



## **ANHAIA MELLO E O CONTROLE DA EXPANSÃO URBANA**

### **Autores:**

Candido Malta Campos - PPGAU / FAU / UPM - [candido@mackenzie.br](mailto:candido@mackenzie.br)

### **Resumo:**

As propostas para o controle do crescimento urbanístico elaboradas por Anhaia Mello, desde sua participação na Lei de Parcelamento de 1923, seus atos municipais como prefeito em 1931, sua consultoria não-oficial com o prefeito Fabio Prado, sua polêmica com Prestes Maia, seu plano regional de 1954, e a aprovação da Lei Municipal 5.261/1957, dos coeficientes; disputaram a hegemonia com propostas mais liberalizantes assumidas por Prestes Maia, Dumont Villares e Robert Moses. O Plano Regional de Anhaia Mello resume várias posições defendidas ao longo de sua carreira. A capacitação de técnicos capazes de levar a cabo programa regulador recaía à própria FAU/USP dirigida por Anhaia Mello, na qual ele patrocinaria, a partir de 1958, a criação do CPEU, reunindo docentes e alunos. Com a emergência do polo industrial paulistano, isto deveria evoluir, em sua visão, para articulações institucionais avançadas, amparadas em uma legislação minuciosa. No entanto, a São Paulo, particularmente entre 1945 e 1965, não conseguia acompanhar o ritmo de crescimento urbano, tanto horizontal como vertical, e a lei 5.261 (mesmo constantemente burlada) era um dos pontos máximos a que se podia chegar.

# ANHAIA MELLO E O CONTROLE DA EXPANSÃO URBANA

## INTRODUÇÃO

A compreensão dos fluxos do debate urbanístico deve ser traçada em todas as direções, sendo seus diferentes componentes traduzidos e reinterpretados constantemente pelos meios técnicos locais; e também pelos consultores estrangeiros ou nacionais, trazendo seus aportes de especialistas, ou legitimando soluções já em pauta. Elementos do pensamento urbanístico assumiram a cada passagem novos significados e interpretações; o que resultou em um processo de apropriação, seleção e/ou rejeição, ao sabor das demandas encontradas a cada momento. Aprofundando e alternando os circuitos da circulação de ideias.

Os temas lançados para resolução por meio do urbanismo moderno foram, na origem, ligados ao reformismo europeu e norte-americano da virada do século XIX ao XX; em que reforma urbana, reforma social, modernização e construção da nacionalidade eram metas indissociáveis. Essa inserção do debate urbanístico no “debate nacional” derivava do meio político, cultural e profissional dos reformadores enquanto atores sociais; afirmando, nesse movimento, o urbanismo como disciplina, com seus diversos canais de transferência do ideário urbanístico.

Mas a instrumentalização do ideário urbanístico pelos interesses locais, em países como o Brasil, impôs alterações no que se refere aos objetivos e alcance de elementos do urbanismo moderno. Inseridos num quadro social diverso daquele que presidiu à sua formulação, esses elementos foram selecionados, apropriados ou eliminados ao sabor das demandas e grupos dominantes no país que os acolheu. Configurou-se aí uma dupla temporalidade, na medida em que a cultura erudita se internacionaliza com mais facilidade que as relações sociais.

Vantagens semelhantes eram visadas, em São Paulo, por arranjos entre o setor público e empresas privadas (Light, Cia. City, iniciativas individuais) pelos quais o processo de urbanização podia ser coordenado por uma elite “esclarecida” – situação recorrente na primeira metade do século XX, em que predominava o modelo da capital agroexportadora. Com a emergência do polo industrial paulistano, tais acordos de cavalheiros deveriam evoluir para articulações institucionais avançadas, amparadas numa legislação minuciosa, superando os padrões liberais da cidade comercial (seria a cidade pós-liberal europeia, na acepção de Benevolo). O urbanismo envolve tanto a produção ideológica como a articulação de intervenções efetivas sobre o espaço, como vem mostrando a historiografia recente sobre o tema (entre outros autores: FERNANDES & GOMES, 1998; PINHEIRO & GOMES, 2005; SOMEKH, 2014).

A abordagem do debate urbanístico deve levar em conta as contradições internas presentes a cada momento, e a coexistência de posições divergentes sobre os caminhos das transformações urbanas. Diferentes modelos urbanísticos convivem e se sobrepõem no mesmo tempo e espaço. Ainda que determinada formulação possa atingir posição hegemônica, outras não deixam de ter sua presença (GRAMSCI, 2006a, 2006b).

Nesse sentido, o urbanismo deve ser entendido na acepção mais ampla possível: ciência e arte de construir a cidade, segundo os urbanistas da primeira metade do século XX; conjunto de técnicas de intervenção sobre o espaço urbano, na perspectiva da engenharia municipal; e arena técnica e ideológica na qual se sucedem embates referentes à reconfiguração do espaço urbano, elemento crucial em qualquer processo de modernização (RIBEIRO & PECHMAN, 1996). Ao mesmo tempo, diferentes modelos teóricos manifestam-se como matrizes do pensamento urbanístico, abrangendo diversidade de temas, teorias, fontes, e campos de aplicação; são difundidos a partir dos centros adiantados, europeus ou norte-americanos; e traduzidos, adaptados e, eventualmente, implementados em maior ou menor medida no quadro local (LEME, 2005; CAMPOS, 2012).

Tal pensamento foi sendo sistematizado em uma disciplina manejada por nova categoria profissional: o urbanismo e os urbanistas (DETHIER & GUILHEUX, 1994). Além de técnicos especializados capazes de solucionar questões de engenharia urbana, os portadores do pensamento urbanístico assumiram o papel de articuladores dos programas de transformação da cidade moderna, propondo soluções e inaugurando debates (FICHER, 2005; CAMPOS et al., 2013).

Gradualmente, o campo disciplinar, no sentido de Pierre Bourdieu (2005; 2010), conhecido desde o início do século XX como sendo o do urbanismo; vinculado às linhagens disciplinares preexistentes da arquitetura, engenharia, geografia, sociologia e medicina (MACHADO, PEREIRA & SILVA, 2003); passaria a ser instrumentalizado por técnicas de planejamento desenvolvidas, originalmente, nas áreas da economia e administração. Os preceitos do planejamento urbano ganharam força, portanto, ao longo do segundo pós-guerra, com a disseminação do ideário do planejamento em geral, indispensável tanto à montagem do Estado do Bem-Estar, no Hemisfério Norte, quanto às estratégias desenvolvimentistas de países como o Brasil.

