

A EXPANSÃO URBANA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DOS REGULAMENTOS DE ABERTURA DE RUAS, NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.

LUCIA NOEMIA SIMONI

O trabalho tem por objetivo analisar o processo de constituição de legislação regulando a abertura de novas ruas, a partir de investigação do caso específico da cidade de São Paulo. Como a rua ou seu conjunto, o arruamento, é a condição primordial para o parcelamento, uso e ocupação da terra em sua forma urbana, engendrando a expansão territorial da cidade, para a compreensão da produção deste espaço tão peculiar que é a rua, propomos neste artigo conhecê-lo a partir de sua origem, extraindo do processo de transformação do estatuto da propriedade de terras no Brasil, os marcos de transformação de seu significado econômico e social.¹

Em sua origem, o domínio sobre as terras brasileiras pertenceu à Coroa portuguesa e a apropriação, uso e ocupação de terras se deram sob o regime de concessão de sesmarias, regido pelas Ordenações do reino. O domínio sobre as terras não é transferido aos particulares, mas mediante concessões é dado gratuitamente o direito de seu usufruto. O estabelecimento de povoações deu-se em terras também obtidas através de concessões, e desta maneira teve origem a base territorial para exercício do governo de vilas e cidades: o *Termo*, ou território municipal, e o *Rocio* de menor extensão, envolvendo a povoação e destinado à expansão urbana e ao uso comum dos habitantes. Nestes recortes territoriais a distribuição de terras é atribuição dos governos das vilas e cidades e realizada por meio de concessões gratuitas de sesmarias ou de datas de terras as quais geralmente possuem menores dimensões e caráter urbano.

Assim, a gratuidade do acesso à terra em sua forma legítima foi determinante na expansão das cidades brasileiras. A formação de terrenos para doação, quando não à beira de estradas ou caminhos existentes, consistiu na abertura de novas ruas em terras municipais, por meio do estabelecimento de alinhamentos determinando seus limites e o nivelamento aplainando o leito carroçável. O desenho dos traçados e dos terrenos formados, bem como suas dimensões partiu sempre da decisão das câmaras, sendo dada preferência aos traçados ortogonais o quanto possível em vista das irregularidades do

relevo. Devido à grande importância das ruas como espaço de trânsito dos habitantes, a valorização das testadas ou frentes dos terrenos, resulta em lotes estreitos e alongados, muitas vezes tendo a dimensão de fundos indeterminada, pois o que importa é o contato com a cidade.²

Na sociedade escravista o acesso à terra é evidentemente restrito a uma pequena parcela dos habitantes e nos três primeiros séculos de colonização portuguesa em que se priorizou a produção agrícola para a exportação, e a dimensão demográfica foi diminuta a abundância espacial de terras é um dado ainda mais ampliado pela condição social. No século XVIII, o sistema sesmarial declina,³ desagregando-se pela ineficácia da aplicação de seus regulamentos e pela emergência de outra forma de apropriação de terras, a posse.⁴ Refletindo o quadro geral na colônia as terras municipais, seus *Termos* e *Rocios*, estavam também sujeitos aos apossamentos, invasões e inúmeros litígios. São freqüentes os conflitos entre poder municipal e concessionários de terras, por avanços sobre terrenos vizinhos, invasões sobre os leitos das ruas e praças. As posturas municipais tornam-se mais rigorosas para preservar a delimitação entre espaços de uso comum e os espaços de uso particular, surgindo posturas regulando os procedimentos de alinhamento e nivelamento de ruas e praças e seu registro em plantas da cidade. Entretanto, a sociedade escravista, do compadrio, do favor não é afeita à precisão de normas, nem à clareza de demarcações de terras, e as delimitações das diferentes categorias de territórios, como dos termos e rocios e dos espaços para circulação são tão imprecisos e arbitrários quanto as relações sociais que os nutrem.

