas áreas de habitação, saúde, esportes, educação e cultura. Item fundamental, a habitação era considerada como um marco de vida, proporcionando condições para o desenvolvimento do indivíduo e sua família.

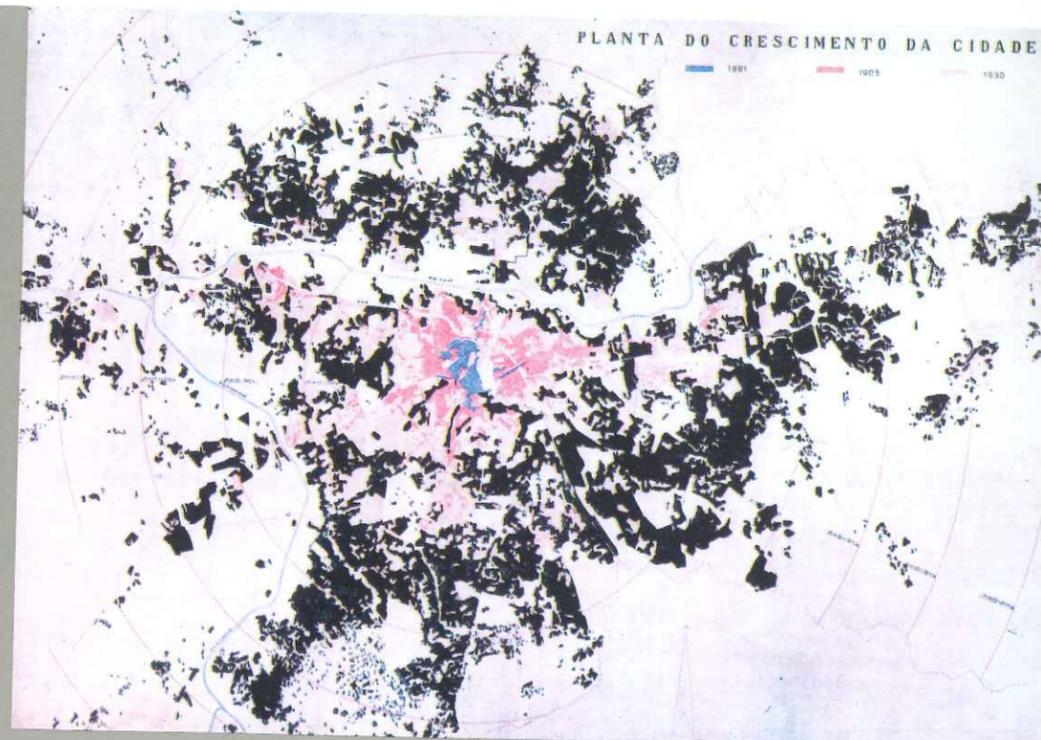
Conceitos

A ordenação racional do território ocorreria em diversas fases: análise das necessidades, inventário das possibilidades, elaboração de programa ou plano de ordenação, e execução do plano. Deveriam ser inventariados e analisados diferentes aspectos (demográficos; sócio-econômicos e culturais; habitação e saneamento; organização política). A análise deveria contemplar necessidades e possibilidades, considerando a situação presente, evolução e possíveis tendências; o inventário deveria ser mantido atualizado.

Para que tais estudos pudessem ser elaborados a contento, Lebrez propunha uma equipe de ordenação que deveria conceber programas e coordenar operações para viabilizar a sua im-

plantação. Propunha também a participação da população na ordenação do território. Esta deveria estar informada sobre os fins da ordenação, soluções e conseqüências. Por sua vez, a população expressaria suas aspirações e sugestões, individualmente ou por meio de órgãos representativos. A formação espontânea de núcleo de animadores seria fomentada, a fim de auxiliar os ordenadores quando da realização de estudos preliminares. Aspectos financeiros e fiscais também eram contemplados: orientação da revalorização, inversões de recursos, sua distribuição no tempo e entre os interessados, prevendo-se grandes investimentos a cargo do poder público.

*A expansão da cidade
entre 1891 e 1954.*



...ação racional do território ocorreria em ... análise das necessidades, inven- ... elaboração de programa ... execução do plano. ... e analisados diferen- ... sócio-econômicos e ... organização ... contemplar necessi- ... considerando a situação ... possíveis tendências; o in- ... mantido atualizado.

... estudos pudessem ser elaborados ... propunha uma equipe de ... conceber programas e ... para viabilizar a sua im-

plantação. Propunha também a participação da população na ordenação do território. Esta deveria estar informada sobre os fins da ordenação, soluções e conseqüências. Por sua vez, a população expressaria suas aspirações e sugestões, individualmente ou por meio de órgãos representativos. A formação espontânea de núcleo de animadores seria fomentada, a fim de auxiliar os ordenadores quando da realização de estudos preliminares. Aspectos financeiros e fiscais também eram contemplados: orientação da revalorização, inversões de recursos, sua distribuição no tempo e entre os interessados, prevendo-se grandes investimentos a cargo do poder público.