Segundo a escola de sociologia francesa, o planejamento urbano possui duplo enfoque: seus discursos e seu instrumental técnico. A vertente marxista estruturalista da teoria do espaço, representada por Manuel Castells (1972), Jean Lojkine (1981) e Alain Lipietz (1977) apresentam o quadro urbano como um subsistema amarrado às condicionantes do modo de produção e destinado a garantir o “consumo coletivo” indispensável à reprodução do sistema capitalista (GOTTDIENER, 1993). Nesse sentido, o planejamento surge como instrumento de gestão estatal a serviço das necessidades da infraestrutura econômica, que deverá usar mecanismos ideológicos que ponham suas propostas sob a égide do “interesse comum”, como se fossem resultado de um consenso que beneficiasse toda a sociedade (REZENDE, 1982; VILLAÇA, 1998, 2013).

A vertente marxista humanista, com Henri Lefebvre, também inclui os movimentos sociais urbanos que podem influenciar o direcionamento da atuação estatal sobre a cidade (LEFEBVRE, 1972, 2013). Christian Topalov analisa os componentes do setor imobiliário, destacando os conflitos internos presentes entre os agentes do processo imobiliário – proprietários, rentistas, loteadores, incorporadores e financiadores (TOPALOV, 1979). O Estado – e consequentemente suas políticas urbanas - pode ser visto como um corpo que interage com esses diferentes elementos, cuja atuação reflete a correlação de forças vigente em cada momento (CARNOY, 1981).

Com a presença de grupos divergentes, tanto entre as esferas técnicas como no aparato estatal, esses setores dominam os mecanismos de produção ideológica e têm presença decisiva nas estruturas responsáveis pela intervenção modernizadora. Tais divergências correspondem à presença de diferentes programas modernizadores entre as camadas dominantes, que abrigam uma variedade de interesses, mesmo no setor imobiliário. Uma disputa pela hegemonia nas esferas ideológicas, institucionais e estatais é parte crucial do pensamento gramsciano (GRUPPI, 2000). No caso paulistano, tal disputa costuma ser reduzida entre as dos dois mais célebres urbanistas de meados do século XX, Francisco Prestes Maia e Luiz Ignácio Romeiro de Anhaia Mello; no entanto, havia várias outras posições, de outros protagonistas do debate urbanístico, como Bouvard, Victor Freire, Saturnino de Brito, Donat-Alfred Agache, Ulhôa Cintra, Henrique Dumont Villares, Gaston Bardet, Robert Moses, Joseph-Louis Lebreton e outros.

A ideia do urbanismo como elemento articulador para programas de modernização urbana não pressupõe a existência de um plano ideal autônomo agindo sobre a realidade; antes, deriva de exigências trazidos num processo de transformação econômica e social. Entretanto, para se impor, tal processo requer a articulação e explicitação desses requisitos, cuja realização passa a ser intermediada por uma dimensão de consciência, onde convivem ciência e ideologia, discurso e política de classe (CAMPOS, 1999, 2002).

Assim, a transformação urbana não se processa como ‘reflexo’ da evolução socioeconômica, nem se resume à construção dos cenários de controle ou legitimação exigidos pelas novas configurações da sociedade capitalista; ao contrário, conforma um campo de ação específico, tendo como principal elemento a atuação dos agentes detentores de capital não apenas econômico, mas social, cultural e científico (BOURDIEU, 2003). Contudo, como não é possível destrinchar todo esse processo, uma maneira de abordar a questão passa pela análise do debate urbanístico. O aval e/ou a referência externa, recorrendo a modelos e princípios urbanísticos europeus e norte-americanos, era intermediada por especialistas locais com maior ou menor acesso às matrizes do urbanismo moderno na Europa e na América do Norte, e também por consultores estrangeiros (ALMANDOZ, 2002, 2007; GOMES, 2009; NOVICK, 2009).

Instrumental decisivo era a legislação urbanística (FELDMAN, 2006; ROLNIK, 1997). A ação do poder público, tanto no que se referia à imposição (ou não) das normas aprovadas, como no referente à realização de obras, era o ponto decisivo.

Todavia, qualquer iniciativa de modernização, no caso brasileiro, ainda mais no campo urbanístico, deve ser vista como essencialmente limitada, parcial e excludente. Aos grupos dirigentes, que as promoviam, não interessava levar até o fim um projeto transformador plenamente moderno, que necessariamente ameaçaria seus interesses (FAORO, 1994). Ao mesmo tempo, verificamos a presença de projetos modernizadores concorrentes disputando a primazia, associados a diferentes grupos de interesse. Nesse sentido, nosso debate urbanístico, aparentemente calcado nos modelos do urbanismo moderno difundidos a partir da Europa e da América do Norte, enfrentava limites e contradições intransponíveis: não tinha como realizar plenamente suas propostas, por mais competentes e atualizadas que fossem, e ainda esbarrava na ausência de consenso quanto aos rumos a serem seguidos. Ilustraremos isso com a defesa do controle urbanístico por Anhaia Mello.

## 1. INICIATIVAS DE CONTROLE ATÉ 1938

A regulação urbanística institucionalizada no município desde a República Velha abrangia controle de volumes e alturas, salubridade da habitação – também envolvendo o Código Sanitário estadual – padrões de arruamento e proteção das áreas residenciais de alta renda, por meio de leis e decretos reunidos no Código de Obras municipal. As primeiras compilações do código de obras, com parâmetros de insolação e ventilação (1916) tinham sido detalhados pelo Padrão Municipal de 1920, que também estabelecia alturas máximas vinculadas à largura da rua na zona central. Coibida em 1921, a verticalização fora do centro foi admitida em 1929 no primeiro Código de Obras Arthur Saboya em vias mais largas. A Lei de Loteamentos (Lei Municipal 2611, de 1923) havia estabelecido padrões exigentes para novos arruamentos, raramente seguidos na prática; e a revisão do Código de Obras Arthur Saboya (1934) havia mantido os limites vinculados à largura da via no alinhamento, mas permitido alturas maiores mediante escalonamento dos edifícios, até o teto de 80 metros (50 metros em algumas ruas centrais).

