

Norma Mauer

PLANEJAMENTO

E

ZONEAMENTO

SÃO PAULO

1947 1972

SARAH FELDMAN



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor Adolpho José Melfi

Vice-reitor Hélio Nogueira da Cruz



EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Diretor-presidente Plínio Martins Filho

COMISSÃO EDITORIAL

Presidente José Mindlin

Vice-presidente Laura de Mello e Souza

Brásílio João Sallum Júnior

Carlos Alberto Barbosa Dantas

Carlos Augusto Monteiro

Franco Maria Lajolo

Guilherme Leite da Silva Dias

Plínio Martins Filho

Diretora Editorial Silvana Biral

Diretora Comercial Ivete Silva

Diretor Administrativo Silvío Porfírio Corado

Editores-assistentes Marilena Vizentin

Carla Fernanda Fontana

Marcos Bernardino





SÃO PAULO NOS ANOS DE 1940:
AS MUDANÇAS NA CIDADE
E AS REFERÊNCIAS PARA
O DEBATE E PARA AS
PRÁTICAS URBANÍSTICAS

A década de 1940 marca o início do processo de intensificação do desenvolvimento brasileiro: durante a segunda guerra o Brasil se torna pela primeira vez exportador de bens industriais, em escala significativa, e entre 1950 e 1960, os ramos que produzem bens de consumo cedem lugar aos que produzem bens de produção. São Paulo se encontra, nesse momento, na vanguarda das transformações do parque industrial brasileiro e seu crescimento é função desse processo (Singer, 1974: 59).

No final dos anos de 1940, 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, por meio da verticalização nas áreas mais centrais e da ocupação de loteamentos encravados em bairros já formados. Por outro lado, a área urbana se expande, pois a ocupação periférica já se impôs como estratégia de moradia para a população de baixa renda e, direcionada pela indústria, ultrapassa as fronteiras do município. Impulsionado pela alteração do processo produtivo, pelo aumento da capacidade produtiva, e pela maior complexidade que se observa na própria estrutura da sociedade, que passa a contar com um significativo aumento do contingente de classes médias, as atividades ligadas ao setor terciário também se expandem e a centralidade urbana se reestrutura.

Intensificação da verticalização, expansão periférica e reestruturação da centralidade são parte de um processo de mudanças na constituição espacial de São Paulo que se estende até os anos de 1970. Estas mudanças se potencializam num contexto de *boom* imobiliário que atinge as grandes cidades brasileiras, em geral. Melo (1992) situa entre 1935 e 1947 um período de transformações urbanas de caráter estrutural, no qual, a um só tempo, se realizam obras de larga escala nos principais centros urbanos do país e ocor-

rem mudanças estruturais nas formas de provisão de habitação. Segundo o autor, o período representa a abertura de um novo ciclo de transformações espaciais nas cidades que sucede ao ciclo de des-construção da cidade colonial, anterior à Primeira Guerra Mundial, e o novo ciclo corresponde à implantação de uma modernidade metropolitana.

Essas transformações estão associadas, segundo Melo (*ibidem*), à conjuntura de guerra e à emergência de novos circuitos financeiros na produção do espaço construído. Precisamente entre 1941 e 1946 ocorre, no Brasil, uma intensificação da atividade imobiliária que se constitui como o “boom do século”: a propriedade imobiliária como campo de investimentos de lucros da indústria, do comércio e da exportação agrícola se intensifica. Esse processo se dá, em parte, devido às dificuldades de importação de equipamentos industriais durante a guerra, mas, fundamentalmente, devido ao surgimento de circuitos financeiros associados à “economia coletiva”. Assim, ocorre a expansão de fundos previdenciários, das companhias de capitalização, das caixas econômicas e das empresas de seguros que oferecem crédito imobiliário, empréstimos hipotecários, e investem em construções, tanto em grandes edifícios comerciais e residenciais para os grupos ricos e abastados, como em conjuntos populares e em terrenos. O capital incorporador se consolida como nova fração de capital no processo de produção do ambiente urbano. Além desses fatores, o congelamento de aluguéis estabelecido pela Lei do Inquilinato de 1942 reforça a tendência de retração do mercado de aluguel, e amplia o mercado de compra e venda de habitações. O resultado é a aceleração da especulação imobiliária e a valorização sem precedentes dos imóveis urbanos. Há, segundo Melo (*op. cit.*: 149), uma mudança de escala na produção imobiliária ao longo dos anos de 1940, com um salto significativo do montante de investimento nacional privado em novas construções: de 39%, em 1939, passa para 47% em 1947, dos quais, 60% se concentram em São Paulo e no Distrito Federal.

Se nos detivermos no caso específico de São Paulo, podemos observar que, a partir da década de 1940, se intensifica e se diversifica o universo de empreendimentos imobiliários. O número de plantas licenciadas para construção cresce vertiginosamente: de menos de 8 mil, em 1940, passa a mais de 18 mil, em 1950¹. O processo de verticalização passa, também, por mudanças qualitativas e quantitativas. Por um lado, ultrapassa os limites do

centro, se intensificando nos bairros próximos e se insinuando também em bairros afastados e menos valorizados. Por outro lado, a verticalização deixa de ser predominantemente comercial e passa a ser predominantemente residencial. No início dos anos de 1940, os elevadores passam a ser completamente produzidos pela indústria nacional, e se em 1940 apenas 2,1% das unidades domiciliares eram verticais, em 1957 a área aprovada vertical já representa 13% da área total aprovada no município (Somekh, 1987). O número de condomínios lançados em São Paulo passa de um, em 1940, para 64, em 1947². A área construída anual, que em 1940 estava em torno de 1 600 metros quadrados, ultrapassa 3 600 em 1946, em plena conjuntura de guerra; em 1960 ultrapassa os 4 mil e, em 1970, beira os 7 mil, refletindo a intensa e crescente atividade que ocorre nos diferentes segmentos do mercado imobiliário³.