PLANTA DO CRESCIMENTO DA CIDADE



PMSB - Secretaria de Obras - Departamento de Urbanismo

Foram abordados no estudo da SAGMACS amplos aspectos da organização racional da aglomeração que implicavam nova divisão administrativa. Os dados empíricos e as condições urbanas foram qualitativa e quantitativamente comparados a um padrão (bom, razoável, mínimo, normal) que indicasse uma vida urbana civilizada: "Diferentemente dos métodos urbanísticos aqui conhecidos, que partiam da cidade e de seus elementos construídos para necessariamente considerarem a população e a região, o novo método parte da região e da população para encontrar as aglomerações e identificar as condições de vida urbana."⁷ Os desafios cruciais seriam, portanto, as carências vividas pela população, os déficits identificados em relação aos padrões desejáveis.

A primeira parte do estudo, denominada "Perspectivas Históricas, Demográficas e Econômicas",

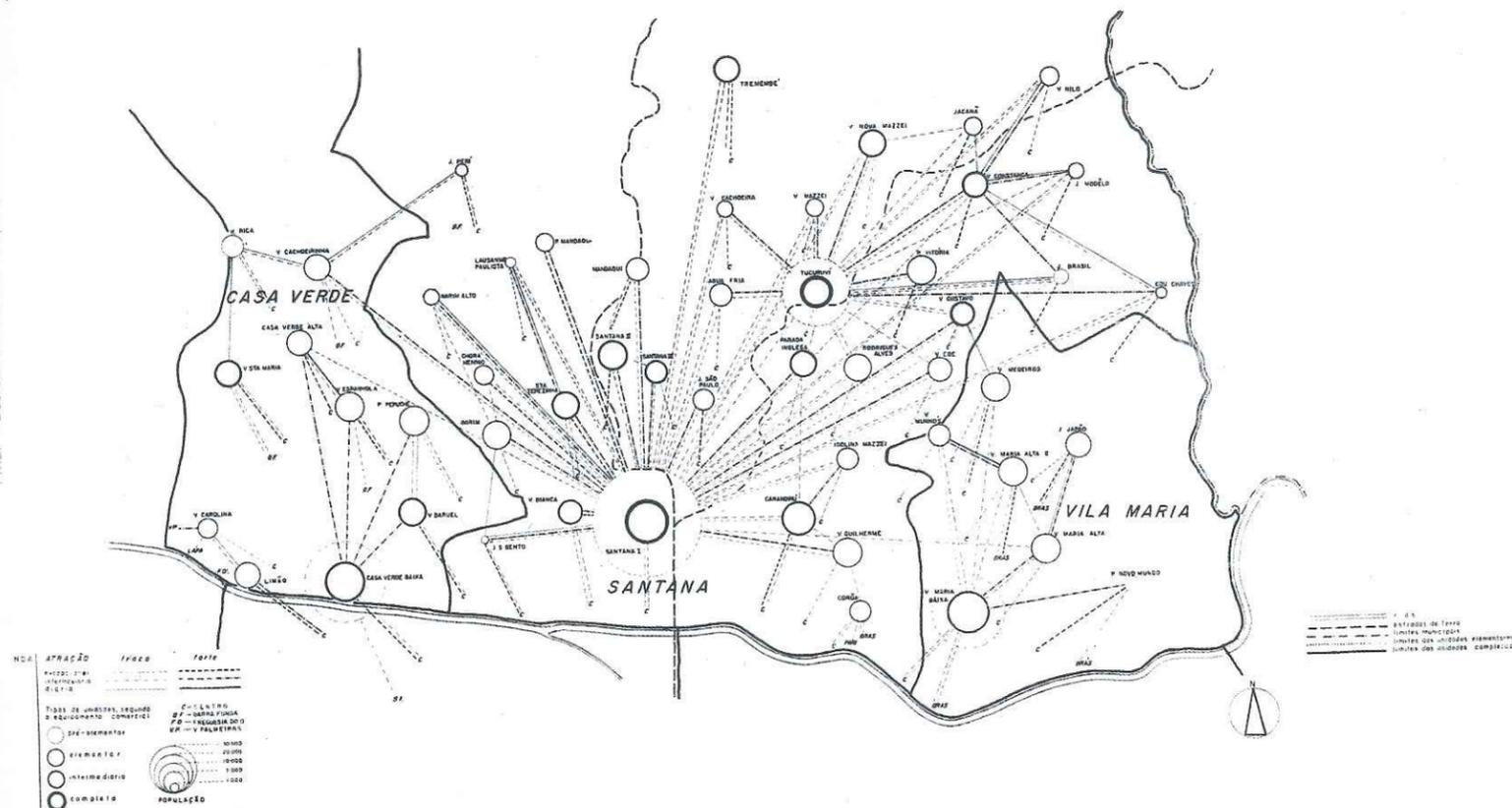
apresenta projeções demográficas visando estabelecer limites de crescimento. De forma pioneira, a questão do crescimento é problematizada enquanto relação entre projeções realistas e necessidades em termos de equipamentos e infraestrutura. Seu plano de ordenação aponta como população ideal 7,5 milhões de habitantes para 1975 e, aproximadamente, 10 milhões de habitantes para o ano 2000. A aglomeração de São Paulo é considerada como autopropulsora, estável e propícia a uma grande expansão, portanto, seria necessário preparar a cidade para o crescimento. Essa projeção revelou-se acertada; no entanto, faltou produzir as condições adequadas para tal crescimento populacional.

São Paulo é vista como principal pólo industrial do país; porém, o estudo indica o início de uma descentralização industrial para municípios próximos, além do aumento de importân-

⁷ LAMPARELLI, Celso Monteiro: Op. cit.

Análise de atração:
Zona Norte.