Posteriormente, nos anos 1940 o prefeito Francisco Prestes Maia (1896-1965, engenheiro civil e arquiteto formado pela Escola Politécnica de São Paulo em 1917) havia imposto tetos menores (40 e 60 metros) nas ruas mais estreitas do centro velho e, em contraste, alturas mínimas com controles volumétricos específicos e limites maiores (até 115 metros) em logradouros como as avenidas Ipiranga e São Luís; incentivando uma verticalização disciplinada, principalmente no Centro Novo. Maia apoiou a edificação de torres mais altas em pontos focais de seu esquema viário, como o início da Avenida São João e o ângulo Ipiranga/São Luís.

Luiz Ignácio Romeiro de Anhaia Mello (1891-1974) por outro lado, tinha a autoridade concedida por sua posição de destaque na Universidade de São Paulo, desde os tempos da Escola Politécnica, na qual se formou engenheiro-arquiteto em 1913; lecionava desde 1918, e na qual sucedera a seu padrinho Ramos de Azevedo (falecido em 1928) como principal professor do curso de arquitetura; introduzira o

ensino de urbanismo em moldes atualizados; e da qual promovera a autonomização do curso, enquanto Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, em 1948, tornando-se seu primeiro diretor. Chegou a ser vereador entre 1919 e 1922, quando promoveu a Lei de Loteamentos aprovada em 1923, que havia sido proposta por Victor Freire, então Diretor de Obras do município, e pela Cia. City, com apoio de seus urbanistas, particularmente Barry Parker. Este esteve em São Paulo entre 1917 e 1919, tendo reprojetoado o Jardim América e o Pacaembu, e projetado o Alto da Lapa e a Bela Aliança. Anhaia Mello também defendia o padrão de bairros-jardins como norma para controlar a expansão da cidade; porém, esta foi sistematicamente burlada a partir de então, por meio de diversos expedientes. Além da Escola Politécnica, gozava de liderança e prestígio no Instituto de Engenharia, o qual dirigiu e no qual criou a Divisão de Urbanismo no final da década de 1920. Publicou naquele momento a série **Problemas de urbanismo**, com os três primeiros livros que teorizam sobre questões urbanísticas em São Paulo (MELLO, 1929b; MELLO, 1929c; MELLO, 1930).

Tivera breve passagem como prefeito de São Paulo entre 1930 e 1931, como primeiro nome técnico de destaque a ser chamado pelo governo provisório após a Revolução de 1930 para chefiar o executivo paulistano. Celebrizou-se pela promulgação do Ato Municipal nº 127, protegendo o bairro residencial do Jardim América, primeira medida de zoneamento tomada nesse sentido. Transformada no Artigo 40 do Código de Obras Arthur Saboya, na sua consolidação, em 1934, seria estendida por decreto a outros bairros e ruas, a partir de 1937 (quando, durante a gestão Fabio Prado, de 1934 a 1938, Anhaia Mello foi consultor extraoficial da Prefeitura). Tornou-se o principal instrumento de controle da ocupação urbana em zonas exclusiva ou predominantemente residenciais. Passando a abranger, a partir dos anos 1950, grande parte dos arruamentos residenciais de alto padrão da cidade, incluindo loteamentos da Companhia City (já protegidos pelas normas de escritura, incorporadas ao Código em seu Artigo 39) e similares; mas também ruas e avenidas com ocupação residencial vertical, e, em alguns casos, comércio e serviços de âmbito local (FELDMAN, 2006). Mas foi sua tentativa de coibir os arruamentos irregulares, que à época se multiplicavam sob o manto das “ruas particulares” - brecha aberta pelo próprio Código de Obras - que determinou seu afastamento da Prefeitura em 1931. Os interesses envolvidos nos loteamentos clandestinos e na sistemática tolerância, depois anistia, por meio da oficialização em massa das ruas abertas, eram muito fortes para serem contrariados.

## 2. PRESTES MAIA E A POLÊMICA COM ANHAIA MELLO

Desde então a relação de Anhaia Mello com a gestão urbanística municipal assumiu caráter menos direto. Consultor oficioso, mas assiduamente consultado, do prefeito Fabio Prado de 1934 a 1938 (DUARTE, 1976), viu-se afastado da Prefeitura durante a gestão de Prestes Maia (1938-1945); mas foi nomeado Secretário da Viação



no Estado de São Paulo pelo interventor que sucedeu a Adhemar de Barros, já afastado por suspeitas de corrupção, Fernando Costa (1941-1945). Com Prestes Maia, polemizou no término de seu mandato por conta da não-aplicação, por parte deste, de instrumentos como a taxa de melhoria (à disposição do município desde 1937), e a desapropriação com revenda e o parcelamento, oriundos da legislação federal de 1941 (MELLO, 1945a; MELLO, 1945b; MAIA, 1945). Tal polêmica marcou as vésperas da redemocratização, que reabriu as comportas do debate urbanístico.

No segundo pós-guerra, Anhaia Mello e Prestes Maia mantiveram suas respectivas esferas de influência, tanto na Prefeitura como na reinstituída Câmara Municipal; e publicavam artigos em jornais e periódicos. Mello publicou suas diretrizes para o planejamento regulador que faltava a São Paulo (MELLO, 1945d; MELLO, 1946); algumas das quais seriam desenvolvidas nos trabalhos dos técnicos do Departamento de Urbanismo, em prol de um Plano Diretor moderno e abrangente. Também participou da comissão revisora do Código de Obras (1949-1952) liderada por Henrique Dumont Villares, mas não conseguiu impor sua visão, demitindo-se da mesma por não concordar com seus resultados, que convergiam para os interesses do aproveitamento imobiliário. Henrique Neves Lefevre, técnico do Departamento de Urbanismo voltado à questão do zoneamento, também saiu da comissão, após elaborar o item de zoneamento do projeto, o qual ficou sem defensores (LEFEVRE, 1944). Os resultados dos trabalhos da comissão seriam reduzidos e distorcidos na Câmara, na qual os interesses do setor imobiliário tinham muito peso (FINA, 1952). Isso culminou na publicação do anteprojeto para o Código de Obras na *Acrópole*, que tratava do Projeto de Lei nº 267/1952, derivado da Comissão Executiva presidida pelo vereador Villares (s.n.a., 1952).