A São Paulo Improvements Co. (Companhia City), empresa de origem inglesa que vinha, desde a primeira década do século, realizando bairros de alto padrão segundo o modelo das cidades-jardim, acelera seus negócios. Ao longo dos anos de 1940, cria bairros para além do rio Pinheiros, completa os trabalhos de loteamento de áreas adquiridas em 1911, e conclui a venda de seus loteamentos no Jardim América, no Pacaembú, no Alto da Lapa e Bela Aliança. O setor da cidade ocupado pela população de alta renda, o setor sudoeste, que, até então, era dominado pela atuação e pelo padrão da City – residências isoladas em amplos lotes ajardinados – passa a ser território ocupado também por novos agentes e novas tipologias habitacionais. É o caso de Higienópolis, onde, inicialmente, surgem os apartamentos de alto luxo, de aluguel, e no início da década de 1950, os edifícios de apartamentos em condomínio. O preço médio de terrenos na cidade de São Paulo, em 1946, supera em quase 70% o preço médio do final da década de 1930, e o setor sudoeste aumenta sua presença entre os terrenos de preços mais altos ofertados no mercado⁴.

Nos subúrbios, onde o comércio imobiliário se restringia ao loteamento e venda de terrenos isolados, a partir de 1950, se inaugura a prática de construção e venda de casas compreendendo vários quarteirões, com financiamento das companhias imobiliárias. Os institutos previdenciários cons-

1. Boletim Mensal da Prefeitura Municipal de São Paulo (BMPMSP) 1951.

2. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, Ano II, março, 1948: 28.

3. Secretaria da Educação e Cultura, Boletim Mensal da Prefeitura Municipal de São Paulo (BMPMSP), junho-julho 1966; FIBGE 1965-1974).

4. Cogep, 1978.

tróem conjuntos residenciais compostos de casas térreas e apartamentos, atuando tanto em áreas nitidamente urbanas, como em áreas mais afastadas (Langenbuch, 1970: 221-224).

Assim como em outros centros urbanos, como Rio de Janeiro e Recife, São Paulo passa por uma reformulação de grandes dimensões. A partir do final da década de 1930, com a nomeação de Prestes Maia para a prefeitura, concretizam-se as obras propostas pelo Plano de Avenidas. Dezenas de avenidas são abertas e alargadas, visando a ampliação do centro e a ligação com bairros dele distantes, ocasionando a demolição de um grande número de construções e a escalada dos preços dos terrenos em seu entorno. O efeito das obras, das mudanças de atuação dos empreendedores imobiliários, voltados para a produção de imóveis para venda, e das possibilidades de despejos colocadas pela Lei do Inquilinato, têm repercussões implacáveis para a estratégia de moradia das classes de baixa renda centrada no aluguel. Configura-se um quadro de crise da habitação, marcada pela escassez de imóveis para alugar, que leva a uma mudança também do padrão de moradia popular. A década de 1940 assiste, segundo Bonduki (1982), à superação da solução “casa alugada” e à propagação, em larga escala, da casa própria autoconstruída em loteamentos periféricos. Entre 1940 e 1950, o número de domicílios próprios, em São Paulo, passa de 69 097 para 167 953, o que representa um salto de 25% para 37, 7% do total de domicílios da cidade⁵.

A inserção das atividades econômicas no território urbano também passa por mudanças. A indústria inicia um processo de realocização, a partir do final da década de 1940. Com a abertura de uma nova modalidade de rodovia: a auto-estrada, que surge tendo em vista o tráfego rápido, intenso, e de passagem, favorecendo, portanto, as ligações extra-regionais e as unidades produtivas que extrapolam o domínio das linhas férreas. Em 1947 é implantada a via Anchieta em direção a Santos, e na sequência são entregues ao tráfego a via Anhanguera, em direção a Campinas, e a via presidente Dutra, em direção ao Rio de Janeiro. Nos domínios da Anchieta se verifica um notável surto industrial, com a implantação de numerosos estabelecimentos, de porte médio e grande, a maioria ligados à indústria automobilística (Langenbuch, 1970: 213). As indústrias de pequeno porte fogem à concentração junto aos eixos de transporte e se pulverizam pela cidade em todas as direções. Em 1958, segundo dados do Senai, 62% dos mais de 25

mil estabelecimentos industriais instalados na cidade empregam menos de cinco pessoas, e apenas 3, 3% dos estabelecimentos têm mais de 100 empregados. Com exceção das indústrias de papel, papelão e cortiça, de fiação e tecelagem, de vidro e cerâmica, em todos os demais ramos, a presença de pequenos estabelecimentos é significativa⁶.

O intenso processo industrial dos anos de 1950 gera significativo acréscimo na participação da força de trabalho no setor terciário, mas o desenvolvimento dos diversos setores e a repercussão espacial são variadas. O centro ainda concentra um amplo leque de atividades nos anos de 1940: comércio, indústrias e estabelecimentos de profissionais liberais, além de estabelecimentos do setor financeiro, como bancos, casas bancárias, organizações financeiras, agências de bancos e caixas econômicas. O setor comercial concentra tanto estabelecimentos de varejo, como atacadistas, destacando-se os de luxo, magazines e escritórios comerciais (Muller, 1958: 160-165). Até o final da década de 1940 o único subcentro desenvolvido em São Paulo se localiza no Brás. Os demais começam a se desenvolver no início da década seguinte, quando passam a abrigar bancos e filiais de lojas do centro. Ao longo dos anos de 1950, o comércio de luxo se desloca vigorosamente em direção à região da Paulista e Jardins, áreas que vinham sendo ocupadas pela população de alta renda (Villaça, 1978: 326). Em 1950, 87,71% da área licenciada anualmente para edifícios não residenciais com mais de 4 andares se localizam no centro, e 12,28% nas áreas adjacentes. Em 1956, 16,18% estão na região da avenida Paulista e 73,01% no centro, enquanto 10,81% se distribuem nas adjacências do centro e em outros bairros. A grande inversão ocorre em 1968, em decorrência do desenvolvimento de um setor terciário caracterizado pela forte intermediação financeira que a avenida Paulista passa a abrigar. Nesse momento 34,92% da área licenciada está no Centro, 8,47% em suas adjacências, 46,79% na região da Paulista, e 12,67% nos outros locais⁷.