PMSB - Secretaria de Obras - Departamento de Urbanismo



cia de sua função financeira e de seu caráter metropolitano. Tratava-se de uma aglomeração urbana embrionária, dispersa, desequipada na periferia e congestionada no centro.

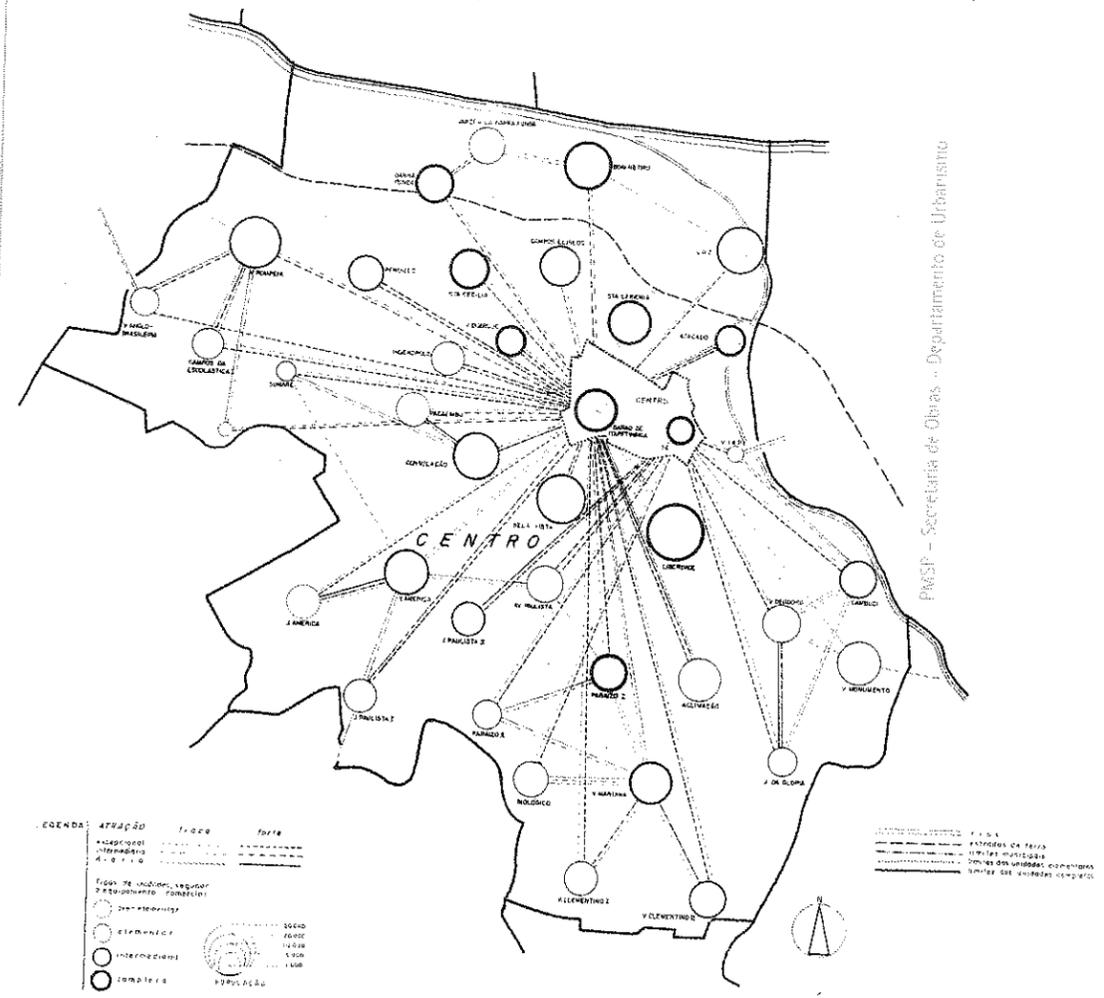
Na verdade, em São Paulo, o resultado de décadas de crescimento intensivo, apoiado em uma rede viária radio-concêntrica, caminhando para o esquema radial-perimetral a partir do Plano de Avenidas de 1930, ocasionava tanto a expansão horizontal ilimitada da cidade quanto o adensamento de sua região central, que absorvia quase todos os investimentos públicos na melhoria da infra-estrutura existente, em vez de estendê-la aos bairros periféricos. Ao

mesmo tempo, o modelo existente acentuava as forças centrípetas presentes na urbanização paulistana, reforçando o poder de atração do centro principal em detrimento de possíveis subcentros. Tal situação exacerbava as diferenças entre centro congestionado e periferia carente. Nesse sentido, a centralização excessiva é vista como problema pelo estudo da SAGMACS, a ser enfrentado — a partir de uma análise da hierarquização e da inter-relação entre as diferentes escalas de unidades intra-urbanas — pelo fortalecimento dos subcentros regionais e de bairros. Essa associação entre a forma pela qual se dá a estruturação do território e os problemas a serem enfrentados em termos de equipamentos, infra-estrutura e desenvolvimento social transparece nos princípios e na metodologia de Le Bret.

Quanto aos aspectos jurídico e legislativo, eram identificados obstáculos, tendo em vista a noção de ordenação ser recente. A superação do conceito individualista de propriedade e dos direitos que dela derivavam, seria um desafio crucial para o movimento humanista. Tornavam-se necessárias leis que impusessem a obrigação de planos urbanísticos, a reorganização dos sistemas de crédito, e a criação de instituições de financiamento.