Em 1941, o Decreto Municipal nº 99, sobre o Jardim América, assinado pelo prefeito Prestes Maia, foi muito mais completo, abrangendo praticamente todas as normas constantes das escrituras da Cia. City. E, em 1955, a Lei Municipal nº 4792, abarcando o Pacaembu e o Pacaembuzinho, loteamentos da Cia. City - derivada de um conflito entre a companhia e o Departamento de Urbanismo, a partir dos limites de um núcleo comercial - foi ainda mais abrangente em seus detalhes, tornando-se a última legislação de zoneamento parcial completa. Isso só seria superado pela Lei de Zoneamento aplicada a todo o município de São Paulo (Lei Municipal 7805, de 1972).

Porém, até a década de 1970, nenhuma dessas normas configurava legislação efetiva e abrangente de uso e ocupação do solo, embora um *zoning* em moldes norte-americanos fosse defendido por Anhaia Mello e técnicos do Departamento de Urbanismo municipal criado em 1947, dentro da Secretaria de Obras. Também propunham a necessidade de um Plano Diretor, instrumento ainda inexistente em São Paulo, pois mesmo o influente Plano de Avenidas (MAIA, 1930) não havia sido aprovado oficialmente.

Novos protagonistas também despontavam nesse debate, como as figuras já consagradas, de um lado, de Prestes Maia, que emendou, após sair da Prefeitura, além do projeto arquitetônico para o Palácio Mauá, sede conjunta do Instituto de

Engenharia e da Fiesp (1944-1946), uma série de trabalhos no interior paulista, como a cidade nova de Panorama (1946), e planos para Votuporanga (1951), Americana (1953), Ribeirão Preto (1956-1958); e consultorias em Curitiba (1951-1955), Poços de Caldas (1949 a 1957), Londrina (1951), e Belo Horizonte (1951); o importante Plano Regional de Santos (série de artigos publicados no *Digesto Econômico* entre 1947 e 1948, reunidos em volume em 1950 (MAIA, 1950).

De outro lado, Anhaia Mello, suma autoridade da USP em matéria de urbanismo, fundador e primeiro diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, autonomizada em relação à Escola Politécnica em 1948; com inúmeros trabalhos publicados em revistas; a participação na comissão revisora do Código de Obras e na Comissão Orientadora do Plano Diretor; a coordenação do importante estudo de um Plano Regional para São Paulo (MELLO, 1954); e a posterior criação do Centro de Estudos Urbanísticos, dentro da FAU / USP, reunindo professores e alunos, e realizando planos diretores para várias cidades do interior paulista, a partir de 1958.

Ao longo dos anos 1950 Prestes Maia e Anhaia Mello passaram a polarizar seus discursos com posições cada vez mais contrastantes, o primeiro em prol da indução do crescimento urbano, o último preconizando seu controle. Com a saída de Prestes Maia da Prefeitura as posições de Anhaia Mello aparentemente se fortaleceram, particularmente após a criação da Comissão Orientadora do Plano da Cidade e do Departamento de Urbanismo municipal em 1947. Mas a comissão só vingou sete anos depois, em 1954, e as propostas do departamento tendiam a ficar no papel, sem apoio suficiente do executivo, e quase nenhum no legislativo. Propostas de caráter regulador originadas na comissão que tinha a seu cargo rever o Código de Obras, chefiada por Villares, eram revertidas no legislativo por medidas que liberalizavam as construções, parecendo ser impossível barrar o *boom* imobiliário vigente em São Paulo (SAMPAIO, 2002).

Quando as discussões giraram em torno das propostas para um plano regional, Anhaia Mello lançou sua versão para São Paulo em 1954 (MELLO, 1954), após Prestes Maia ter publicado em 1950 seus estudos de 1947-1948 para o Plano Regional de Santos (MAIA, 1950). Mas teríamos também a presença de grandes nomes do cenário internacional, como Robert Moses, Gaston Bardet, Walter Gropius e Joseph-Louis Lebet. Deixaram discípulos: como os quatro engenheiros que estagiaram em Nova York sob os auspícios de Moses (Mário Lopes Leão, Paulo Sampaio Wilken, José Celestino Bourroul e Luiz Carlos Berrini) e os participantes da equipe de Lebet na SAGMACS (Mário Laranjeira, Celso Lamparelli, Luiz Carlos Costa e outros).

Prestes Maia não deixou de comentar o trabalho de Moses e sua equipe, em artigo publicado na revista *Digesto Econômico*, que concedia significativo espaço a questões urbanísticas. Para Maia os principais defeitos do relatório dos consultores norte-americanos eram seu caráter imediatista, a ausência de um conhecimento mais adequado e detalhado da formação, das características e dos problemas da cidade, e a



busca por soluções imediatas e por esquemas simplificadores, que a seu ver não davam conta da complexidade das questões enfrentadas (MAIA, 1951).

Em série de artigos publicados na mesma revista, dois anos depois, ele se colocaria como conhecedor dos problemas urbanísticos de São Paulo, atualizando as proposições testadas em muitos anos de experiência, e sempre reiterando suas prioridades: amparar adequadamente o crescimento urbano por meio de uma estrutura viária, derivada de seu esquema radial-perimetral; incentivar uma verticalização disciplinada, concentrada ao longo dos grandes eixos viários; não coibir a expansão urbana, mas harmonizá-la de acordo com modernos princípios de zoneamento funcional e conceitos como o de unidade de vizinhança, porém sem rigidez em sua aplicação (MAIA, 1952a; MAIA, 1952b; MAIA, 1953a; MAIA, 1953b; MAIA 1953c; MAIA, 1953d).

### 3. DE 1945 A 1957

A despeito de não contarem com realizações de porte similar, os doze anos seguintes constituem momento decisivo na conformação da cidade de São Paulo. Foram marcados pela consolidação do parque industrial, pela intensificação dos processos de metropolização e de formação da periferia, pela verticalização intensiva da área central, e por ebulição nos campos artístico e intelectual (ARRUDA, 2001; LOURENÇO, 1995).