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

5. FIBGE, Censo 1940, 1950.

6. PMS/Secretaria de Obras (1961).

7. PUB, Vol.2: 192.

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, por meio das duas faculdades de arquitetura criadas no período: a Universidade de São Paulo e a Universidade Mackenzie; e profissionais estrangeiros, como o americano Robert Moses, ligado ao International Basic Economic Corporation (Ibec) de Nova York, dirigido por Nelson Rockefeller; e o francês Louis Joseph Lebreton, ligado ao movimento internacional *Economie et Humanisme*. A partir dos anos de 1940, o questionamento da visão de urbanismo privilegiando obras viárias, e a reivindicação de novos instrumentos de controle do uso e ocupação do solo penetram o interior da administração municipal.

Vários estudos abordam o período pós-1940 do urbanismo paulistano, principalmente no que se refere aos planos elaborados, às concepções urbanísticas e às influências das teorias americanas e europeias contidas nos trabalhos de urbanistas brasileiros e estrangeiros para a cidade. Nessa linha de reflexão encontram-se análises panorâmicas, como as de Leme (1982), Osello (1983) e Villaça (1994), e trabalhos que se concentram no período, como os de Levy (1984), Meyer (1990), Lamparelli (1994a; 1994b) e Leme e Lamparelli (2001).

Leme (1982), Osello (1983), Meyer (1991) e Lamparelli (1994a; 1994b) mostram que ao longo da década de 1950 ocorre intenso debate de concepções urbanísticas nos meios especializados. Estes trabalhos fornecem uma visão abrangente das idéias contidas em planos, propostas e projetos apresentados em São Paulo, dentre os quais se destacam: o “Programa de Melhoramentos Públicos para São Paulo” coordenado por Robert Moses (1950); o trabalho desenvolvido pela Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (Sagmacs, 1957) – “Estudo da Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana” – sob a coordenação do Padre Lebreton; o “Plano Regional de São Paulo – Uma Contribuição da Universidade para o Estudo de um Código de Ocupação Lícita do Solo” elaborado por Luiz Inácio Romero de Anhaia Mello (1954), e que se tornou conhecido como “Esquema Anhaia”, em função da polêmica que gerou entre Prestes Maia e o autor; o “Anteprojeto de um Sistema de Transporte Rápido Metropolitano” elaborado pela Comissão do Metropolitano, criada em 1955 pelo prefeito Lino de Mattos e presidida por Prestes Maia (1956), e publicações do Departamento de Urbanismo da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP/Secretaria de Obras, 1951; 1961). Levy (1984) analisa as condições que permitiram a institucionalização do planejamento urbano em São Paulo, do

ponto de vista dos segmentos sociais que colaboraram, dos interesses de classe subjacentes ao ideário do planejamento, e do papel exercido pela burocracia nos períodos populista e autoritário.

Deste conjunto de trabalhos pode-se depreender que três vertentes de pensamento – de Prestes Maia, de Anhaia Mello e do Padre Lebreton – influenciam sobremaneira a atuação dos urbanistas paulistanos, a partir dos anos de 1940. As idéias introduzidas por Lebreton se referem a uma metodologia de pesquisa da realidade urbana que vincula o pensamento urbanístico à ação política, e as idéias de Prestes Maia e Anhaia Mello, que já se manifestavam em São Paulo desde os anos de 1920, constituem duas visões divergentes quanto aos encaminhamentos sobre o futuro da cidade. O trabalho coordenado por Robert Moses não chega a introduzir uma nova visão no debate sobre o direcionamento do crescimento urbano. Como um “Programa de Melhoramentos”, indica soluções técnicas que contêm idéias que se aproximam às de Prestes Maia⁸.

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

8. O próprio Prestes Maia, ao analisar o trabalho, coordenado por Moses, o qualifica como “...ótimo trabalho, mas que, paradoxalmente, não acrescenta uma vírgula ao que se sabia” (Prestes Maia, 1951: 6).

Prestes Maia, como mostra Meyer (*op. cit.*: 185), defende o esgotamento das potencialidades ainda não exploradas da metrópole e a remoção dos problemas por meio de novas obras e novos planos – o permanente ajuste da metrópole às exigências da organização da sociedade moderna. Para Prestes Maia, reformas, cirurgias, remodelações de serviços fazem parte do processo de crescimento da cidade e das transformações da vida urbana. A necessidade é evitar não o crescimento da metrópole, mas a interrupção do processo pela ineficiência do funcionamento urbano. Nesse sentido, as tentativas técnica e estética presentes no Plano de Avenidas, de melhorar a performance da metrópole mediante um plano viário, nos anos de 1950 têm, segundo a autora, uma nova versão. Argumentando que a cidade havia amadurecido, o “Ante-projeto de um Sistema Rápido de Transporte Rápido Metropolitano” renova a intenção de associar por meio de um projeto abrangente, os problemas de transporte, tráfego e urbanismo, preconizando a implantação do metropolitano.