Órgãos da administração pública também poderiam opor obstáculos à ordenação, por inércia ou centralização excessiva, ou ainda, pela interpretação errônea dos objetivos propostos. Tornava-se, portanto, necessária uma reforma administrativa que incluísse organismos de ordenação do território.

Análise de atração (polaridade e subordinação de subcentros): Centro.



mesmo tempo, o modelo existente acentuava as forças centrípetas presentes na urbanização paulistana, reforçando o poder de atração do centro principal em detrimento de possíveis subcentros. Tal situação exacerbava as diferenças entre centro congestionado e periferia carente. Nesse sentido, a centralização excessiva é vista como problema pelo estudo da SAGMACS, a ser enfrentado — a partir de uma análise da hierarquização e da inter-relação entre as diferentes escalas de unidades intra-urbanas — pelo fortalecimento dos subcentros regionais e de bairros. Essa associação entre a forma pela qual se dá a estruturação do território e os problemas a serem enfrentados em termos de equipamentos, infra-estrutura e desenvolvimento social transparece nos princípios e na metodologia de Lebreton.

Quanto aos aspectos jurídico e legislativo, eram identificados obstáculos, tendo em vista a noção de ordenação ser recente. A superação do conceito individualista de propriedade e dos direitos que dela derivavam, seria um desafio crucial para o movimento humanista. Tornavam-se necessárias leis que impusessem a obrigação de planos urbanísticos, a reorganização dos sistemas de crédito, e a criação de instituições de financiamento.

Órgãos da administração pública também poderiam opor obstáculos à ordenação, por inércia ou centralização excessiva, ou ainda, pela interpretação errônea dos objetivos propostos. Tornava-se, portanto, necessária uma reforma administrativa que incluísse organismos de ordenação do território.

No item seguinte, denominado "Estrutura Urbana de São Paulo" apresentam-se os resultados de um ambicioso levantamento de dados (coordenado por Mario Larangeira) sobre a estrutura urbana e os níveis de vida da população. Para isso foram estabelecidos os diferentes escalões — elementar, complexo e completo — onde se realizava a vida coletiva. A partir dessa análise, são definidas três grandes regiões na aglomeração paulistana: central, de transição e periférica.

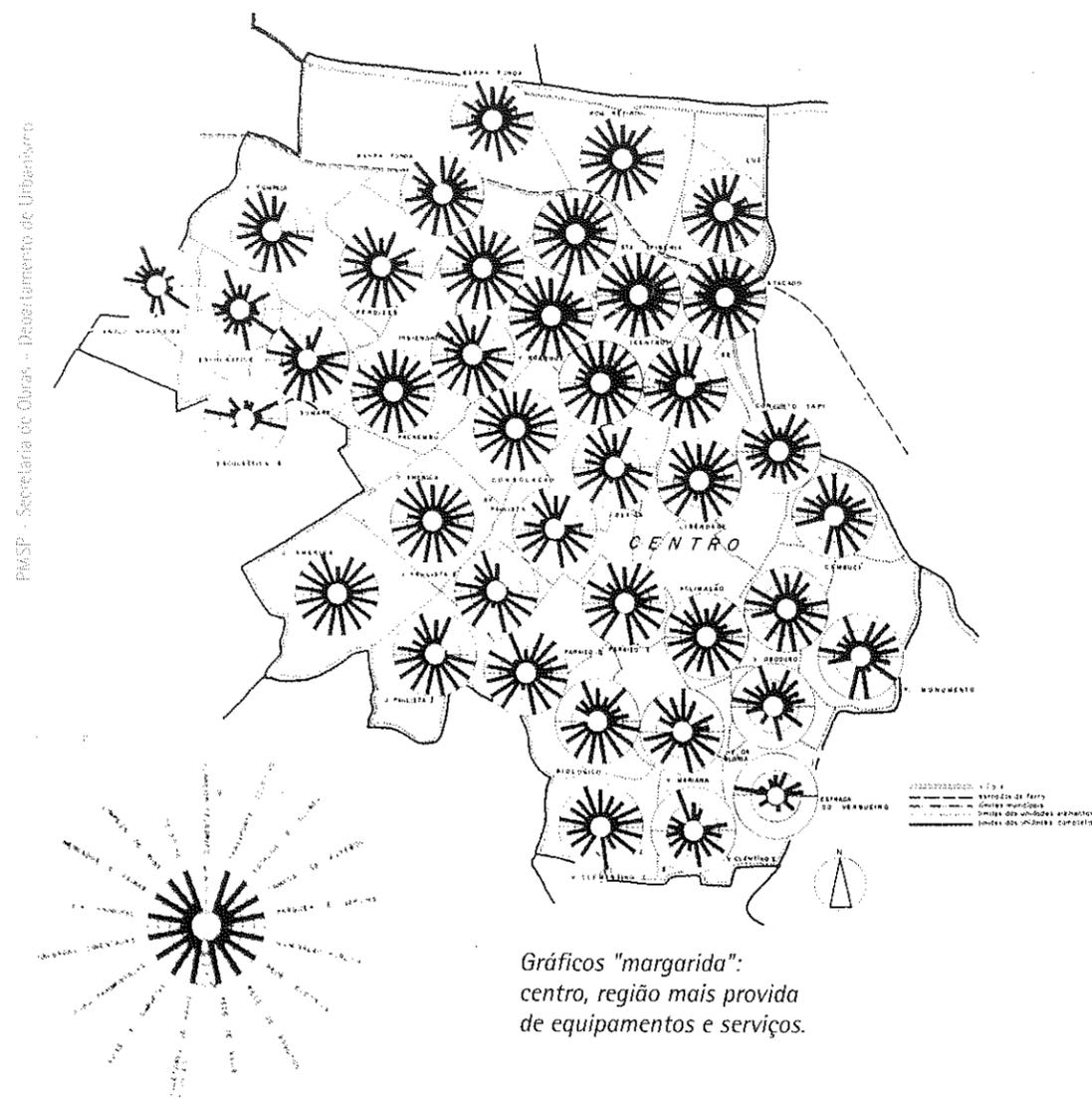
A estrutura urbana proposta pelo estudo partia de unidades básicas de aproximadamente 1,5 km de diâmetro, com população mínima de mil habitantes. Lebreton distinguia quinze seções da estrutura urbana.⁴ Com base nos dados foram definidas três grandes regiões na aglomeração: central, transição e periférica. A pesquisa identificou 360 unidades de análise, caracterizadas em termos de suas condições de equipamentos e serviços, e respectivo âmbito de atendimento; dos níveis de vida e satisfação de necessidades básicas (mostrada nos célebres gráficos "margarida", ilustrando o atendimento existente na escala de um a quatro); da opinião de autoridades e lideranças sobre essas carências; e da posição relativa da unidade diante da aglomeração como um todo. Essa análise deu origem a um mosaico de pólos territorialmente hierarquizados, formando uma rede de unidades e subcentros subordinados a centros maiores.