Circunstâncias políticas, com a disseminação de práticas populistas, levaram a cidade a ter uma sucessão de prefeitos, e favoreceram a descontinuidade administrativa. Houve troca incessante do chefe do executivo municipal entre 1945 e 1957. Com o fim do Estado Novo o interventor José Carlos de Macedo Soares nomeou, para prefeito da capital, Abrahão Ribeiro (11 de novembro de 1945 a 14 de março de 1947). Quando Adhemar de Barros, vencedor das primeiras eleições para governador após a redemocratização de 1946, assumiu o governo estadual, em março de 1947, nomeou como prefeito da capital um outro nome “técnico”, o arquiteto e diretor do curso de arquitetura do Mackenzie, Christiano Stockler das Neves. Porém, meses depois, este se defrontou com os tumultos ocasionados pelas intervenções no transporte coletivo, quando da criação da CMTC. A má vontade da Light, obrigada a operar sua rede de bondes com tarifas congeladas há décadas, levou a um colapso do já sobrecarregado sistema de transportes, e Christiano se viu compelido a deixar o cargo.

Adhemar aproveitou a ocasião para substituí-lo por político de sua confiança, o deputado estadual Paulo Lauro, advogado que havia se destacado como líder da comunidade negra em São Paulo. Entretanto, a Prefeitura passava a ser vista apenas como um degrau na carreira de políticos que ambicionavam postos de deputado federal, governador ou senador. Um ano depois, em 1948, Paulo Lauro era substituído pelo economista Milton Improta, o qual foi trocado por Asdrúbal da Cunha – nomes

pouco expressivos da tropa de choque ademarista. Em 1950, Adhemar enfrentava um ano eleitoral e buscava se amparar em nomes de prestígio técnico. Seu candidato à sucessão no governo estadual era o engenheiro Lucas Nogueira Garcez; para prefeito da capital nomeou seu Secretário da Fazenda, o ex-reitor da USP Lineu Prestes.

Eleito governador de São Paulo em 1950 em disputa da qual participou o próprio Prestes Maia, Lucas Nogueira Garcez, nomeou prefeito da capital o engenheiro Armando de Arruda Pereira (1º de fevereiro de 1951 a 7 de abril de 1953). Este prefeito se aproximava de técnicos do Departamento de Urbanismo como Carlos Lodi e Heitor Eiras Garcia, a quem encomenda estudos para o Plano Diretor e o zoneamento da capital, os quais, como vimos, seriam frustrados no enfrentamento com o legislativo. Reinstituídas as eleições diretas para o executivo municipal, foi eleito o ex-vereador Jânio Quadros, que assumiu em 8 de abril de 1953. Um ano após assumir, Jânio se licenciou para concorrer às eleições estaduais de 1954 (também disputas por Adhemar e Prestes Maia) e o cargo foi exercido interinamente por José Porfírio da Paz de 7 de julho de 1954 a 17 de janeiro de 1955; após breve interlúdio de volta à Prefeitura, Jânio, vencedor da disputa, saiu em definitivo para assumir o Governo do Estado, e o cargo foi assumido por William Salem (6 de fevereiro a 1º de julho de 1955). Com a saída prematura de Jânio realizaram-se novas eleições para prefeito, prevendo mandato complementar de dois anos, vencidas por Juvenal Lino de Matos (prefeito de 2 de julho de 1955 a 10 de abril de 1956). Matos tampouco esquentou cadeira; eleito senador, foi substituído por seu vice Wladimir de Toledo Piza (11 de abril de 1956 a 7 de abril de 1957). Só cumpriram mandato de quatro anos no período Adhemar de Barros, que venceu as eleições municipais de 1957, também disputadas por Prestes Maia, e foi prefeito de 8 de abril de 1957 a 7 de abril de 1961); e o próprio Maia, vencedor em 1961, cumprindo sua segunda gestão de 8 de abril de 1961 a 7 de abril de 1965, e falecendo em seguida.

Nessa dança das nomeações à Prefeitura, a representação das forças políticas passava a destacar o papel dos vereadores. Um deles tornou-se figura importante do debate urbanístico: o industrial Henrique Dumont Villares, sobrinho do arquiteto Ricardo Severo e de Arnaldo Villares, sucessores do escritório Ramos de Azevedo. A família Dumont Villares, gerada pelos casamentos entre os irmãos Villares, portugueses do Porto, com as filhas do cafeicultor Henrique Dumont (uma das quais casada com Severo), irmãs do aviador Santos Dumont, unia fazendas a um conglomerado metalúrgico; engenheiro agrônomo, Dumont Villares se interessou pelo desenvolvimento industrial e se especializou em questões urbanísticas, tornando-se vereador em 1946 e presidindo a comissão revisora do Código de Obras (1949-1952).

Suas obras **Urbanismo e indústria em São Paulo** (VILLARES, 1946) e **Urbanismo e problemas de São Paulo** (VILLARES, 1948) defendem medidas modernas como o zoneamento funcional, a descentralização, o controle de densidades e as políticas habitacionais, tomando como exemplos realizações do urbanismo norte-americano e europeu: cidades-satélites, vias expressas, parques recreativos e conjuntos habitacionais. Villares também clamava pela implantação do metrô e pelo controle da

verticalização, e defendia tanto a desapropriação com revenda como a taxa de melhoria. Contudo, no momento de enfrentar a questão imobiliária, em vez de assumir postura efetivamente reguladora, adotava o ponto de vista do investidor - ao promover o loteamento industrial e residencial, realizado em terras de sua família, no Jaguaré.

Entre 1947 e 1957 técnicos do Departamento de Urbanismo, como Henrique Neves Lefevre, Heitor Eiras Garcia, Rogerio de Andrade Filho e Carlos Lodi, desenvolveram várias propostas para um zoneamento abrangente e um Plano Diretor, sem sucesso. Em 1947 uma primeira minuta foi desenvolvida por Henrique Neves Lefevre e Rogerio de Andrade Filho; dois anos mais tarde outro projeto de lei foi elaborado, definindo nove tipos de zonas - Comercial Principal, no centro, e Secundária, no Brás, Santa Efigênia e Liberdade; Residenciais R1 (mais verticalizada e comercial, na Lapa, Pinheiros, Santo Amaro, Higienópolis), R2 (residencial com casas e apartamentos, em Perdizes, Cerqueira César, Vila América, Vila Mariana, Ipiranga), R3 (estritamente residencial unifamiliar) e R4 (zona genérica abrangendo toda a periferia); Industrial Principal e Secundária; e Mista. O projeto de lei havia sido barrado antes de chegar ao legislativo. O mesmo ocorreria com duas novas versões de zoneamento, com minutas de projetos de lei, em 1952 e 1955 (LEFEVRE, 1944; ANDRADE F<sup>o</sup>, 1949; CARDIM F<sup>o</sup>, 1950; LEFEVRE, 1952; ANDRADE F<sup>o</sup>, 1955; GARCIA, 1957; LODI, 1958).