As idéias do Padre Lebreton se difundem, em São Paulo, entre arquitetos e profissionais da área de sociologia, economia etc., por cursos e palestras que ministra e de estudos que desenvolve por intermédio da Sagemacs, instituição de consultoria que cria em 1947. Assim com Anhaia Mello, Lebreton preconiza a abordagem da cidade no âmbito regional, a contenção do crescimento e a descentralização, mas traz para o centro do debate a questão social. Os trabalhos de Lamparelli (1994a, 1994b) e de Leme e Lamparelli (2001) recuperam as idéias e o processo de trabalho desenvolvido pela Sagemacs em São Paulo, que resultou no “Estudo da Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana”. Segundo os autores, o estudo amplia significativamente as dimensões do fenômeno urbano com base na teoria do desenvolvimento harmônico e equilibrado, sugerindo que o planejamento envolve, obrigatoriamente, conhecimento e intervenções de natureza política, social, econômica e administrativa, priorizando sempre o desenvolvimento social” (Lamparelli, 1994b: 8).

Um outro aspecto destacado pelos trabalhos que abordam o urbanismo em São Paulo, no período pós-1940, é a não efetividade dos planos. De fato, após o Estudo para um Plano de Avenidas de 1930, um novo plano virá a ser elaborado em 1968 – o Plano Urbanístico Básico (PUB) – que nem chega a ser enviado à Câmara Municipal. Somente em 1971 será aprovado um plano para São Paulo – o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. Villaça (1988, 1999) trata especificamente do papel desempenhado pelos

planos na história da cidade. Segundo o autor (1999: 204), a partir de 1930, inicia-se um período marcado pela passagem do planejamento que era executado para o “plano-discurso”. Nesse sentido, nas primeiras décadas do século, os planos refletiam as condições de liderança das elites, com o urbano, para executar obras de seu interesse, atendendo as partes da cidade que lhes interessavam, e atendendo às necessidades de abrir frentes para os interesses imobiliários. Posteriormente, os planos, por abordarem “mais problemas do que nossas elites sentiam, queriam e podiam resolver”, passam a se configurar unicamente como discurso.

O desvendamento das estratégias utilizadas pela administração municipal, em face das mudanças que ocorrem nas formas e na escala da produção do ambiente construído, a partir dos anos de 1940, é o ponto de partida deste trabalho. As mudanças na atuação do setor de urbanismo, a partir do momento em que os planos não mais são executados, e não mais constituem instrumento que interfere na configuração e na produção do espaço da cidade, ainda se mantém como um campo nebuloso. Desvendá-las constitui mais um caminho para o entendimento dos processos de desenvolvimento da cidade e de construção do pensamento urbanístico em São Paulo.

Este é o campo em que se situa essa pesquisa. Nosso trabalho revela a importância assumida pelo zoneamento, a partir do final dos anos de 1940. Esse aspecto ainda não foi explorado nos estudos que tratam do período, tornando o processo de construção do zoneamento em São Paulo, assim como em outras cidades brasileiras, pouco conhecido. Pode-se afirmar que, de modo geral, a legislação urbanística brasileira – aqui entendida como o conjunto de regulamentações referentes ao parcelamento, uso e ocupação do solo e às edificações – não vem recebendo a devida atenção dos pesquisadores, embora seja o elemento constitutivo da disciplina do urbanismo mais desenvolvido, no Brasil, nas últimas cinco décadas. São poucos os trabalhos que procuram inserir a legislação como fato histórico no interior de uma “história problema”, no sentido apontado por Veyne (1971). Ainda que a referência à legislação esteja presente na maior parte dos estudos sobre o urbanismo no Brasil, a legislação é, de certa forma, naturalizada e, com raras exceções, ultrapassa o caráter de identificação das leis, por meio da listagem e descrição de seus conteúdos.

Dois trabalhos se destacam pelo pioneirismo da abordagem da legislação urbanística no Brasil. A tese para concurso de cátedra na Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, de Francisco de Paula Andrade, de 1966, e o livro

de Nestor Goulart Reis Filho, de 1968. Embora Andrade coloque que não visa “fazer história”, seu trabalho pode ser considerado pioneiro, pois fornece um quadro abrangente da legislação brasileira, desde o império até a metade do século XX, apontando suas relações com a legislação urbana portuguesa. Reis Filho, ao estudar a evolução urbana do Brasil entre o século XVI e XVII, aponta os princípios reguladores e as instituições responsáveis por sua implementação, no âmbito da política urbanizadora no Brasil-colônia.

Da produção acadêmica mais recente, podem ser identificadas três vertentes dominantes nas pesquisas voltadas para a historiografia da legislação urbanística no Brasil. Uma vertente que enfoca os aspectos normativos referentes à propriedade fundiária emanados pelo poder eclesiástico até a promulgação da Lei de Terras, em 1850, quando a terra adquire o estatuto de mercadoria. Os trabalhos de Marx (1991), Fridman e Ramos (1992) e Fridman (1994) permitem detectar a constituição de um sistema legal em torno da propriedade privada – da exigência da escritura pública de compra e venda (1855) à criação do imposto predial (1878) e taxação de terrenos não construídos em freguesias urbanas centrais (1897) – e como, já em fins do século XIX, pode-se estabelecer uma relação entre estas medidas e o processo de valorização imobiliária e fundiária. Além disso, apontam que, juntamente com o aparato legal, ocorre uma estruturação da administração e novas funções se constituem no quadro administrativo municipal.

