

TÍTULO:

**AS DIRETRIZES DE CRESCIMENTO URBANO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO,
1910 -1916**

AUTORA:

LUCIA NOEMIA SIMONI

FILIAÇÃO INSTITUCIONAL:

DOUTORA PELA FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

A transição do Império para a República é um período particularmente adequado ao estudo da constituição de direitos dos habitantes relacionados ao espaço urbano. Dentre eles, o acesso ao conjunto de serviços urbanos em rede (abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica pública e domiciliar, transporte coletivo, drenagem do solo, limpeza de ruas etc) cuja organização e distribuição colocava a necessária reestruturação do espaço urbano. Foi no princípio do regime republicano que se intensificaram as ações voltadas para a modernização do espaço urbano, visando tanto à funcionalidade das estruturas produtivas, a higiene e salubridade através da ampliação da oferta de serviços urbanos em rede, a drenagem e saneamento de áreas insalubres, como ao “embelezamento” das áreas centrais segundo uma estética europeia. Dentre as realizações se destaca o plano de 1894 para a nova capital de Minas Gerais, Belo Horizonte, por Aarão Reis, o plano de extensão de Vitória elaborado pelo engenheiro Saturnino de Brito em 1896, as reformas iniciadas em 1902 no Rio de Janeiro, capital da República pelo engenheiro Pereira Passos, a reforma urbana e plano de extensão da cidade de Santos de 1905.

A idéia de intervir na cidade e em sua dinâmica de crescimento se inseriu nas sessões da Câmara da Cidade de São Paulo no início do século XX. A idéia de “transformação de toda cidade” passa a ser compartilhada pelo conjunto de vereadores. Porém, tratava-se de elaborar os conflitos existentes e disputar a definição da natureza da transformação pretendida.

Em 1907, o vereador Augusto Carlos da Silva Telles publica “Melhoramentos de São Paulo”, em que condensa os temas que serão debatidos nos próximos anos e que estarão presentes no debate sobre o projeto de transformação de toda a cidade. [Foram eles:] Silva Telles defendia a (1) intervenção na área central, com o objetivo de melhorar as condições de circulação e de dotar o centro de atributos estéticos e paisagísticos que denotassem seu caráter representativo de capital do Estado de São Paulo. A preocupação com as áreas adjacentes ao centro, sobretudo com a moradia operária nos bairros do Bráz e Mooca e a distribuição equitativa dos melhoramentos municipais é articulada na defesa de um plano de conjunto fixando (2) as transformações que se faziam

necessárias (os melhoramentos) e o (3) delineamento da extensão viária futura, somados à aprovação de (4) regulamentação da edificação e (5) da abertura de novas ruas. Defende ainda o (6) aproveitamento dos terrenos pertencentes ao patrimônio municipal para o embelezamento da cidade, e com este objetivo indica a transformação das terras municipais situadas na várzea do Carmo em um amplo parque que beneficiasse tanto a área central como os bairros do Bráz e Mooca.

As terras pertencentes ao patrimônio municipal eram remanescentes do antigo Rocio de origem colonial, instituído pela Coroa portuguesa como reserva de terras da Vila para exploração agrícola ou pecuária e expansão urbana. Até meados do século XIX e mesmo após a aprovação da Lei de Terras em 1850, era predominante na expansão da Cidade de São Paulo a abertura de ruas ou arruamento de terras executado pela própria Câmara para exercício de sua prerrogativa de conceder gratuitamente terrenos, dentre os quais aqueles destinados à edificação.

Ao longo do Império e na circunstância de predomínio da concessão gratuita como forma de acesso a terras municipais do Rocio, os primeiros arruamentos em terras pertencentes a antigos concessionários da Câmara foram considerados utilidade pública municipal, devendo a Câmara indenizá-los pelas faixas de terrenos correspondentes às ruas. A prática do arruamento em terras particulares estabeleceu um relacionamento informal entre proprietários de terras e Câmara segundo o qual o valor das indenizações passou a ser negociado em troca de isenção de impostos municipais, dispensa de obrigações determinadas pelas posturas municipais ou mesmo a tolerância em relação ao arruamento de terrenos acidentados, implicando posteriormente no custeio de obras pela própria Câmara.