Este quadro se aprofunda após a Independência e apenas em 1850 o governo imperial formula as bases legais para a regulamentação da propriedade de terras. O foco central desta legislação foi, no entanto, a terra rural, sendo mantida a prática tradicional das concessões de terras dos rocios pelas Câmaras, apesar das transformações por que passavam as cidades no Brasil, sobretudo aquelas sob o impacto tanto da inserção de novos produtos agrícolas no mercado internacional, quanto ao ímpeto comercial decorrente do desenvolvimento industrial europeu.

Este foi o caso da cidade de São Paulo, sujeita às transformações decorrentes do sucesso da produção cafeeira no interior da província e da implantação da ferrovia inglesa, concluída em 1867, colocando a cidade numa posição geopolítica inigualável. Como se sabe, a capital de São Paulo torna-

se passagem obrigatória, interligando o interior cafeeiro e o porto de Santos, polarizando as atividades financeiras e do comércio internacional. A reviravolta gerou alterações físicas e espaciais na cidade.

Paralelamente ao arruamento de terras municipais pela câmara visando a concessão gratuita de datas, emerge o arruamento em terras cujo domínio tivera origem em concessões municipais. Abria-se um novo campo de relacionamento entre proprietários de terras e Estado, representado pela Câmara. As ruas que pela tradição colonial são concebidas como bens urbanos são equivalentes a melhoramentos municipais, de sorte que a abertura de ruas em terras sob domínio particular devem ser desapropriadas por utilidade municipal, do que decorre a obrigação municipal de indenizar os proprietários.

Como em meados do século XIX os recursos municipais eram bastante limitados e o governo provincial não se dispunha a arcar com o custeio das indenizações, criou-se uma forma negociada em que os proprietários faziam a doação de seus terrenos para ruas em troca da isenção de impostos e obrigações futuras relacionadas aos terrenos formados nas quadras e acessíveis através da nova rua. Os trabalhos de construção da rua, o estabelecimento do plano de seus traçados, a marcação dos alinhamentos, as obras de desmatamento, nivelamento do terreno, e muitas vezes de drenagem foram mantidos a cargo do tesouro municipal.

A gratuidade das terras concedidas pela Câmara Municipal de São Paulo se extinguiu em 1875. A medida se insere na política mais geral adotada pelos cafeicultores paulistas em favor da transformação gradual do estatuto do trabalho, baseada na substituição do trabalhador escravo pela mão-de-obra livre do imigrante europeu. O governo provincial decide fundar quatro núcleos coloniais na capital visando atrair imigrantes, oferecendo lotes urbanos e rurais para seu estabelecimento.⁵ A comercialização destes lotes pelo governo provincial segue a prática predominante, ou seja, a aquisição é feita mediante concessões por aforamento ou arrendamento. Embora os arruamentos fossem indistintamente custeados pela Câmara, a gratuidade das datas de terras já não podia mais ser mantida.

O baixo preço das datas de terras e a forma desordenada com que são abertas as ruas, cujos traçados se submetem aos interesses de proprietários de terras e mesmo antes, de futuros concessionários de datas, põem em evidência a ausência de uma política de ocupação territorial. Por

este motivo, talvez o desinteresse na construção de instrumentos que informem sobre o território. Os levantamentos de terras ficam inconclusos, mantendo indefinidas as delimitações das terras do Rocio e do Termo municipal. Não são mapeadas as áreas já concedidas, e os livros manuscritos de registro pouca valia oferecem para a discriminação entre as terras municipais, as terras devolutas e as terras sob domínio particular. As plantas da cidade justapõem traçados de ruas existentes a de ruas que se pretende abrir, todas elas representadas com a mesma largura que as posturas municipais indicam como obrigatória. O registro em plantas da abertura de ruas em áreas mais distantes do centro para a concessão de datas, ou mesmo de planos de ruas elaborados por proprietários, são em plantas parciais que vão se acumulando nos arquivos municipais, sem poderem oferecer uma leitura mais articulada do uso e ocupação do solo no território municipal.