A segunda vertente se caracteriza por estudos que têm como marco temporal a primeira república, nos quais prevalece a interpretação da legislação como instrumento de dominação e normatização da vida das classes populares e de atividades que se incluem na esfera das ilegalidades urbanas, referenciado nos pressupostos higienistas. Nos trabalhos de Rolnik (1981), Feldman (1989), Lira (1991) Marins (1998), a lógica disciplinadora de um urbanismo saneador – expressão de um projeto político de intervenção do Estado sobre a questão social nas cidades – é desvendada. A questão da segregação espacial, por meio da análise das primeiras normas que extrapolam a construção de edifícios, contidas nos Códigos de Posturas aprovados na última década do século XIX, em inúmeras cidades, constitui o eixo direcionador destas análises.

Uma terceira vertente se caracteriza pela precedência de estudos voltados para os efeitos, repercussões e impactos no espaço urbano da aplicação da legislação, que têm como referência a escala assumida pela expansão das cidades brasileiras mediante estratégias de solução da moradia à margem

da legislação – loteamentos clandestinos, cortiços e favelas. Nesta vertente, podem ser discriminados estudos centrados na inefetividade da lei (Grosstein, 1987; Rolnik, 1997); estudos que enfatizam a relação entre a legislação e a valorização imobiliária (Souza, 1994; Somekh, 1987, 1996), e estudos que, através de uma visão panorâmica da legislação, apontam seus efeitos no processo de planejamento (Rezende, 1997) e na configuração da paisagem urbana (Medina, 1997).

A legislação paulistana vem sendo o foco de vários autores. No âmbito da questão da inefetividade da legislação, a partir dos procedimentos instituídos de aprovação e fiscalização de loteamentos, e da relação poder público-loteador, Grosstein (1987) mostra que se consolida, em São Paulo, uma prática de desobediência consentida e permanente anistia a situações produzidas fora das normas. Rolnik (1997) entende a ineficácia da legislação em regular a produção da cidade como a verdadeira fonte de seu sucesso político, financeiro e cultural num contexto urbano de concentração de riqueza e poder. A lei age, segundo a autora, como delimitadora de fronteiras de poder, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania, mesmo quando não é capaz de determinar a forma final da cidade.

A relação entre legislação e valorização imobiliária é analisada pelo estudo do processo de verticalização, entendido como resultante de uma estratégia de valorização entre múltiplas frações do capital, por Souza (1994), e como resultado da multiplicação do solo urbano possibilitada pelo elevador, por Somekh (1987, 1996). Sobre a Lei geral de zoneamento de 1972, destacam-se estudos que analisam aspectos particulares de sua aplicação, como o de Vieira (1981), que se detém na análise das transformações que ocorrem nas zonas estritamente residenciais; e o de Nery Jr. (2002) que estuda a gestão da lei, a partir dos objetivos políticos, sociais e econômicos que determinam sucessivas alterações de parâmetros estabelecidos.

Numa perspectiva não historiográfica, estudos sobre efeitos dos instrumentos normativos vêm sendo realizados em torno de aspectos específicos da legislação, como o de Wakisaka (1991), que analisa a utilização dos coeficientes de aproveitamento nas zonas com maiores possibilidades de utilização do solo segundo a lei, e os de Azevedo (1993) e Wilderode (1995) que estudam os efeitos do instrumento Operação Interligada, que condiciona mudanças na lei ao pagamento de contrapartida pelo empreendedor.

Esse conjunto de trabalhos representam o início de um processo de construção de uma história da legislação urbanística brasileira e de com-

preensão do papel que vem desempenhando no desenvolvimento de algumas cidades brasileiras. As linhas dominantes permitem detectar recortes temporais privilegiados pelas pesquisas, assim como o nível de aprofundamento da reflexão. O período da primeira república, no que se refere à perspectiva higienista de controle do espaço urbano, constitui o mais profundamente estudado e desvendado. Uma explicação plausível para esta predominância é o fato da questão higienista ter sido amplamente estudada por diferentes disciplinas e o papel da legislação claramente situado no campo de um projeto político e social⁹. Nesse sentido, os trabalhos ultrapassam a identificação das leis e penetram nos modelos habitacionais resultantes do ideário higienista, do qual, a norma é apenas um dos instrumentos de concretização, nas instituições criadas para gestão dos territórios e nos procedimentos de aplicação das normas. A legislação deste período embora envolva questões espaciais não contém um claro conteúdo urbanístico, e se constitui como legislação sanitária.

Para os períodos posteriores, quando se constitui uma legislação urbanística *stricto sensu*, a lógica de construção – dos conceitos às instituições e aos processos de elaboração e aprovação – ainda se mantém como campo pouco explorado. Essa perspectiva de análise, que pode ser considerada uma vertente de pesquisa emergente, é explorada do ponto de vista do poder executivo e do poder legislativo nos trabalhos de Souza (1994), Grostein (1987) e Campos (2002).

Neste livro abordo um formato específico assumido pela legislação de zoneamento. Trata-se do zoneamento a que Basset (1931) se refere como zoneamento compreensivo: abrangente ao conjunto da cidade e que divide o território urbano em zonas, nas quais se articulam diferentes parâmetros urbanísticos. É esse o zoneamento que se mantém como principal instrumento de planejamento em São Paulo. Não nos detemos no estudo de seus efeitos, mas no desvendamento dos processos de construção deste instrumento urbanístico, por meio da análise das referências urbanísticas neles contidas e dos setores e instituições envolvidos em sua formulação e aplicação.

9. Machado, Roberto et alii (1978), *Danação da Norma - Medicina Social e Constituição da Psiquiatria no Brasil*, Rio de Janeiro, Graal; Freire Costa, Jurandir (1979), *Ordem Médica e Norma Familiar*, Rio de Janeiro, Graal; Sevckenko, Nicolau (1984), *A Revolta da Vacina*, São Paulo, Brasiliense; Costa, Nilson do Rosário (1987), "A Questão Sanitária e a Cidade, São Paulo", *Espaço e Debates*, nº 22, p. 24; Chaloub, Sidney (1996), *A Cidade Febriil, São Paulo*, Companhia das Letras; entre outros.