Freqüentemente, a abertura de ruas para divisão de quadras em pequenos terrenos foi um recurso para a comercialização de grandes glebas de terras. Por um lado, o pressuposto da indenização das terras destinadas às ruas, e, por outro lado, a prática da execução de obras e melhoramentos pela própria Câmara tornava o negócio com terrenos cada vez mais atraente. A expansão urbana no Município de São Paulo relacionada a propriedades particulares transcorreu desregulamentada e produziu uma urbanização fragmentada, porque totalmente subordinada a interesses particulares e rarefeita, porque de difícil ocupação devido sobretudo ao isolamento a que muitas dessas áreas ficavam submetidas.

A primeira ação da Câmara de vereadores rompendo com o costume que se firmou com respeito à abertura de arruamentos em propriedades particulares ocorreu em 1905. Uma emenda de última hora inseriu na Lei de Orçamento Municipal a exigência de que as ruas fossem entregues “*prontas*”, ou seja, niveladas, alinhadas, e dotadas de bueiros, pontes e pontilhões às custas dos proprietários de terras. A obrigação passava a condicionar a execução pela Câmara das obras complementares, que comumente eram a pavimentação e colocação de guias, o que representava valorização dos terrenos adjacentes e interessava aos proprietários de terras.

Após a publicação em 1907 de “Melhoramentos de São Paulo” o vereador Silva Telles obtém a aprovação de seu projeto de lei que visava a cobrança de contribuição com o primeiro calçamento das ruas abertas em propriedades particulares. Acrescia-se à exigência de entrega das ruas “prontas” o custeio de metade das despesas com o calçamento, com o que a abertura de ruas no Município de São Paulo passava a exigir investimentos prévios dos proprietários de terras.

A aprovação da medida enfrentou forte resistência. A posição contrária à medida criticava seu efeito restritivo à abertura de novas ruas. Enaltecia a iniciativa privada creditando-lhe o mérito de até então ter construído a grande cidade que julgava ser São Paulo.

Em apoio à medida ponderava-se o efeito positivo que teria por inibir o que se tornara uma “verdadeira indústria, ... muito lucrativa” graças ao hábito de conceder-se isenção de impostos, e assim fazendo, estabelecendo uma grande desproporção entre a arrecadação e as despesas com ruas. Mais do que isto era ressaltada a característica fragmentada e, portanto, de baixa densidade que assumira a ocupação do território municipal. Disto decorria enormes prejuízos à administração municipal na execução de serviços de calçamento, conservação, irrigação e limpeza de vias e sobretudo criava obstáculos para a extensão de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto, iluminação pública, policiamento, dentre outros serviços à cargo da administração estadual.

A maioria de vereadores que aderiu a esta visão quanto ao problema do arruamento em São Paulo apoiou também a segunda iniciativa de Silva Telles aprovando seu projeto de lei que autorizava à Câmara providenciar a elaboração de um plano geral dos principais alinhamentos viários a que se subordinaria a expansão futura da cidade, um plano geral de melhoramentos futuros, bem como de um plano geral de todo o Município, com indicação das terras pertencentes ao patrimônio municipal.

A discriminação entre as terras sob domínio municipal das terras pertencentes a particulares, obtidas através de concessões da Câmara, por meio da compra e venda ou através da posse passível de regularização, dentre outras modalidades estava sendo organizada pelo governo estadual com apoio do governo municipal. As terras em processo de discriminação e regularização dominial estavam situadas no Rocio da cidade, definido abstratamente por um perímetro circular de raio de 3 quilômetros a partir da praça da Sé, e ainda em terras recentemente destinadas pelo governo estadual para a jurisdição municipal e que eram limitadas por perímetro circular de 6 quilômetros de raio a partir da mesma praça da Sé. A iniciativa de direcionar o crescimento futuro da cidade através de planos de melhoramentos e alinhamentos ocorria num momento bastante delicado que enfrentaria um longo processo de apropriação de terras caótico e distante da legalidade estabelecida.

