



A CIDADE QUE NÃO PODE PARAR

PLANOS URBANÍSTICOS DE SÃO PAULO NO SÉCULO XX

Nadia Somekh e Candido Malta Campos (organizadores)

APRESENTAÇÃO

Nadia Somekh e Candido Malta Campos

7

	1. ANTECEDENTES: A MODERNIZAÇÃO DE SÃO PAULO Luiz Ackel e Candido Malta Campos	13
	2. FREIRE E BOUVARD: A CIDADE EUROPEIA Luiz Ackel e Candido Malta Campos	33
	3. PLANO DE AVENIDAS: O DIAGRAMA QUE SE IMPÔS Candido Malta Campos e Nadia Somekh	55
	4. O PLANO DA LIGHT E A COMISSÃO DE ESTUDOS DE TRANSPORTE COLETIVO: O TRANSPORTE URBANO SAI DOS TRILHOS Silvana Zioni	73
	5. RELATÓRIO MOSES: A EMERGÊNCIA DA METRÓPOLE Candido Malta Campos e Nadia Somekh	83
	6. SAGMACS: O ESTUDO QUE FEZ ESCOLA Denise Antonucci	95
	7. O SUPER-PLANO: PUB – PLANO URBANÍSTICO BÁSICO Nadia Somekh e Candido Malta Campos	109
	8. PDDI, PMDI E LEI DE ZONEAMENTO: A QUESTÃO IMOBILIÁRIA Candido Malta Campos	121
	9. METRÔ E SISTRAN: O TRANSPORTE URBANO VOLTA PARA OS TRILHOS E CAI NA REDE Silvana Zioni	135
	10. DO PD-85 AO PD-88: INOVAÇÃO, DEMOCRACIA E CRISE Nadia Somekh e Candido Malta Campos	147
	11. O PLANO DIRETOR DE 1991: A REVOLUÇÃO CONCEITUAL Denise Antonucci	161
	12. MUNICIPALIZAÇÃO DO TRANSPORTE E PRIVATIZAÇÃO DA CIRCULAÇÃO: O PLANEJAMENTO E A GESTÃO DO TRANSPORTE INTEGRADO Silvana Zioni	177
	CONSIDERAÇÕES FINAIS Candido Malta Campos e Nadia Somekh	185

Nadia Somekh e Candido Malta Campos

O Super-plano¹: PUB – Plano Urbanístico Básico

¹ O PUB é o exemplo maior, em São Paulo, do que Flávio Villaça denomina "super-planos" municipais, os Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado. VILLAÇA, Flávio: "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil." In: DEAK, Csaba & SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, Fupam / Edusp, 1999, página 215.

² Em 21 de agosto de 1964 foi criado o Serfhou – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, associado a um Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, bancado pelo BNH. O PUB foi financiado pela Finep, órgão do Ministério do Planejamento, e pela USAID.

Projeto viário para a ligação Leste-Oeste, posteriormente alterado.