Como o zoneamento adquire o estatuto de principal instrumento de planejamento na história da cidade foi a pergunta que inspirou este trabalho. Nossa pesquisa revelou que há um momento preciso em que este zoneamento passa a ser praticado de forma sistemática, na administração municipal. Esse momento coincide com a introdução no setor de urbanismo de uma organização pautada na idéia de planejamento como função de governo, como técnica de administração, e de uma concepção de urbanismo que extrapola os limites da cidade e das intervenções estritamente físicas.

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

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

As idéias e as práticas incorporadas pela administração municipal, a partir da criação do Departamento de Urbanismo, têm a influência marcante de Anhaia Mello, e tomam como referência o urbanismo que se desenvolve nos Estados Unidos na década de 1920. Embora as idéias americanas não estivessem de todo ausentes no discurso dos urbanistas paulistanos, antes dos anos de 1940, predominavam os conceitos desenvolvidos na Europa. Como mostra Leme (1990: 118-122), no Plano de Avenidas de 1930, Prestes Maia já associa às referências europeias princípios do urbanismo americano.

Nos anos de 1920 e 1930, quando ainda prevaleciam entre os urbanistas paulistanos as referências europeias, destacadamente os trabalhos de Hénaud,

Stubben e Camillo Sitte, Anhaia Mello defendia a adesão inquestionável ao urbanismo americano: da organização de governo aos instrumentos e planos. Sua principal referência é o *Regional Plan of New York and its Environs*, que considera “o maior trabalho de urbanismo jamais realizado [...]” (Anhaia Mello, 1929: 36). O plano de New York é financiado pela Russell Sage Foundation, composta por banqueiros, e é elaborado entre 1923 e 1929, sob a coordenação de Thomas Adams, urbanista inglês que iniciou sua carreira na Garden City Association, na Inglaterra. Esse plano contém as idéias fundamentais, em termos do método e do conteúdo, que Anhaia Mello difunde ao longo de trinta anos, e que estão consolidadas em sua proposta “O Plano Regional de São Paulo – uma contribuição da universidade para o estudo de Um Código de Ocupação Lícita do Solo”, apresentada em 1954: a abrangência regional, a pesquisa, a abordagem multidisciplinar, a organização do território urbano a partir de unidades de vizinhança, o zoneamento, a distribuição equilibrada de indústrias e população, a contenção da expansão urbana.

O *Regional Plan of New York and its Environs* é representativo das principais inovações do urbanismo americano dos anos de 1920 apontadas por Coke (1968: 23): início do planejamento estadual e metropolitano, rápida ascensão e imensa popularidade do zoneamento, e expansão e consolidação da profissão de urbanista, com a superação de profissionais oriundos das áreas de arquitetura e do paisagismo. Segundo o autor, nesse período, o zoneamento se tornou para o planejamento americano o que o juramento é para a Bíblia – “um sinal de graça”.

A difusão do urbanismo americano não se dá como fato isolado no contexto paulistano. As idéias americanas são colocadas em pauta nos anos de 1930, por meio da divulgação de planos, instrumentos e métodos e por profissionais ativos no debate urbanístico. Além de Anhaia Mello, destacam-se Armando de Godoy, Mario de Souza Martins e Washington Azevedo – profissionais que, com diferentes níveis de comprometimento, atuaram no projeto de modernização administrativa do período getulista, no campo do urbanismo.

A década de 1930 pode ser considerada o momento decisivo na difusão do urbanismo americano entre profissionais brasileiros – urbanistas e administradores – atuantes em diferentes cidades brasileiras. Nesse momento observa-se um conjunto de movimentos que engendram uma cadeia de disseminação não apenas de idéias e de práticas, mas também de modelos de

instituições americanas. Além de aumentar a incidência de referências ao urbanismo americano nos textos de profissionais brasileiros, essas referências passam a envolver também a estrutura organizacional do setor de urbanismo e a formação profissional de urbanistas, o que aponta para o início de uma mudança estrutural no ideário urbanístico brasileiro.

Vários estudos desenvolvem análises críticas das práticas associadas ao urbanismo americano dos anos de 1920, e permitem situar a linha de trabalho apontada como modelo a ser seguido não apenas em São Paulo, mas nos centros urbanos brasileiros, em geral, em meados do século XX. Esses estudos enfatizam o divórcio das práticas de planejamento das questões sociais, e o papel assumido pelo zoneamento como protetor das áreas mais valorizadas, a serviço dos interesses imobiliários. Nos anos de 1920, a crítica parte, principalmente, dos urbanistas da Regional Planning American Association (RPAA) – Lewis Mumford, Clarence Stein, Henry Wright – que representam uma linha de pensamento que vincula o planejamento a políticas sociais de habitação. Embora os trabalhos desse grupo de urbanistas se desenvolvam no mesmo período do plano patrocinado pela Russell Sage Foundation, ao contrário deste último, não têm o suporte de uma campanha publicitária e não recebem a mesma atenção por parte de críticos e historiadores. (Dial Co, 1975: 266)

Em 1941, Robert Averill Walker, da Universidade de Chicago, publica o livro *The Planning Function in Urban Government*, que causa impacto nos meios especializados americanos. O “monumental” *Regional Plan of New York and its Environs* constitui, segundo Walker (1941: 30), o exemplo mais acabado de plano compreensivo realizado nos anos de 1920. Ao analisar o rumo tomado pelo planejamento, o autor destaca que, apesar de ocorrer uma expansão no escopo dos planos, estes não se voltam para a questão da habitação. Esta é considerada, apenas, no âmbito das prescrições de parcelamento do solo, zoneamento e traçado viário. Com relação ao zoneamento, considera a mais importante contribuição dos anos de 1920 para a administração das cidades, mas critica o caráter do *zoning* desenvolvido nos Estados Unidos. Segundo Walker (*op. cit.*: 34), tanto o *planning* como o *zoning* passam, a partir dos anos de 1920, a se voltar para justificativas econômicas, de lucro, o que chama de *speculative temper of the twenties* (“temperamento especulativo dos anos de 1920”). Nesse sentido, o *planning* é antes de mais nada como um negócio, e o *zoning* é elaborado visando preservar e aumentar os valores das propriedades.