Durante as décadas de 1870 e 1880 o arruamento de terras, tanto por iniciativa da câmara como de particulares torna-se mais freqüente. Entre 1886 e 1889 o governo provincial realiza o primeiro levantamento de terras do Termo do Município de São Paulo, visando a discriminação entre terras devolutas e de domínio privado, que embora inconcluso, contribuiu para a venda de terras devolutas e formação de novos arruamentos nos arredores da cidade. No Código de Obras e no Padrão Municipal da cidade, ambos aprovados em 1886, pela primeira vez surgem normas que mencionam a abertura de ruas em terras sob domínio privado. A exigência aos proprietários da apresentação de um plano das ruas a serem abertas é a única novidade.

Na passagem do século XIX para o século XX a cidade do capital agro-exportador se transforma, passando a sediar também o capital industrial. As transformações no campo econômico e produtivo após a extinção jurídica da escravatura propiciam a concentração de trabalhadores livres na capital e a população do município que em 1886 era de 44.030 habitantes atinge os 240.000 habitantes em 1900.

As reformas republicanas abriram oportunidades atraentes para o negócio com terras, gerando uma extraordinária expansão de arruamentos, como revela a planta geral da cidade de 1897. A desarticulação dos arruamentos, a grande extensão de terras que abrangem proporcionando a formação de grande número de lotes, bem como a maneira fragmentada com que se espalham no território municipal, colocou em relevo a fragilidade da gestão municipal com respeito á ocupação do solo.

Apesar do maior empenho na formulação normativa por parte da Câmara e das Intendências sob o novo regime republicano, e a contribuição de idéias urbanísticas trazidas da Europa e difundidas, sobretudo a partir da Escola Politécnica, fundada em 1891, prevalecem as relações pouco afeitas à norma, tais como a proliferação de posses de terra, com invasão das áreas pertencentes ao município, a transgressão às normas construtivas, em especial as que regulam a edificação de moradias voltadas para o mercado rentista de locação de moradias.

A manutenção da forma negociada entre câmara e proprietários de terras para abertura de ruas tornou-se insustentável com a explosão imobiliária. Entretanto, a restrição ao emprego de recursos municipais com a consolidação das novas ruas abertas, por si só, levaria a uma precariedade ainda maior dos arruamentos. No início do século XX a câmara municipal de São Paulo se empenha em um projeto de modernização da cidade, tendo por referência a reforma do Rio de Janeiro (1902). Foi no processo de concepção da reforma da cidade que surgiram as primeiras normas regulamentando a abertura de ruas por particulares. Em 1905, os proprietários ficam obrigados a executar o nivelamento do leito das ruas e as obras de drenagem. Em 1909, os proprietários devem custear metade do calçamento das ruas abertas em seus terrenos.

A oposição a estas normas só se esgotou ao entrar em debate a elaboração de um plano geral definindo os principais alinhamentos viários futuros e os melhoramentos municipais a serem executados. Tratava-se de criar um instrumento de controle do crescimento urbano e mesmo de o restringir, como entenderam muitos vereadores e proprietários de terras. Uma solução intermediária é adotada depois da aprovação do plano de remodelação da área central em 1911. Elege-se como diretriz de expansão urbana o crescimento ilimitado, dando-se ampla liberdade aos proprietários de terras na definição do traçado de ruas e no aproveitamento da terra na subdivisão em lotes. A ordenação deste crescimento é regida pela adoção de uma configuração concêntrica, centrada na área central e histórica, e formada pelas radiais constituídas pelas ruas e estradas a partir do centro. Esta concepção de cidade é defendida como sinônimo de desenvolvimento e meio para equiparar São Paulo às grandes cidades latino-americanas, senão mesmo às grandes metrópoles mundiais. Em contrapartida, aprova-se a primeira lei específica dispondo sobre a abertura de ruas por proprietários de terras, obrigando a

elaboração de plano técnico apoiado em levantamento topográfico das terras a serem arruadas e sua execução às expensas do proprietário.