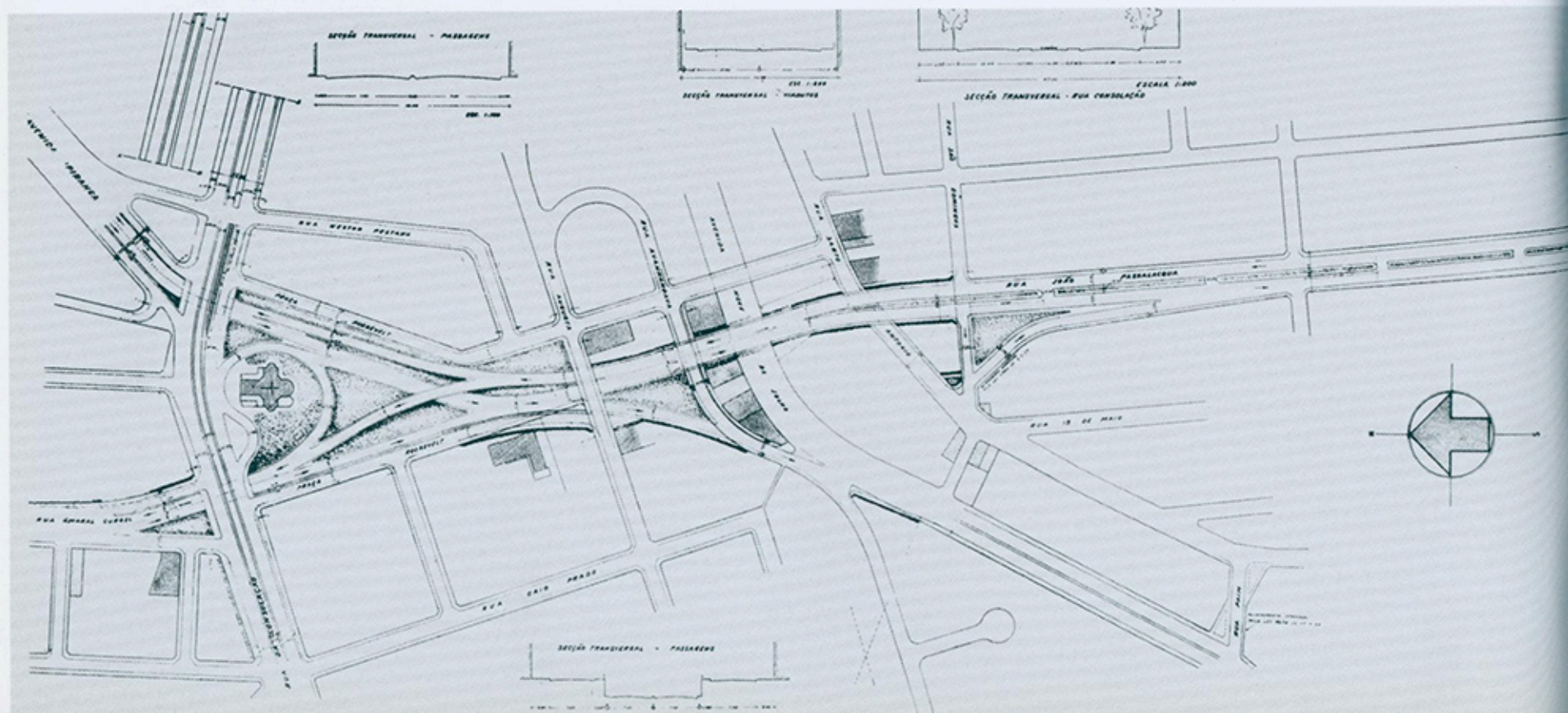
A adoção do planejamento urbano integrado estabeleceu-se como paradigma para a proposição urbanística por parte do regime autoritário pós-1964. Em São Paulo, o produto mais emblemático desse período foi o Plano Urbanístico Básico (PUB), elaborado no final da gestão do prefeito Faria Lima (1965-1969), ao longo do ano de 1968, e publicado em 1969. Nesse sentido, pode ser equiparado a vários outros documentos ambiciosos da época, produzidos para cidades brasileiras, a instâncias e com financiamento do governo federal.²

Podemos destacar algumas especificidades que condicionaram sua elaboração. Prestes Maia havia sido prefeito pela segunda vez, entre 1961 e 1965, mas sua atuação foi limitada pela falta de recursos. A reforma tributária, realizada

pelo regime militar após 1964, veio aliviar a situação dos municípios e permitiu um substancial reforço orçamentário em São Paulo. Eleito em 1965, Faria Lima contou, portanto, com linhas de financiamento e orçamentos que permitiram grandes obras: foram priorizadas, por exemplo, as vias expressas previstas desde o relatório Moses (avenidas 23 de Maio, Rubem Berta, Bandeirantes).