Nos anos de 1950, a reedição do livro de Walker reacende o debate, e o *Journal of American Institute of Planners* publica uma série de artigos que abordam a organização do urbanismo e o papel assumido pelo zoneamento sob diferentes pontos de vista (Tugwell & Banfield, 1951; Howard, 1951; Nash & Shurtleff, 1954; Lovelace, 1958). Em 1961, a mesma revista publica um texto de Carl Feiss – “*Planning Absorbs Zoning*”, que discute a inversão ocorrida na relação plano/ zoneamento, mostrando que se dá uma total submissão do plano ao zoneamento (Feiss, 1961).

Nos anos de 1970, estudos sobre o urbanismo americano partem também do continente europeu. Em 1975, Giucci, Dal Co, Manieri-Elia e Tafuri, do Instituto de História da Faculdade de Arquitetura de Veneza, publicam *La Città Americana*. Dal Co (1975: 263-289) analisa o *Regional Plan of New York* patrocinado pela Russell Foundation em relação a trabalhos elaborados pela *Regional Planning American Association* – RPAA. Segundo o autor, a diferença está no compromisso do primeiro plano com a entidade que o financia, em contraposição ao compromisso social que a RPAA coloca em seus estudos. A diferença se manifesta, fundamentalmente, na maneira de entender o instrumento de planejamento regional. Enquanto o plano coordenado por Thomas Adams apresenta hipóteses de intervenção que permitem reestruturar aspectos parciais da realidade urbana, os outros trabalhos propõem uma nova maneira de entender o desenvolvimento global do território – um esquema de plano global para uma intervenção na escala regional. Para Tafuri (1975: 438), o plano dirigido por Adams procura não afetar instituições e direitos vigentes, a ponto de refutar a intervenção pública no setor de construção a baixo custo. Adams e a Russell Sage Foundation são adeptos, segundo o autor, da filosofia do *slum clearance*, e o zoneamento que defendem tende a confirmar e aumentar os valores urbanos, bem como a incentivar a dinâmica do mercado nas áreas congestionadas, alimentando processos inflacionários (Tafuri, 1975: 438-439).

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

Mancuso (1978: 333) como produtor de uma cidade “*segregada, protegida y corrompida*”.

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

O planejamento como função de governo é um processo que não chega a se concretizar, e é, inclusive, objeto de discórdia entre os dois principais urbanistas paulistanos do período.

A contraposição de Prestes Maia às idéias de planejamento como processo de Anhaia Mello é enfática. Embora afirme que nada tem a opor ao planejamento, em si (Prestes Maia, 1954: 9), reage em defesa das obras viárias, quando Anhaia Mello (1955: 80) reivindica o aparelhamento do setor de urbanismo para que faça planos e não apenas “*opérations de voirie* e outras que tais”:

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

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

A maior parte das vezes colecionam-se acervos tremendos de dados, dos quais depois não se tira, nem pela natureza das cousas se pode tirar, conclusões silogísticas ou

precisas. Com o que se perde tempo e contribui para dar aos leigos uma impressão desfavorável do urbanismo (Prestes Maia, *op. cit.*: 27).

O zoneamento como instrumento privilegiado de planejamento e inseparável do plano é, ao contrário, o grande consenso desde os anos de 1930, em São Paulo. Prestes Maia, Anhaia Mello e Le Bret, embora coloquem posições distintas quanto à forma de utilização do instrumento, apregoam sua adoção. Nesse sentido, para se entender o papel que assume o zoneamento em São Paulo a partir de 1947, é preciso relevar as divergências existentes, uma vez que, como mostraremos no desenvolvimento deste trabalho, a construção do instrumento se dá pela colaboração direta de Anhaia Mello e Prestes Maia como prefeitos, que criam leis, e o trabalho coordenado por Le Bret serve de base para os estudos técnicos de suporte à legislação. O pressuposto que torna possível o consenso entre posições tão diversas é a crença em uma regulamentação pautada na demarcação de espaços diferenciados que garanta uma ordem espacial. O zoneamento passa a ser a resposta ao que Topalov (1991: 29) coloca como constante preocupação da ciência urbana: recolocar as coisas em seus lugares.

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

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

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

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

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

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

[...] moderação, respeito pelas tendências naturaes (salvo quando opposto a princípios essenciaes do urbanismo), collaboration com o plano geral, accordo com a estrutura social existente (Prestes Maia, 1930: 295).

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

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

A posição do estudo coordenado por Le Bret, diferentemente dos anteriores, é de não adoção de modelos externos. A idéia clássica do zoneamento exclusivamente funcional é criticada, e a alternativa proposta é um “zoneamento racional”, definido “como um zoneamento ao mesmo tempo orgânico e funcional, ordenando uma unidade global harmonizada”. As funções devem ser pensadas a partir das relações sociológicas dos setores de habitação, que estão ligados, por sua vez, aos locais, às formas de trabalho, ao tamanho das indústrias, à distribuição do comércio, dos encontros culturais, de recreação, e de vizinhança. O tecido urbano total deve ser pensado em função da vida coletiva, e o zoneamento só pode ser definido após a opção quanto à estrutura urbana do conjunto. Propõe a organização da vida coletiva em diferentes escalões, a cada um correspondendo um conjunto de equipamentos, criando-se uma hierarquia de centros que correspondem à estrutura e à dimensão de cada unidade. O zoneamento é parte de um plano geral de urbanismo, e tem, segundo o estudo da Sagemacs, como tarefa essencial definir áreas, funções e densidades de população (Sagemacs, 1957, parte V: 38-44).