A aprovação da elaboração do plano geral de alinhamentos viários e melhoramentos municipais gerou imediatamente a articulação de setores conservadores. Fizeram-se representar através da Prefeitura que em atitude incomum não homologou a lei que autorizava a elaboração dos

planos e só aceitou fazê-lo quando encaminhado substitutivo que atribuía não só a uma autoridade externa de notoriedade reconhecida a responsabilidade pela elaboração do plano mas também à Diretoria de Obras que havia sido deixada em posição subordinada.

A contratação do arquiteto francês Joseph Antoine Bouvard, que a princípio estaria a serviço da confecção dos planos gerais de alinhamentos e melhoramentos municipais, atendeu tão somente à elaboração de um plano de descongestionamento e melhoramentos da área central. A reviravolta foi possível graças ao posicionamento do próprio Bouvard, que afinado com o Diretor de Obras, rejeitou o plano geral de alinhamentos e melhoramentos municipais como instrumento de gestão urbana.

A questão do arruamento de São Paulo decorrente do crescimento desmesurado e rarefeito da implantação urbana era explicada como um fenômeno natural de ocupação das partes altas e planas e abandono dos vales e regiões íngremes de difícil acesso e edificação. O preenchimento dos vazios deixados para traz por este processo reverteria o quadro. A indução à sua ocupação seria obtida mediante a adoção de um traçado viário adaptável à topografia do terreno, criando-se uma alternativa à disposição sobre traçado viário estabelecida pelas posturas municipais que obrigava à forma ortogonal.

Com a adequação ao terreno, o plano dos arruamentos poderia tomar quaisquer direções atendendo ao interesse dos proprietários em obter o melhor aproveitamento de suas terras para a comercialização de lotes. Com isto, a solução proposta por Bouvard e que também se apoiava em considerações técnicas publicadas pelo diretor de obras e professor da Politécnica de São Paulo justificava a manutenção da autonomia dos proprietários de terras na definição dos alinhamentos viários desprezando o planejamento prévio dos principais alinhamentos pelo governo municipal que se imporiam sobre os interesses privados.

Os princípios gerais que passaram a nortear a formulação de novas medidas de gestão urbana, paralelamente à execução do plano de descongestionamento e embelezamento da área central, foram as seguintes:

- 1) crescimento urbano irrestrito a partir da cidade consolidada
- 2) configuração concêntrica do crescimento urbano definindo-se perímetros ou zonas central, urbana, suburbana e rural, as quais foi associada a execução de melhoramentos.
- 3) configuração viária radial concêntrica, apoiando-se nas vias existentes nas áreas mais consolidadas e na rede de estradas municipais de herança colonial nas zonas suburbana e rural.

Estes princípios estão contidos no conjunto de medidas que foram aprovadas de 1913 a 1916. De maneira bastante precisa se articulou o plano para a área central (plano Freire – Bouvard de 1911) à aprovação de regulamento que dispôs sobre a aprovação de alinhamentos viários em terras sob domínio privado (Lei 1.666 de 1913), à aprovação do plano de melhoramentos

municipais articulado à divisão do território municipal em perímetros central, urbano, suburbano e rural (Lei n. 1788 de 1914 e Lei n. 1.874 de 1915) ao regulamento de viação urbana (Ato n. 769 de 1914) dispondo sobre as vias públicas e as vias abertas em terras sob domínio privado e à reestruturação da Diretoria de Obras, base de apoio da implementação dos planos e regulamentos correlatos e que, dentre outras novas atribuições passou a planejar intervenções na viação urbana existente, visando a regularização de alinhamentos e nivelamentos – e a melhorar e ampliar a viação rural ou rede de estradas municipais.

Os regulamentos adotados, rompendo com a tradição que se estabelecera com respeito à abertura de ruas, transferiu aos proprietários de terras os encargos com arruamentos.

1) do ponto de vista legal, e não prático, transferiu aos proprietários de terras os encargos com arruamentos (planta técnica e disposições regulamentares, controle da execução da planta técnica; execução dos marcos de concreto assinalando alinhamentos e nivelamentos)

2) orientou o crescimento e desenvolvimento urbano da área central em direção aos limites entre perímetro suburbano e rural

3) estabeleceu a zona suburbana como área de expansão urbana (a fixação de um perímetro de expansão urbana não é em si mesma uma medida em contradição ao crescimento irrestrito, mas uma medida de ordenação deste crescimento, impedindo a formação fragmentada e dispersa de espaço urbano; quando os vazios estivessem ocupados, o perímetro poderia vir a ser alterado)

4) a zona rural foi destinada preferencialmente à ocupação por pequenas propriedades agrícolas

Porém, este conjunto de medidas continha as seguintes fragilidades:

1) não criou penalidades adequadas para evitar a transgressão; com isto e somado a exigência do arruamento legal, prévio à aprovação de edificação, a lei praticamente transferiu aos compradores de terrenos o ônus da punição: as obras de edificação podiam ser embargadas ou demolidas se o arruamento em que estavam situadas não fosse aprovado.