Adotando uma postura que valorizava o saber técnico, procurando contornar os entraves do aparelho burocrático e do debate legislativo, a Prefeitura criou em 1967 o GEP – Grupo Executivo de Planejamento, com autonomia para conduzir o processo de planificação urbanística do município. O planejamento urbano passava a ser uma atividade vinculada diretamente ao

PMSP – Secretaria de Obras – Departamento de Urbanismo



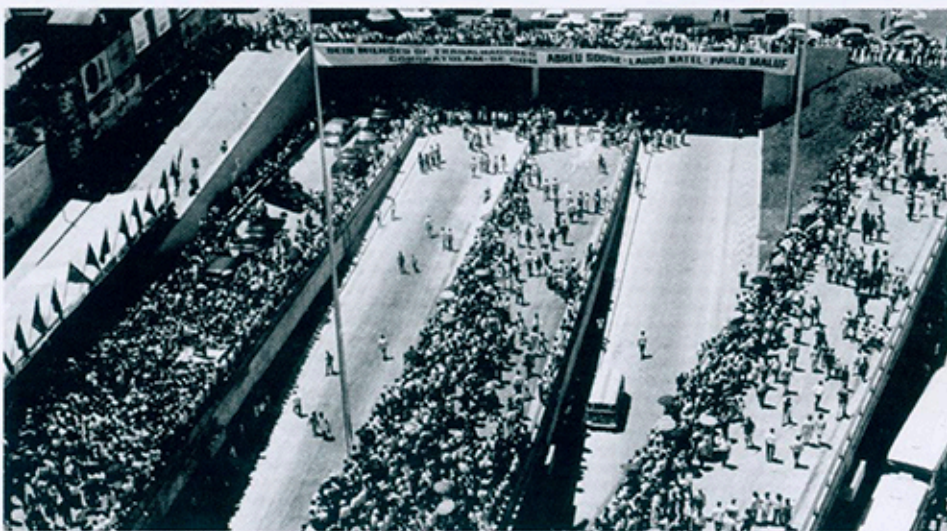
Gabinete do Prefeito do Município de São Paulo, e não mais, como no Departamento de Urbanismo, subordinada ao setor de obras. Teríamos, então, finalmente o planejamento "integrado", abarcando todos os setores da vida urbana, e não apenas a engenharia viária e o Código de Obras. O GEP resgata "o discurso do planejamento como processo permanente e dinâmico que deve ser implantado com flexibilidade para adequar-se ao crescimento da cidade"³ e constituiu-se em uma equipe crítica para acompanhar a elaboração do Plano Urbanístico Básico. Com a atividade do GEP passa a ocorrer uma duplicidade de competências, tendo em vista o trabalho desenvolvido pelo Departamento de Urbanismo, existente desde 1947.

Há duas décadas, a ausência de um plano diretor moderno era lamentada pelos setores técnicos paulistanos; Faria Lima, por meio do GEP, encomendou um plano exemplar, contratando um consórcio formado pelas empresas brasileiras Montreal e Asplan e por duas firmas norte-americanas, escolhidas por meio de concorrência pública.⁴ Confiava-se no conhecimento especializado e nas últimas técnicas desenvolvidas no Hemisfério Norte.

Uma grande equipe de consultores, trabalhando de forma descolada do Departamento de Urbanismo, produziu um documento monumental em vários volumes, contendo minuciosos diagnósticos, estatísticas e análises setoriais, minutas detalhadas de legislação, além de inúmeros mapas e gráficos.



Klaus Werner



Arquivo do Estado de São Paulo/Agência Estado

No alto, rodoviarismo dos anos 1960 e 1970: fragmentação da cidade.

Acima, inauguração do Elevado Costa e Silva: Minhocão.

³ FELDMAN, Sarah: Planejamento e Zoneamento - São Paulo, 1947/ 1972, Tese de Doutorado, FAU/USP, 1996, São Paulo, p. 132.

⁴ FELDMAN, Sarah: Op. cit., páginas 143 a 145.