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

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

Nos 25 anos abordados neste trabalho são identificados momentos de ruptura nos quais os processos estudados assumem características específicas, que permitem reconhecê-los, analisá-los e diferenciá-los de outras situações históricas. A periodização definida no trabalho é, portanto, parte do objeto de estudo e os marcos se definem a partir da situação particular analisada. Não se estabelecem relações apriorísticas com os processos mais gerais e abrangentes do desenvolvimento urbano, da política e da economia. Essas relações se desvendam à medida em que se desenvolve o trabalho de pesquisa. Nesse sentido, são estabelecidos dois períodos que caracterizam dois momentos da configuração do planejamento no Município de São Paulo: o primeiro, de 1947 a 1961, período entre duas administrações de Prestes Maia, quando as idéias difundidas por Anhaia Mello são absorvidas pelo setor de urbanismo e se desenvolvem práticas que esboçam o perfil eminentemente normativo do setor. O segundo período, de 1967 a 1972, quando se institucionaliza o zoneamento como principal instrumento de planejamento, completando o ciclo de mudanças do setor de urbanismo iniciado em 1947. Em relação ao processo de construção do zoneamento compreensivo, que perpassa os dois períodos, é destacado o período de 1947 a 1957, quando, através de um intenso trabalho de codificação técnica, se definem as bases do zoneamento vigente até os nossos dias.

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

O levantamento das leis e decretos de uso e ocupação do solo que utilizam o princípio de demarcação de zonas, propostos e aprovados em São Paulo, no período de 1931 a 1972, e o respectivo mapeamento, permitiram detectar a importância e as mudanças assumidas pelo zoneamento a partir de 1947. A análise dos processos constituídos para aprovação das leis, desvendaram as discussões jurídicas, os interesses envolvidos e as estratégias utilizadas para efetivação das mesmas. Ainda no campo da legislação, o levantamento das leis e decretos que reestruturaram o setor de urbanismo e as instituições de planejamento nas diversas esferas de governo, de 1925 a 1972, foram a base para delinear mudanças ocorridas na concepção administrativa a partir de 1947.

Os textos dos urbanistas brasileiros que atuaram direta ou indiretamente junto ao setor da administração municipal, a maioria publicados em revistas especializadas – *Engenharia*, *Engenharia Municipal*, *Digesto Econômico e Acrópole* – foram a base para detectar a influência de Anhaia Mello

no formato assumido pelo Departamento de Urbanismo, e as idéias difundidas por seus dirigentes. A partir desses textos, procedeu-se à pesquisa das referências estrangeiras citadas pelos autores, principalmente as americanas. Essas referências nos direcionaram para os planos elaborados nos Estados Unidos, e para textos publicados em livros e revistas especializadas, em especial, o *Journal of American Institut of Planners*. A legislação americana de planejamento e as publicações de entidades de planejamento, como a *International City Managers Association e National Municipal League*, foram, também utilizadas como parâmetro de análise. Recorremos, ainda, a trabalhos publicados na revista inglesa *The Town Planning Review*, devido à ligação existente entre as idéias do urbanismo americano pós-1920 e as idéias desenvolvidas por Ebenezer Howard. As fontes americanas nos permitiram desvendar as linhas de pensamento às quais Anhaia Mello se filiou, bem como analisar o contexto em que ocorrem nos Estados Unidos, quais as práticas predominantes, as críticas a que são submetidas, e o que representou a sua transposição para a realidade paulistana.

Outra fonte se refere aos trabalhos elaborados pelos funcionários da administração municipal de São Paulo. São os trabalhos de urbanistas anônimos que, em sua maioria, não são publicados, e permanecem, muitas vezes, nas gavetas das repartições públicas. Nesse sentido, nos deparamos com a dificuldade de localizar alguns documentos. É o caso, por exemplo, da primeira proposta de lei geral de zoneamento, elaborada em 1947, sobre a qual somente conseguimos referências em textos, relatos e processos. Também não localizamos registros das sessões da Comissão Orientadora do Plano Diretor do Município, instalada em 1954. A maior parte dos trabalhos desenvolvidos nos anos de 1950 e 1960 pelo Departamento de Urbanismo, que permanecem disponíveis, são fruto do esforço de recuperação da memória do urbanismo em São Paulo, empreendido no final dos anos de 1970, pela direção da Cogep – Coordenadoria Geral de Planejamento da Prefeitura do Município de São Paulo. Os trabalhos técnicos foram de fundamental importância para reconstruir o processo de formulação do zoneamento, principalmente no que diz respeito à elaboração de uma lei geral.

As publicações das entidades defensoras do planejamento nos anos de 1940 e 1950 – Escola Brasileira de Administração Pública – Ebap, Departamento Administrativo do Serviço Público – Dasp, Instituto Brasileiro de Administração Municipal- Iban – e das entidades de arquitetos – Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

da Universidade de São Paulo – Cepeu/FAU-USP e Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB – forneceram um panorama do movimento pela institucionalização do planejamento, em geral, e da categoria de arquitetos, em particular, permitindo situar a atuação do setor de urbanismo da administração municipal de São Paulo como parte dessa mobilização. Realizamos, ainda, um levantamento das empresas de consultoria em planejamento urbano atuantes no período de 1967 a 1972, para esclarecer o deslocamento da elaboração do plano da administração municipal para as empresas privadas.

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