Robert Moses e os consultores do IBEC enviaram à Prefeitura paulistana cópia da legislação nova-iorquina de *zoning*, inaugurada em 1916, que estava sendo revista naquele mesmo ano de 1950 (o chamado *rezoning*, com alterações que pautaram os projetos de lei paulistanos de 1952 e 1955). (FELDMAN, 2006; CAMPOS & SOMEKH, 2010)). Projetos nesse sentido elaborados no Departamento, encaixados como alterações do Código de Obras, não vingavam. Revisões da legislação encaminhadas por meio da Comissão do Código de Obras criada em 1948 foram antes liberalizantes, facilitando a ocupação vertical dos terrenos centrais por grandes edifícios comerciais, residenciais ou mistos. Ao mesmo tempo, o crescimento urbano irregular passou a ser objeto de anistias periódicas, oficializando em massa as ruas de loteamentos clandestinos (1953, 1955, 1962).

Metrô, zoneamento e Plano Diretor eram os elementos da cidade moderna ainda ausentes em São Paulo, continuamente reivindicados por urbanistas. Não obstante, em termos do debate e das proposições urbanísticas, foi um período bastante profícuo. Anhaia Mello contava com a instauração da Comissão Orientadora do Plano da Cidade para fazer valer sua visão reguladora da expansão urbana e da verticalização, porém essa comissão, criada em 1947, tardou a ser instituída e a ter funcionamento regular. Em julho de 1954, no momento em que Jânio Quadros deixou a Prefeitura com o vice José Porfírio da Paz, para se candidatar a governador do Estado, finalmente a comissão (rebatizada como Comissão Orientadora do Plano Diretor do Município pela Lei Municipal nº 4494, de 1954) reiniciou com ímpeto suas atividades, sob a batuta de Anhaia Mello. Este aproveitou a oportunidade, para, a partir da universidade, seu principal baluarte, concentrar suas investidas pró-regulação

urbanística, que ganharam corpo com as propostas consolidadas no Plano Regional que montou para São Paulo: intitulado **O Plano Regional de São Paulo. Uma contribuição da Universidade para o estudo de um código licito de ocupação do solo.** (MELLO, 1954; GROSTEIN, 1983; MEYER, 1991).

#### 4. O PLANO REGIONAL DE ANHAIA MELLO

Tratava-se não apenas de atualizar os termos do debate, pela incorporação da dimensão regional no planejamento - recurso celebrizado pelo *Regional Plan of New York and its Environs* coordenado por Thomas Adams (1928-1931); e consagrado na prática urbanística europeia e norte-americana no segundo pós-guerra - mas de superar os impasses que marcavam a gestão municipal paulistana, recorrendo a proposições que se embasariam nas esferas federal e estadual.

A contribuição de Anhaia Mello, portanto, partia da criação de uma entidade nacional dedicada ao planejamento e encarregada dos planos rodoviário e ferroviário do país; e que deveria proceder a pesquisas e fixar normas urbanísticas em âmbito nacional; combinada a uma reforma constitucional que desse maior renda aos municípios, bastante combalidos financeiramente após a Constituição de 1946. Retomava a ideia do Conselho Nacional de Urbanismo lançada no I Congresso Nacional de Urbanismo em 1941, a qual, ao contrário de inúmeros outros organismos federais criados pelo governo Vargas, não tivera acolhida à época, e só seria concretizada, em parte, com o SERFHAU, no regime militar de 1964.

Em nível estadual, Anhaia Mello propunha, além de um Conselho Estadual de Urbanismo, e da obrigatoriedade de elaboração de planos diretores para municípios a partir de 30 mil habitantes, a elaboração do Plano Estadual de São Paulo, incluindo vias de comunicação e transporte, distribuição de usos do solo e um plano de geração e distribuição de energia elétrica. Coadunava-se com as iniciativas de planejamento iniciadas pelo governo estadual de Lucas Nogueira Garcez (1951-1955), nos setores rodoviário e energético; já enquanto plano estadual de desenvolvimento mais global, com o Plano de Ação da gestão Carvalho Pinto (1957-1961).

Para a região em torno da metrópole paulistana, denominada “Região Industrial de São Paulo” que abrangeria um raio de 100 km a partir do centro da capital (escopo que, muito além da Região Metropolitana definida em 1975, prenunciava a macro-metrópole paulista do século XXI), propunha a criação de uma Comissão de Plano da Região Industrial de São Paulo, que deveria harmonizar as demandas e problemas comuns, principalmente nos setores de transporte e saneamento (alertando para a questão da poluição dos rios).

Anhaia Mello pretendia descongestionar a capital (MELLO, 1945b; MELLO, 1945c; MELLO, 1946) e descentralizar o crescimento industrial por meio da sumária proibição de novas indústrias no município de São Paulo; incentivando seu estabelecimento nos demais municípios da “região industrial”, acompanhado pelo

aparelhamento dessas cidades menores e da criação de novos núcleos urbanos aos moldes das cidades-jardim e das *New Towns* (MELLO, 1947c; MELLO, 1953), conjugados a loteamentos industriais.

No que se refere ao município, as pretensões reguladoras de Anhaia Mello iam muito além da desconcentração industrial. Seu propósito: regular o processo de urbanização, controlar o crescimento urbano, enquadrando-o em diretrizes de equilíbrio, coordenação e descentralização. Denunciava isso como “hipertrofia” urbana (MELLO, 1954): a excessiva concentração demográfica, edilícia e de usos; o congestionamento da circulação (MELLO, 1947a; MELLO, 1951); a verticalização excessiva; o adensamento central e a expansão periférica desenfreada; a São Paulo monocêntrica e expansionista, contrariando Prestes Maia e Robert Moses.