2) não disciplinou a ocupação na zona rural ao não regular o arruamento nesta zona e ser permissiva em relação à edificação, o que teve por conseqüência a proliferação de arruamentos com destinação urbana.

3) A possibilidade de abertura de arruamentos a partir de conexão com uma única via em geral estrada permitiu a formação de arruamentos dispersos no território municipal, dando continuidade à forma desordenada e descontrolada da ocupação urbana.

Na década de 1920, já era admitida a ineficácia dos regulamentos vigentes para a ordenação do espaço urbano. Mais uma vez era proposta a elaboração de um plano geral dos principais alinhamentos e mais uma vez este instrumento de gestão foi desprezado.

Finalmente, aprovou-se nova lei regulando a viação urbana e rural em terras sob domínio privado, a Lei n. 2.611 de 1923.

1) a lei incorporou como condição para a aprovação da planta do arruamento a aprovação prévia de diretrizes viárias na área objeto do arruamento. Com isto, a Prefeitura passava a interferir na configuração dos arruamentos. Porém, sem dispor de um plano geral sua ação só pode ser limitada.

2) na zona rural passam a ser admitidos arruamentos: **a)** para acesso e divisão de grandes propriedades rurais e para a extensão ou **b)** formação de aglomerações urbanas, cuja aprovação era regida pelos dispositivos da lei para as demais zonas.

3) Em que pese o fato de a Lei n. 2.611 ter aprovado medidas positivas, tais como **a)** a exigência de reserva de espaços livres em terras com mais de 40.000 m², **b)** a diversidade de tipos de ruas, não deu solução:

1) ao problema da dispersão dos arruamentos no território municipal

2) não criou medidas punitivas aos proprietários de terras que os demovessem a aprovar e executar os planos de arruamentos, bem como doar as ruas abertas, antes da venda de lotes

3) não deu solução ao problema da conversão do domínio das ruas, estipulando apenas que para a aceitação da doação de vias bastava que estivessem niveladas e executadas as obras de arte.

A aplicação da legislação aprovada não alcançou os objetivos visados de ordenamento do crescimento e desenvolvimento urbano gradativo da zona central para a zona suburbana. Nem garantiu a destinação rural pretendida entre os limites do perímetro suburbano e os limites do território municipal, ou seja, na zona rural.

Os arruamentos do período de 1915 a 1929 constituíram a segunda grande expansão de arruamentos no Município de São Paulo, depois daquela ocorrida entre 1886 e 1896. A ocupação das terras arruadas demandou longo período para se completar e, apesar disto, os traçados dos arruamentos se perenizaram constituindo um verdadeiro plano geral de alinhamentos futuros como mostra a planta da cidade elaborada pela Light & Power de 1926.

Ao proibir a desapropriação como condição de abertura de ruas em terras sob domínio particular, esta legislação rompeu com a concepção do arruamento enquanto utilidade pública municipal. Porém, não criou mecanismos que obrigassem os proprietários de terras a continuarem doando as ruas abertas em seus terrenos.

Apesar das medidas adotadas nas primeiras décadas do século XX de remissão dos foros, com o que se iniciava um processo de extinção da propriedade concedida e de discriminação das terras procedendo-se à regularização de propriedades e a identificação de terras devolutas sob domínio municipal, a legislação aprovada desde 1913 a 1923 se constituiu em um fator de agravamento da situação confusa da propriedade de terras, pois não foi capaz de garantir o domínio

público sobre ruas e desta forma dificultou a individualização jurídica das propriedades de terrenos em nome de seus compradores. Fragilizou o direito dominial de compradores de lotes nas áreas de expansão urbana.