Conceitos

O PUB foi concebido como o Plano Diretor que faltava para São Paulo, objeto de esforços e demandas dos setores técnicos desde os anos de 1940, finalmente realizado – assim como o programa de obras viárias da gestão Faria Lima retomava enfim um ritmo de intervenção cuja ausência era sentida desde 1945. Deveria orientar o crescimento da cidade até 1990. Segundo a apresentação assinada pelo prefeito, refletiria o objetivo de “humanizar” São Paulo – não só definir a construção de avenidas e viadutos, mas atender os setores de educação, cultura e saúde, parques e jardins e “quebrar o tabu do metrô”⁵.

mentos; ampliar a oferta de serviços urbanos; integrar grupos de imigrantes e indivíduos marginalizados, com programas de educação de base e habilitação profissional; ampliar as oportunidades de participação da comunidade; elevar o número de empregos pelo estímulo às atividades econômicas; e aumentar a renda regional. Embora de âmbito municipal, reconhece a necessidade de tratar problemas que exigiam soluções em escala metropolitana.

O PUB constituiu-se em levantamento sistematizado de dados do município, estabelecendo diretrizes quanto aos seguintes aspectos: uso e ocupação do solo, através de zoneamento e densidades; intervenção do Poder Público no mercado fundiário urbano, através da compra de terrenos a serem beneficiados por futuros investimentos públicos; descentralização de serviços e equipamentos; transporte coletivo, em detrimento do individual; criação de um sistema de planejamento e participação da população na elaboração do plano.

Se comparado a seus predecessores de 1930 e 1950, que viam o crescimento intensivo como inevitável, devendo apenas ser acompanhado por investimentos viários adequados, o PUB traz um conceito radicalmente diverso: a expansão urbana torna-se a grande vilã de São Paulo, seu maior desafio e fonte de problemas.

⁵ Prefeitura Municipal de São Paulo: *Plano Urbanístico Básico*. PMSP, 1969, s.n.p.

PMSP



PRINCIPAIS CENTROS DE POLARIZAÇÃO E ÁREA DE INFLUÊNCIA



MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - DISTRIBUIÇÃO ESQUEMÁTICA DO VALOR DA TERRA

Estudos de polarização metropolitana segundo o PUB.

A postura ideológica do plano transparece nessa suposta superação do modelo rodoviário que caracterizara o Plano de Avenidas e o relatório Moses, priorizando os transportes coletivos – Faria Lima encaminharia efetivamente o início do metrô em 1968 – e incorporando a visão social na forma inaugurada pelo estudo da SAGMACS, em 1957, como o atendimento a carências entendidas como déficits quantitativos de equipamentos e serviços urbanos. Não obstante, a ênfase viária que marcava a administração municipal continuava subjacente ao documento.

Como objetivos gerais, o plano almeja melhorar condições de moradia, serviços e equipa-

Após uma análise comparativa de outras metrópoles, como Londres, Nova Iorque, Chicago e Los Angeles, formulou-se uma estrutura urbana resultante do cruzamento de quatro conceitos de cidade, referentes a formas e distribuições de centros, com três modelos quantitativos de transporte. O resultado seria uma malha ortogonal de vias expressas e um sistema abrangente de metrô para que se pudesse "circular pela cidade de forma rápida e confortável".⁷