Apoiado nas experiências de descentralização e desconcentração urbana que vinham do século XIX; haviam passado pelo movimento das cidades-jardim; pelas propostas de redistribuição territorial nos planos da Grande Berlim, da Grande Paris e particularmente no *Regional Plan of New York and its Environs* (que continha a proposta de Clarence Perry para a unidade de vizinhança); e ganhavam corpo no segundo pós-guerra, com o programa das *New Towns* britânicas; para ele “a tese da limitação do crescimento é incontestável” (MELLO, 1954, p. 14).

Sua proposta incluía os seguintes controles principais: a elaboração de diagnósticos e planos urbanísticos abrangentes, não apenas viários, ou seja, com caráter de Plano Diretor; a coibição dos loteamentos clandestinos por meio de rigorosa fiscalização, retomando sua atitude de 1931; a fixação de um limite para a expansão urbana, um *green-belt*, para além do qual só seriam permitidos loteamentos de chácaras, com áreas crescentes para os lotes mínimos, conforme sua distância do centro urbano, começando com o mínimo de 20.000 m<sup>2</sup>; o controle estrito das alturas máximas dos edifícios na zona urbana (uma vez e meia a largura da rua, com teto de 30 metros, para edifícios comerciais – os mesmos limites propostos pelo Diretor de Obras Municipais Victor Freire em sua proposta para o Padrão Municipal de 1918, e derrubados em seguida na Câmara, em 1920).

E ainda: um coeficiente de aproveitamento igual a três vezes a área do lote, e cota mínima de 40 m<sup>2</sup> de terreno por unidade habitacional, para edifícios residenciais (proposta que se transmutaria na Lei 5.261 de 1957, porém com parâmetros reduzidos no debate legislativo para coeficiente 4 e cota mínima de 35 m<sup>2</sup>); a elaboração de planos de bairro a partir do conceito de Unidade de Vizinhança; a substituição das avenidas verticalizadas, preconizadas pelo Plano de Avenidas, por vias expressas e vias de fundo de vale, sem edificações lindeiras; a provisão de áreas verdes na generosa proporção de 40 m<sup>2</sup> por habitante; a adoção sistemática dos instrumentos urbanísticos já defendidos – a taxa de melhoria, a desapropriação marginal com revenda, reparcelamento do solo e recuperação da valorização fundiária. Eram instrumentos precursores do princípio de recuperação da mais-valia urbana, retomados no movimento pela reforma urbana nos anos 1970, nos estudos sobre o solo criado, e em dispositivos do Estatuto da Cidade, de 2001.

No entanto, Anhaia Mello não tinha, nem de longe, um posicionamento político à esquerda. Era politicamente conservador. Sua principal herança de Ramos de Azevedo foi a carreira de professor no curso de arquitetura da Escola Politécnica; mas também era sócio da Companhia Iniciadora Predial (fundada por Ramos de Azevedo em 1908), que projetava residências para os estratos de média renda, e seu presidente de 1940 a 1964. Também era sócio da Cerâmica Vila Prudente, fundada por Ramos de Azevedo e sócios ítalo-brasileiros em 1910. Alguns de seus artigos enfocavam a econômica da terra urbana (MELLO, 1929a). Prestes Maia, outro conservador, que se candidatava pela UDN, propunha a verticalização disciplinada; Anhaia Mello propunha o crescimento urbano disciplinado. Conviviam, mais ou menos pacificamente, na Sociedade Amigos da Cidade, na Comissão do Plano Diretor e (menos), até 1948, na Escola Politécnica.

Faltava apenas a réplica de Prestes Maia – que não tardaria, já que este foi designado pela Comissão Orientadora do Plano da Cidade para relatar, junto com outros conselheiros, a proposta de Anhaia Mello. Evidentemente, Maia refuta a tese da restrição ao crescimento e às indústrias no município, insistindo que as deficiências encontradas seriam sanáveis com planos e obras. Entretanto, a resposta mais efetiva viria em espécie, na forma de mais um importante documento de planejamento elaborado para a São Paulo dos anos 1950, e para a qual Prestes Maia faria uso de tática similar: ou seja, aproveitar as oportunidades disponíveis para manifestar o conjunto de suas posições, mesmo que tal manifestação não houvesse sido propriamente encomendada – no caso, aproveitando-se da presidência da Comissão do Metropolitano nomeada em março de 1956 pelo prefeito Juvenal Lino de Matos. O Anteprojeto para o Metropolitano, coordenado por Prestes Maia, foi transformado pelo autor em documento abrangente, enfocando o metrô, mas também questões viárias, como a segunda perimetral (COMISSÃO DO METROPOLITANO, 1956).

Ao mesmo tempo, no interior da Secretaria de Obras, na qual atuavam engenheiros de orientação mais rodoviarista, como José Celestino Bourroul e Luís Carlos Berrini, que haviam estagiado com Moses em Nova York, gestou-se no início dos anos 1950 um plano para avenidas de fundo de vale, a partir das sugestões do relatório Moses, atualizando as prescrições do Plano de Avenidas. Acentuava-se a dicotomia entre os trabalhos técnicos do Departamento de Urbanismo e a ação eminentemente pragmática do restante da secretaria.

Outros protagonistas do debate ganhavam força, a começar dos arquitetos reunidos no IAB/SP, com destaque para as figuras de Rino Levi, Vilanova Artigas e Kneese de Mello, e das colunas regulares aparecidas na revista *Habitat* a partir de 1950 (redigida de início por Lina Bo Bardi, depois por Geraldo Ferraz) e na revista *Visão* dez anos depois (sob Fabio Penteadó).



## 5. A LEI DE 1957

Embora tenha sido finalizado ainda em 1956, o trabalho da Comissão do Metropolitano, coordenado por Prestes Maia, que havia sido encomendado pelo prefeito Juvenal Lino de Matos, sofreu, como tantos outros, com a crônica descontinuidade administrativa municipal, acentuada pela dança de prefeitos dos anos 1940-1950: foi terminado quando Lino de Matos, eleito no ano anterior, já deixara a Prefeitura, em abril de 1956, para se candidatar ao Senado. O ademarista Matos visava se abrigar, à sombra da imunidade parlamentar, da onda de processos que Jânio Quadros, governador do Estado de São Paulo desde 1955, tinha aberto contra Adhemar de Barros. Foi em março de 1956 que Adhemar, condenado no “processo dos Chevrolets”, havia sido obrigado a deixar o país, refugiando-se primeiro no Paraguai, e, depois, na Bolívia.