As normas destinadas a regulamentar o arruamento de terras sob domínio particular foram aprovadas entre 1913 e 1934⁶ e regularam a urbanização no município de São Paulo até 1972, quando aprovada a primeira lei de zoneamento funcional.

A Lei Municipal n. 1.666 de 1913 foi o primeiro texto legal a regulamentar especificamente a formação de novas ruas e, de fato, representou uma ruptura com a prática que se sedimentara em São Paulo, desde o século XIX. Com ela era desautorizado o arruamento de terras que implicasse em desapropriação por utilidade pública municipal das faixas de terrenos destinados a ruas, derrubando o acordo que sustentava a prática de negociação entre a Câmara e os proprietários de terras. Em sua formulação o arruamento adquiria o caráter de empreendimento privado, sendo preliminar a qualquer intenção de abertura de ruas o investimento de capital para custeio do projeto e das obras necessárias a sua execução. Apesar deste avanço, o texto da lei de 1913, e as seguintes, aprovadas entre 1914 e 1923, continham fragilidades, que permanecerão como veremos a seguir.

A nova legislação⁷ estabelece que a configuração concêntrica da cidade é ordenada segundo a divisão do território municipal em perímetros circulares, delimitando a área central, a urbana, a suburbana e a rural. A área central é concebida como pólo de comércio, finanças e serviços e deve ser a mais bem dotada de infra-estrutura urbana. Os perímetros seguintes, urbano e suburbano, correspondem a graus decrescentes das qualidades urbanas planejadas para o centro da cidade. O perímetro suburbano é concebido como um anel de expansão urbana, e por isto seus limites são móveis, alterados quando uma parte de seu território alcançar as condições de urbanidade próprias ao perímetro urbano. Estas condições se referem aos melhoramentos diferenciados que se planeja executar em cada perímetro, como também ao grau de consolidação das áreas arruadas.

Com a lei de 1913, a abertura de arruamentos depende da aprovação de um projeto, ou plano técnico, elaborado segundo o levantamento topográfico do terreno. O plano projetado deve ser rigorosamente executado no terreno, com a implantação de marcos de ferro demarcando, tanto os alinhamentos dos traçados viários, quanto os níveis do terreno, informando sobre os aclives e declives das faixas aplainadas e destinadas às ruas, e a concordância de níveis nos pontos de cruzamento.

Assim, era adotada uma técnica modernizadora na construção do arruamento, o que a partir de 1915 torna-se obrigatoriamente da responsabilidade de um profissional habilitado.

As características de desenho urbano prescritas partem de uma formulação pouco elaborada em 1913, mas inovadora por desobrigar da forma ortogonal, admitindo traçados viários em curvas e, portanto, passíveis de adequação ao relevo. Apenas em 1923, as exigências são aprimoradas. Os planos em terras com área igual ou superior a 40.000 m² devem conter a destinação de áreas específicas, para o sistema viário o correspondente a 20% da área total, e para espaços livres destinados à criação de praças, jardins, *squares*, de 5% do total da área na zona urbana, 7% na zona suburbana e 10% na zona rural. São estabelecidos diferentes tipos viários, desde vielas para pedestres até grandes vias de comunicação, cuja aplicação passa a depender de recomendações da própria prefeitura, que antes da aprovação do projeto definitivo, estabelece diretrizes viárias a serem seguidas pelos proprietários de terras.

A delimitação da zona rural compreende antigas povoações, como as sedes das antigas Freguesias, e ainda os arruamentos formados na virada do século. Nestes casos e a partir de 1923, a expansão urbana deve ser regida pela mesma normativa que se aplica nas zonas urbana e suburbana. Apesar do incentivo à formação de pequenas propriedades rurais e os grandes investimentos com a construção de pontes, abertura de novas estradas e conservação das existentes, de fato o arruamento com fins urbanos tomou impulso na zona rural. O levantamento do arruamento municipal de 1927, mostra claramente que a zona rural tornou-se uma das áreas preferenciais para os proprietários de terras.