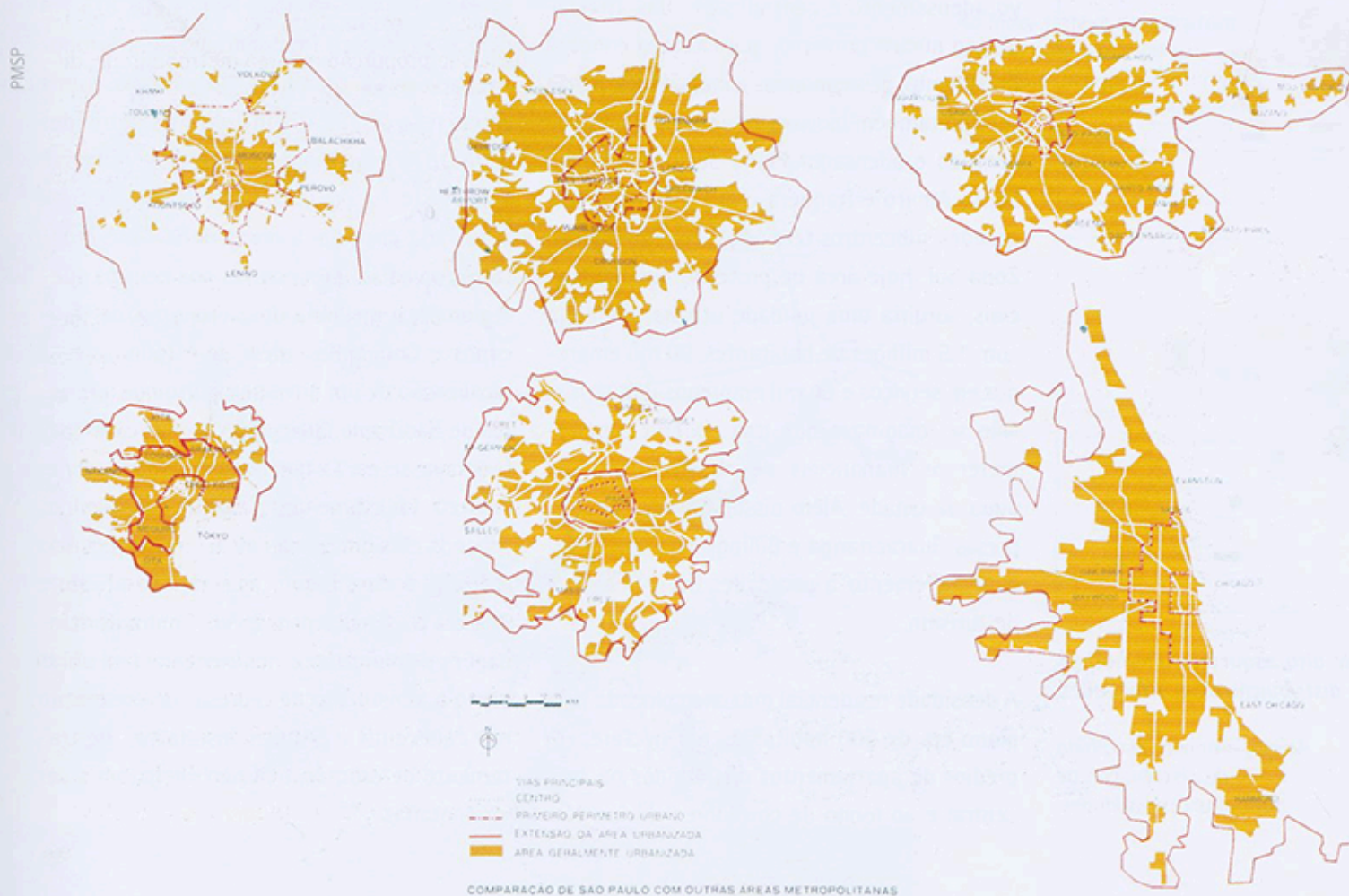
Essa opção pela estrutura em grelha represen-

tava uma mudança radical em relação à tradicional conformação radio-concêntrica e monopolar da cidade, e ao esquema viário radial-perimetral do Plano de Avenidas. Correspon- dia a um modelo de cidade policêntrica, formada pelo acréscimo de unidades semi-independentes – as células contidas em cada um dos intervalos da malha – mais próximo das cidades norte-americanas que da ultra-centralizada metrópole paulistana. Ligava-se também a um padrão de baixas densidades e ao predomínio do transporte automóvel.