O item seguinte, "Aspectos Sociológicos da Aglomeração", resultaria de uma outra pes-

quisa abrangente e teria como objetivo compreender a estruturação social da cidade, identificando desequilíbrios, desajustamentos e lutas sociais; mas esta parte do estudo não foi localizada e talvez não tenha sido completada. Na quarta parte, "Análise Urbanística", a partir da pesquisa urbanística coordenada por Antonio Baltar são analisados dados numéricos, caracterizando o estágio do desenvolvimento urbano.

Estruturação urbana

⁴ Segundo seu *Guide Pratico de L'Enquete Sociale*

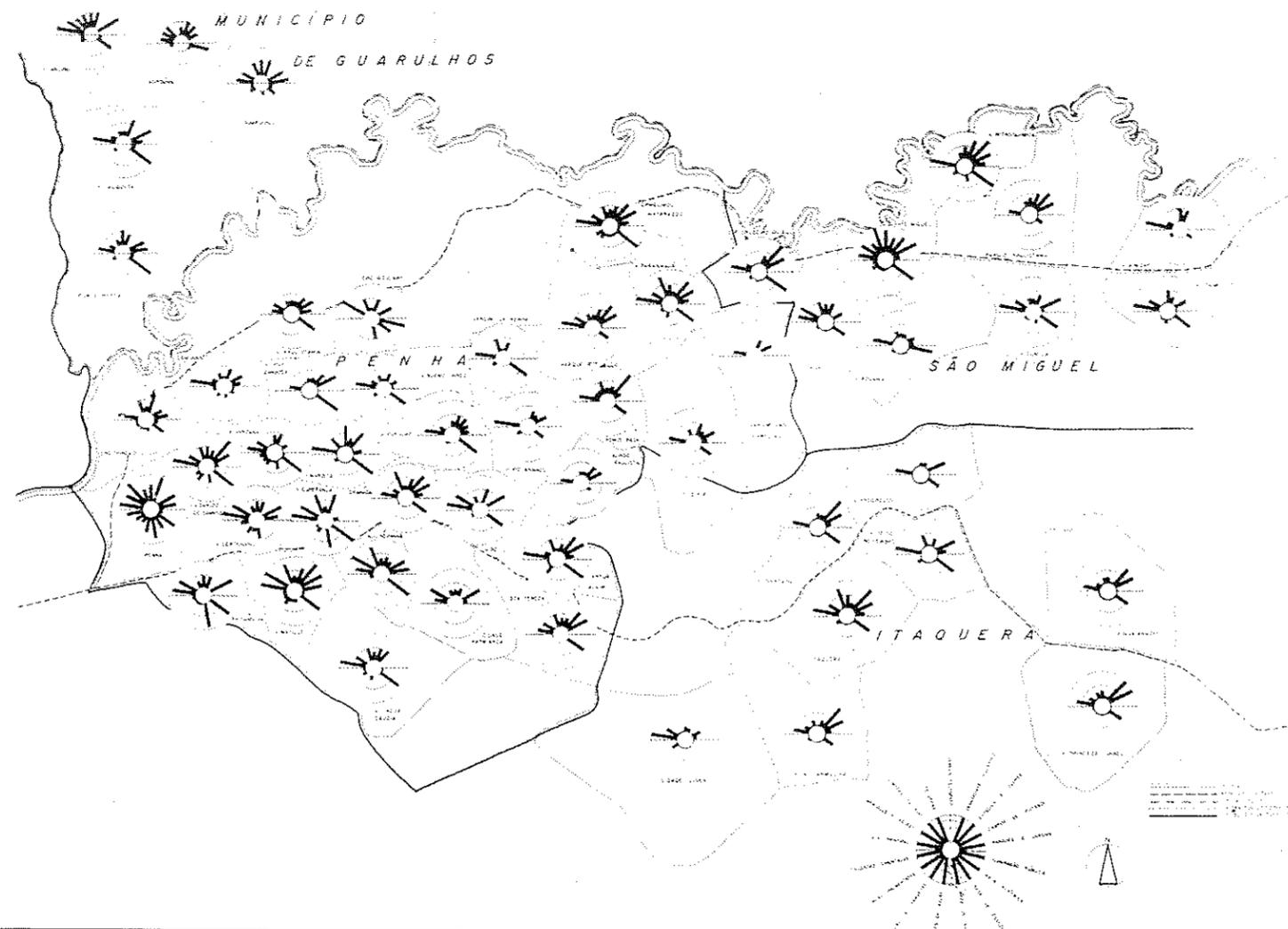


Gráficos "margarida": centro, região mais provida de equipamentos e serviços.

Nesse item a pesquisa urbanística realizou-se por amostragem, considerando-se variáveis de propriedade, uso, ocupação e densidade, a partir das quais foram estabelecidos índices urbanísticos: taxa de ocupação, índice de aproveitamento, número médio de pavimentos, densidades geral e específica, área construída por habitante, área livre por habitante. Teoriza sobre o crescimento urbano, por comparação de índices representativos do mesmo, obtidos por meio da pesquisa, assim como índices definidos pela teoria urbanística ou por urbanistas eminentes.

A partir desse diagnóstico, algumas sugestões foram listadas. Os loteamentos deveriam manter um cinturão de 30 m de área não-loteada que permitisse a instalação de vias de acesso, sendo necessário o traçado prévio de grandes vias de ligação. Perímetros de aglomeração só deveriam ser ultrapassados quando os níveis de ocupação dos anteriores tivessem sido alcançados. Deveria ser imposto um plano urbanístico a todas as unidades da aglomeração, a serem pensadas em seu conjunto. Grandes radiais e circulares deveriam ser implantadas, assim como trens rápidos visando maior fluidez de tráfego.

Gráficos "margarida": a carência quase completa de equipamentos e serviços na Zona Leste: mostra a periferia desequipada (margaridas "desfolhadas").