A persistência da urbanização espoliativa no Município de São Paulo encontra na própria legislação aprovada desde 1913, um dos seus fatores explicativos. Por um lado, a aplicação das prescrições técnicas e de desenho urbano é direcionada à propriedade de terras individual. É mantida a liberdade do proprietário de terras de arruar a qualquer tempo e em qualquer localização, com isso favorecendo a uma urbanização esparsa e fragmentada no território municipal. Mesmo com a definição das diretrizes viárias pela prefeitura, a partir de 1923, sua elaboração por parte dos técnicos municipais careceu de um plano geral que articulasse as propriedades e seus arruamentos no interior

da malha viária em expansão. Por outro lado, não houve a contribuição que a nova legislação poderia dar ao processo de transição para a moderna propriedade de terras.

Desde que, a partir da década de 1890, o arruamento de grandes extensões de terras com a produção de grande número de lotes se difundiu em São Paulo, a forma de comercialização que predominou foi a compra e venda em prestações. O modo de produção de moradias destinadas à locação, arrendamento ou aforamento tendia a ser eliminada nas novas áreas de expansão urbana. A este modo rentista correspondia um padrão de ocupação: ou lotes em quadras formadas por ruas públicas do período das concessões de datas de terras, ou as ruas e vielas no interior destas mesmas quadras, dando acesso aos cortiços e vilas operárias, destinadas à população de baixos rendimentos. Um novo padrão pretende ser estabelecido conforme o estabelecido na nova legislação de 1913 a 1923, vinculado à formação de lotes adquiridos por venda e compra. Contudo, a legislação municipal deixa em aberto a conversão de vias e espaços livres em áreas de domínio público. Em 1915, adota-se a obrigatoriedade de instituição de servidão de passagem, como forma de garantir o uso comum das novas vias. Nem proprietários de terras, nem a Justiça admitiam a obrigatoriedade da doação destes espaços para que fossem integrados à cidade. Com isto, a subdivisão física e espacial através do arruamento de terras não se verifica no plano jurídico, e o domínio sobre as terras não se subdividindo deixa em aberto a transferência da propriedade aos compradores de lotes e o caráter dominial das ruas e áreas para praças, jardins, que deviam constituir os novos espaços públicos da cidade.

E por fim, resta a acrescentar que as penalidades impostas aos proprietários de terras foram pouco significativas, seja quando se tratou de multas, cujos valores eram irrisórios, seja por terem visado exclusivamente a produção rentista de moradias para a população de baixa renda e não haver sequer fiscalização que constataste a abertura dos extensos arruamentos, tão comuns na urbanização espoliativa e precária em São Paulo.

¹ Este texto tem origem no trabalho e pesquisa apresentado à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, “Arruamentos de terras e o processo de formação do espaço urbano no Município de São Paulo, 1840-1930”, apresentado pela autora em fevereiro de 2003 para obtenção do título de doutor.

² MARX, Murillo “Cidade no Brasil, Terra de quem?” SP: Edusp/ Nobel, 1991.

³ PORTO, José da Costa “Sistema Sesmarial Brasileiro”, p. 19; LIMA, Ruy Cirne “Pequena história territorial do Brasil – sesmarias e terras devolutas” SP: Secretaria de Estado de Cultura, , 1990; SILVA, Lígia Osório “Terras devolutas e latifúndio – efeitos da Lei de Terras de 1850”, Campinas: Ed. Unicamp, 1996, p. 48.

⁴ SMITH, Roberto “Propriedade da terra e transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil” , São Paulo, CNPq / Brasiliense 1990, p.167.

⁵ LANGENBUCH, J. R. “A estruturação da grande São Paulo – estudo de geografia urbana”, RJ: IBGE, 1971.

⁶ Lei n. 1.666/13; Padrão Municipal/ 1920, Lei n. 2.611/23; Código de Obras/29; Ato n.663/34.

⁷ Lei n. 1.788 de 28/5/1914 e Lei n. 1874 de 12/05/1915.