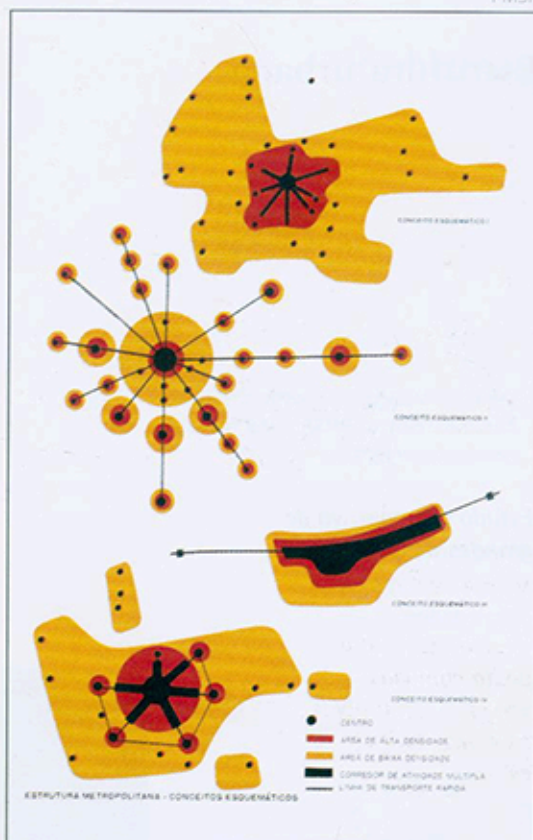
Estrutura urbana

⁷ Prefeitura Municipal de São Paulo: *Plano Urbanístico Básico*. PMSP, 1969, quadro-resumo das propostas.

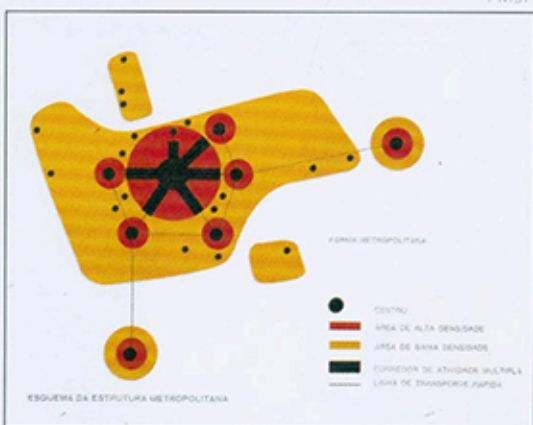
Estudo comparativo de grandes metrópoles.



PMSP



PMSP



No alto, esquemas alternativos de distribuição de centralidades.

Acima, proposta escolhida de distribuição de múltiplas centralidades.

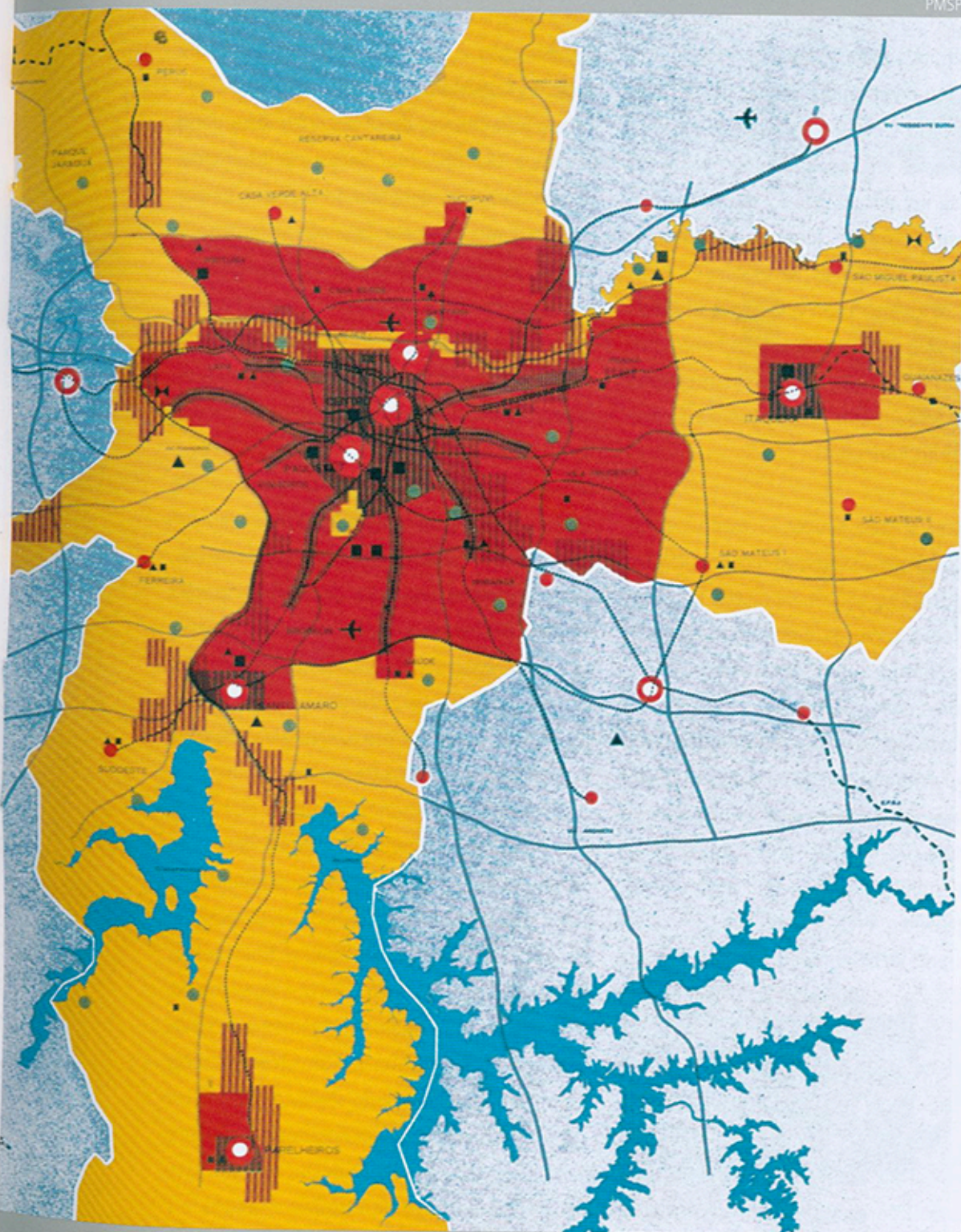
Embora para o PUB o centro de São Paulo devesse continuar sendo o principal núcleo das atividades comerciais, de negócios e da administração metropolitana, já se previa a expansão das atividades centrais para novas frentes. Na Avenida Paulista, arranha-céus abrigariam um novo *business center* de usos terciários e serviços especializados. Entre o centro e o Rio Tietê, na Luz, deveriam ser implantadas atividades administrativas e culturais.