A partir desse diagnóstico, algumas sugestões foram listadas. Os loteamentos deveriam manter um cinturão de 30 m de área não-loteada que permitisse a instalação de vias de acesso, sendo necessário o traçado prévio de grandes vias de ligação. Perímetros de aglomeração só deveriam ser ultrapassados quando os níveis de ocupação dos anteriores tivessem sido alcançados. Deveria ser imposto um plano urbanístico a todas as unidades da aglomeração, a serem pensadas em seu conjunto. Grandes radiais e circulares deveriam ser implantadas, assim como trens rápidos visando maior fluidez de tráfego.



PMSP - Secretaria de Obras - Departamento de Urbanismo

Como resultado da análise urbanística, apresenta-se um mapa da cidade com diferentes zonas, aspectos de circulação, dimensionamento das unidades de planejamento e índices que indicam a melhor ocupação em cada caso, sempre comparando São Paulo com outras cidades. Um apêndice trata da legislação urbanística e tributária, prevendo-se a obrigatoriedade de um Plano Diretor para a cidade. Este poderia ser elaborado pelos técnicos do Departamento de Urbanismo, tendo por subsídios o diagnóstico, a análise e as sugestões do estudo da SAGMACS. Também se prevê a normalização técnica e a aplicação dos instrumentos de desapropriação tanto por utilidade pública quanto por interesse social.

Em sua quinta e última parte, "Conclusões e Sugestões", o estudo prioriza intervenções descentralizadoras, reforçando o papel dos centros regionais e subcentros identificados na pesquisa. Aponta a necessidade do fortalecimento desses centros secundários, com infra-estrutura própria e absorção da mão-de-obra local, transformando bairros-dormitório em unidades mais completas e semi-autônomas. Propõe a transferência do centro administrativo governamental para a região de transição, fora da área central, e a criação de um centro regional na zona leste (Sapopemba/São Mateus).

Traz também uma proposta abrangente de zoneamento para definição de áreas, funções e densidades (evitando o zoneamento funcional simples das "velhas escolas de urbanismo").⁸ Sa-