Mas o plano também incorporava diretrizes de descentralização, tentando mitigar, por meio de uma estrutura mais policêntrica, o excessivo adensamento e centralização das atividades no núcleo principal, que causava congestionamento, deseconomias e ineficiência. Nesse sentido também inovava em relação ao monocêntrico e adensador Plano de Avenidas. Em Santo Amaro e Itaquera eram propostos dois grandes subcentros terciários; em Parelheiros, Zona Sul, hoje área de proteção aos mananciais, surgiria uma unidade urbana completa com 1,5 milhões de habitantes, 90 mil empregos em serviços e 80 mil empregos industriais. Não se imaginava que isso poderia comprometer os mananciais de abastecimento de água da cidade. Além disso, ao redor das represas Guarapiranga e Billings estava proposto o incremento a atividades de recreação e de turismo.

A densidade residencial máxima colocada pelo plano era de 300 habitantes por hectare, em prédios de apartamentos distribuídos na área central e ao longo de corredores viários. Nas

áreas contíguas a estes a densidade seria de 150 habitantes por hectare, com prédios e casas; nas zonas periféricas teríamos uma ocupação horizontal com apenas 75 habitantes por hectare. O desenvolvimento social previa a complementação dos serviços de educação, saúde, habitação, bem-estar, cultura, recreação e abastecimento. Destaca-se o setor habitacional, prevendo a construção até 1990 de 400 mil unidades, representando 70% das necessidades da população de menor renda.⁸

As propostas de circulação e transporte surgem entre os componentes mais ambiciosos do PUB. Previam-se nada menos que 815 km de vias expressas, formando a malha ortogonal que cobriria toda a área urbanizada, e uma ampla rede de 450 km de linhas de metrô (dos quais 187 km ao longo das faixas de ferrovia). Além disto foi prevista a construção de uma rodoviária principal à margem do Tietê e outras rodoviárias secundárias nos centros sub-regionais; a melhoria dos aeroportos de Viracopos e Congonhas, além de estudos para a localização de um novo aeroporto nos arredores de São Paulo, articulado às vias expressas (pensava-se em Cotia e não Guarulhos como ocorreu efetivamente). Quanto aos serviços urbanos estavam previstas as ampliações das redes de água e esgoto, que atendiam 55% e 37% da população, para 85%.⁹ Contra as inundações e poluição dos rios elencaram-se obras como a construção de represas de contenção nas cabeceiras e grandes instalações de tratamento de esgotos, que não chegaram a ser implantadas.



Acima, estrutura viária em malha proposta pelo PUB.

Ao lado, síntese da estrutura urbana proposta com vias expressas ortogonais, múltiplas centralidades e distribuição de atividades.

⁸ 300 mil unidades estariam a cargo da COHAB-SP. Podemos observar que até 1990 a COHAB, em consonância com as diretrizes expressas no PUB, havia construído a considerável quantia de 80 mil unidades habitacionais em São Paulo.

⁹ Em 1990, 90% da população de São Paulo era servida por rede de água e 65% por rede de esgoto. Rolnik, Raquel et al.: São Paulo-Crise e Mudança, Brasiliense, 1990.

Instrumentos

Comparado aos planos que o precederam, como o Plano de Avenidas e o Relatório Moses, que viam o crescimento como inevitável, devendo apenas ser acompanhado por investimentos viários, para o PUB a expansão urbana torna-se a grande inimiga, provocando uma defasagem entre as necessidades existentes e a infra-estrutura e serviços disponíveis. Previa-se o controle do adensamento com densidades residenciais predominantemente baixas, particularmente nas zonas periféricas com ocupação horizontal.

Para atender a essa ocupação extensiva fariam-se necessárias as imensas redes de 815 km de vias expressas e 450 km de metrô, previstas no documento, além da ampliação das redes de água e esgoto e outras metas extremamente ambiciosas em termos de infra-estrutura. A situação favorável da economia e do orçamento municipal na época davam a esses objetivos um caráter menos utópico do que poderia parecer hoje. Da mesma forma, a crença no automóvel ainda não havia sido abalada pela crise do petróleo, e essas intenções se encaixavam na prioridade concedida à indústria automobilística pela política desenvolvimentista brasileira. O metrô surgia então como uma grande obra complementar e não como alternativa à priorização do transporte individual.

Com relação à administração pública, entre as propostas do PUB previa-se a implementação

de um órgão autônomo de planejamento no lugar do Departamento de Urbanismo subordinado à Secretaria de Obras. Essa idéia daria origem à COGEP, atual Secretaria Municipal de Planejamento, derivada do GEP que patrocinou o plano. Propostas que não se materializaram envolviam a criação do Conselho de Desenvolvimento Integrado do Município e de um Sistema de Planejamento Urbano integrando as prefeituras da região metropolitana, os governos estadual e federal.

A importância do PUB também está vinculada à formação de quadros voltados para o planejamento urbano, além da incorporação de instrumentos a serem utilizados pela administração municipal. O plano fazia parte de um processo de mobilização de entidades municipalistas e de arquitetos, para institucionalização de um sistema de planejamento em escala federal, o que foi em parte realizado por meio do Serfha e seu fundo para financiamento de planos de desenvolvimento local (Fiplan).¹⁰ Tal ênfase no sistema global de planejamento culminou, durante o regime militar, no II PND, do qual um dos capítulos constitui a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (1974) – que teria em seus programas de Cidades Médias e Descentralização Industrial orientação desconcentradora e de desadensamento similar à do PUB – e na criação da Comissão Nacional de Política Urbana, gestora dos fundos nacionais de Desenvolvimento Urbano e de Transporte Urbano.¹¹

¹⁰ FELDMAN, Sarah – Planejamento e Zoneamento – São Paulo, 1947/1972, Tese de Doutorado, FAUUSP, 1996, São Paulo: 128.

¹¹ SOUZA, Maria Adelia Aparecida de: "O II PND e a política urbana brasileira: Uma contradição evidente." In: DEAK, Csaba & SCHIFFER, Suelli Ramos (orgs.): op. cit., páginas 113 a 142.