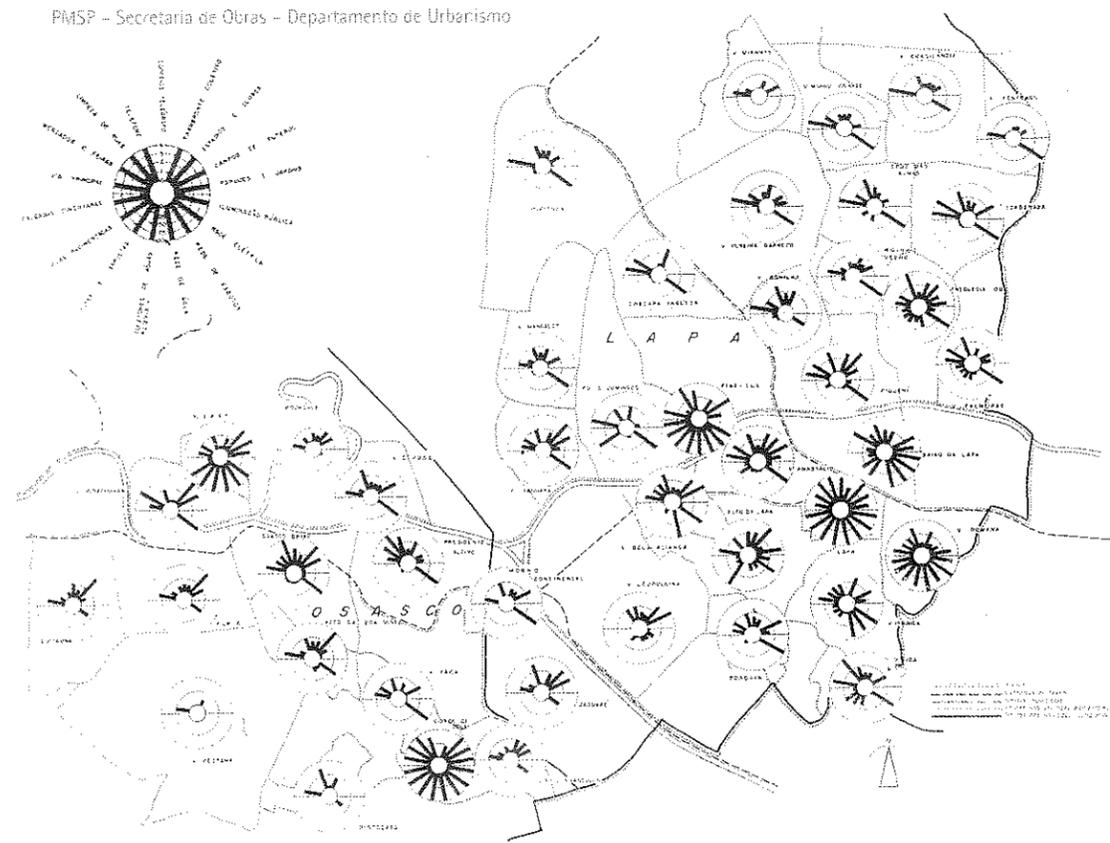
lienta ainda a necessidade de um esforço de planejamento regional, abarcando desde a aglomeração central (São Paulo, ABC e Guarulhos) e a atual Grande São Paulo, até um raio de influência mais amplo. Seriam necessárias melhorias na rede de comunicações e, principalmente, o aperfeiçoamento da administração democrática.

Finalmente, o estudo apresenta um anexo que trata das questões relativas ao Governo e à Administração Municipal. Considera a planificação como a formulação ordenada de um conjunto devidamente integrado de decisões, que expressa os propósitos de uma empresa e condiciona os meios para alcançá-los; e plano enquanto definição de objetivos, ordenação de recursos humanos e materiais, a determinação de

Instrumentos

⁸ LAMBERTI, Celso Monteiro: Op. cit.

Gráficos "margarida" do atendimento por equipamentos e serviços em cada bairro: Osasco e Lapa.



PMSP - Secretaria de Obras - Departamento de Urbanismo



Proposta para o Plano Diretor a partir dos estudos do Departamento de Urbanismo nos anos 1950.

métodos e formas de organização, o estabelecimento de prazos, quantidade e qualidade na localização de atividades. O estudo estabelece a revisão da Lei Orgânica Municipal, da Legislação Federal (que regulamenta o uso da propriedade territorial, em decorrência da cláusula que exige que o direito de propriedade subordine-se ao do bem-estar social).

Ênfase particular é concedida à questão da descentralização administrativa. Em virtude de sua postura estruturalista e da análise por unidades e subcentros o estudo não poderia deixar de destacar a importância de uma reorganização político-administrativa que correspondesse a essa realidade e contribuísse para o atendimento às carências identificadas em cada sub-região. São propostos dentro do município 19 distritos, na verdade subprefeituras, com conselhos distritais e orçamento próprio; divididos, por sua vez, em 83 subdistritos com seus

intendentes e conselhos subdistritais. Tal divisão em três níveis corresponde aos escalões estudados anteriormente, e haveria uma simplificação da estrutura de governo: reproduzindo-se em cada nível administrativo apenas quatro divisões (Junta de Planificação Municipal, Secretarias de Finanças, de Serviços Internos e de Serviços Externos).⁹

Ao mesmo tempo sugere-se que a cidade deveria ser dotada de instâncias jurídicas nas quais os habitantes pudessem declarar suas necessidades e sugestões. Retomando a proposta defendida por Anhaia Mello desde os anos de 1920, o estudo prevê uma Comissão do Plano Diretor para garantir a representatividade do plano a ser elaborado.

Esse conjunto de proposições visava a redução do custo social da urbanização e a humanização do futuro da cidade de São Paulo. Sua fundamentação estava na ordenação racional do espaço e no desenvolvimento, visando a superar uma prática urbanística limitada a questões de engenharia municipal e obras viárias, como a que prevalecia em São Paulo até aquele momento. Nesse sentido, os autores do estudo distanciavam-se propositalmente dos urbanistas reconhecidos até então na cidade, como Prestes Maia.

Ao mesmo tempo, o trabalho da SAGMACS inaugurou um novo paradigma. Consolidou o conhecimento e a metodologia adotados na forma de uma teoria urbana completa e consistente, decorrente da aplicação dos princípios do movimento Economia e Humanismo em uma

⁹ LEME, Maria Cristina da Silva (org.): Op. cit., página 436.



métodos e formas de organização, o estabelecimento de prazos, quantidade e qualidade na localização de atividades. O estudo estabelece a revisão da Lei Orgânica Municipal, da Legislação Federal (que regulamenta o uso da propriedade territorial, em decorrência da cláusula que exige que o direito de propriedade subordine-se ao do bem-estar social).

ênfase particular é concedida à questão da descentralização administrativa. Em virtude de sua postura estruturalista e da análise por unidades subcentros o estudo não poderia deixar de destacar a importância de uma reorganização político-administrativa que correspondesse a essa realidade e contribuísse para o atendimento às carências identificadas em cada sub-região. São propostos dentro do município 9 distritos, na verdade subprefeituras, com conselhos distritais e orçamento próprio; divididos, por sua vez, em 83 subdistritos com seus

intendentes e conselhos subdistritais. Tal divisão em três níveis corresponde aos escalões estudados anteriormente, e haveria uma simplificação da estrutura de governo: reproduzindo-se em cada nível administrativo apenas quatro divisões (Junta de Planificação Municipal, Secretarias de Finanças, de Serviços Internos e de Serviços Externos).⁹

Ao mesmo tempo sugere-se que a cidade deveria ser dotada de instâncias jurídicas nas quais os habitantes pudessem declarar suas necessidades e sugestões. Retomando a proposta defendida por Anhaia Mello desde os anos de 1920, o estudo prevê uma Comissão do Plano Diretor para garantir a representatividade do plano a ser elaborado.

Esse conjunto de proposições visava a redução do custo social da urbanização e a humanização do futuro da cidade de São Paulo. Sua fundamentação estava na ordenação racional do espaço e no desenvolvimento, visando a superar uma prática urbanística limitada a questões de engenharia municipal e obras viárias, como a que prevalecia em São Paulo até aquele momento. Nesse sentido, os autores do estudo distanciavam-se propositalmente dos urbanistas reconhecidos até então na cidade, como Prestes Maia.

Ao mesmo tempo, o trabalho da SAGMACS inaugurou um novo paradigma. Consolidou o conhecimento e a metodologia adotados na forma de uma teoria urbana completa e consistente, decorrente da aplicação dos princípios do movimento Economia e Humanismo em uma

grande cidade do Terceiro Mundo. Introduziu importantes inovações metodológicas e técnicas na prática do planejamento urbano até então desenvolvido em São Paulo. Na verdade, podemos dizer que as concepções teóricas introduzidas por Le Bret caracterizam um meio-termo entre o organicismo e o racional-funcionalismo. O espaço urbano deveria ser analisado como um todo e a função do planejador/urbanista seria organizá-lo.

O esforço de Le Bret em São Paulo correspondeu a uma primeira tentativa no sentido de se implantar um planejamento urbano democrático, tentando combinar bases científicas com princípios e valores éticos. A doutrina permeou a ação, inibindo explicações científicas mais gerais e complexas, e implicou objetivos imediatos e utópicos, contidos no conceito de desenvolvimento como processo redutor da miséria humana. Acreditava-se que as necessidades prevaleceriam sobre os interesses, a solidariedade sobre os efeitos perversos da propriedade, a harmonia sobre os conflitos; equilíbrio e proporcionalidade pela ordenação reduziriam a iniquidade; o conhecimento científico implicaria a política do bem comum.

Faltou à equipe da SAGMACS apoio político e base social que levassem nossos dirigentes a implantar o desejado processo de planejamento na administração municipal. Além disso, não se conseguiu espaço político para a efetivação de propostas de ação, conforme os objetivos iniciais. Mesmo assim a iniciativa marcou um período rico em experiências e inovações na prática do

planejamento. Os resultados do estudo foram usados por Carlos Lodi e seus colegas do Departamento de Urbanismo para subsidiar uma proposta para o Plano Diretor, que seria parcialmente incorporada ao documento final da gestão Adhemar de Barros, mas jamais levada à Câmara. Após o estudo da aglomeração paulistana a SAGMACS desenvolveu pesquisa semelhante em Belo Horizonte, sob a coordenação de Francisco Whitaker. A partir de sua experiência, os integrantes da equipe também passariam a atuar dentro dos órgãos de governo. Anhaia Mello, na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, integrou elementos da metodologia e dos princípios de Le Bret em sua própria equipe de planejamento, o Cepeu — Centro de Estudos e Planejamento Urbano. Le Bret participaria ainda da elaboração da Carta dos Andes em 1958, incorporando ao ideário urbanístico latino-americano muitos dos conceitos e objetivos do movimento Economia e Humanismo.¹⁰

Durante os anos de 1959 a 1961, os técnicos da SAGMACS estiveram envolvidos no Plano de Ação do Governo Carvalho Pinto e, posteriormente, participaram do movimento pelas reformas de base, desarticulado com o golpe de 1964, que imporia sua própria visão tecnocrática do planejamento integrado. Entrávamos na era dos grandes planos multi-setoriais, dos diagnósticos exaustivos e das empresas de consultoria — da qual o exemplo emblemático em São Paulo seria o Plano Urbanístico Básico ou PUB, elaborado dez anos após a pesquisa da SAGMACS.

¹⁰ LAMPARELLI, Celso Monteiro: "Louis-Joseph Le Bret e a pesquisa urbano-regional no Brasil." In: *Espaço & Debates* nº 37 (vol. XIV) São Paulo, 1994, páginas 90 a 99.



Prestes Maia com Carvalho Pinto.