Quem então assumiu o executivo paulistano foi o vice-prefeito eleito em 1955, o democrata-cristão Wladimir de Toledo Piza, o qual tinha outros interesses e contatos no campo do planejamento urbano: mais especificamente, Louis-Joseph Le Bret e seu movimento Economia e Humanismo. Foi no breve intervalo da administração de Piza que se obteve a contratação da SAGMACS (SAGMACS, 1958), organização de planejamento baseada nas ideias do movimento Economia e Humanismo, para elaborar ambicioso estudo sobre São Paulo, pesquisa que marcou época e formou toda uma geração de urbanistas. Porém o plano foi engavetado na gestão seguinte, de Adhemar de Barros.

Em 1957, novas eleições à Prefeitura; desta vez apoiado por Jânio, Prestes Maia concorreu ao cargo por uma coligação entre UDN e PTB, perdendo para Adhemar – que permaneceu até 1961. Ao final, necessitando mostrar uma contribuição ao planejamento comparável ao Plano de Ação lançado pelo governo do Estado de Carvalho Pinto, patrocinou uma publicação reunindo os esforços infrutíferos do Departamento de Urbanismo (SÃO PAULO, 1961), incrementados pela contribuição da SAGMACS, cujo estudo encarecia a necessidade de descentralização das funções urbanas e do atendimento às necessidades da população dos bairros periféricos. Este documento, ao contrário do de Carvalho Pinto, não seria implementado em sua gestão nem na dos prefeitos seguintes – Prestes Maia, Faria Lima e Paulo Maluf. Nos embates entre janistas e ademaristas, que marcaram o cenário eleitoral paulista até 1964, os nomes “técnicos” precisavam se adequar à nova realidade política. A Prefeitura ficava à mercê do carreirismo de seus ocupantes.

Na gestão de Adhemar de Barros como prefeito (1957-1961) as propostas de regulação urbanística defendidas por Anhaia Mello e pela Comissão Orientadora do Plano da Cidade culminaram na aprovação da Lei Municipal 5.261, de 1957; estabelecendo pela primeira vez coeficientes máximos de aproveitamento na cidade (residencial igual a quatro e comercial igual a seis vezes a área do terreno) e definindo cotas mínimas de terreno de 40 m<sup>2</sup> por unidade em prédios residenciais, limitando as

densidades de ocupação. Isso seria burlado sistematicamente, até que o coeficiente residencial fosse igualado ao comercial em 1966.

Por outro lado, Adhemar privatizou as linhas de ônibus mais rentáveis da CMTC. Na gestão na Prefeitura de um dos políticos mais corruptos e populistas do século XX, desde sua nomeação como interventor do Estado de São Paulo entre 1938 e 1941, até sua cassação como governador do mesmo estado em 1965, foi aprovada a lei 5.261. Por quê isso ocorreu? Pode haver alguns pontos esclarecedores. Anhaia Mello liderava a Comissão do Plano Diretor desde sua fundação efetiva em julho de 1954. O projeto de lei foi apresentado também em outubro de 1954, pelo prefeito Porfírio da Paz. Transitou na Câmara por quase três anos; nesse ínterim, a proposta de desadensamento passou do coeficiente 3, para 4 e 6; e a quantidade de terreno por unidade habitacional, passou de 35 m<sup>2</sup> para 40 m<sup>2</sup>. Foram concessões menores, na Prefeitura e na Câmara. Na gestão Adhemar de Barros, o Secretário de Obras municipal era José Carlos de Figueiredo Ferraz, também defensor do controle do crescimento. E os meios técnicos, assustados com a crescente corrida pelo aproveitamento dos terrenos, reforçaram a aprovação da lei, como foi o caso do IAB/SP.

Porém, desde sua aprovação havia muita oposição à lei, mesmo no interior da Comissão do Plano Diretor. Os incorporadores já costumavam aprovar edifícios residenciais de uso misto como hotéis, que tinham uma legislação muito mais liberal. O prefeito estava menos interessado em coeficientes do que nos loteamentos no bairro do Morumbi, em que era sócio de dois, o Jardim Guedala e o Jardim Leonor. Enfim, o projeto aprovado pela Câmara foi sancionado sem vetos. Finalmente, ao término de seu mandato na Prefeitura, Adhemar revogou alguns itens da lei, mas foram concessões menores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As propostas para o controle do crescimento urbanístico elaboradas por Anhaia Mello, desde sua participação na Lei de Parcelamento de 1923, seus atos municipais como prefeito em 1931, sua consultoria não-oficial com o prefeito Fabio Prado, sua polêmica com Prestes Maia, principalmente a partir de 1945, seu plano regional de 1954, e a aprovação da Lei Municipal 5.261 em 1957, disputaram a hegemonia com propostas mais liberalizantes assumidas por Prestes Maia, Dumont Villares, Robert Moses e os discípulos de Moses na Secretaria de Obras. Muitas propostas eram liberais e poucas eram reguladoras... Possivelmente, a discussão seria diferente caso Ulhôa Cintra, falecido prematuramente em 1944, e Victor Freire, que se aposentou das questões urbanísticas em 1942, tivessem permanecido no debate.

O Plano Regional de Anhaia Mello, mais que um documento convencional, envolve um manifesto resumindo várias posições defendidas por ele longo de sua carreira; a partir de uma condição privilegiada de descompromisso com encomendas

públicas, prazos eleitorais e promessas políticas. A capacitação de técnicos capazes de levar a cabo programa regulador tão ambicioso recaía à própria FAU/USP dirigida por Anhaia Mello, na qual ele patrocinaria a partir de 1958 a criação de um centro de estudos urbanísticos (o CPEU) reunindo docentes e alunos, sendo este centro responsável pela elaboração de planos para várias cidades paulistas. A encomenda do Plano Regional de São Paulo, contudo, jamais chegou, embora elementos do documento foram aproveitados em momentos posteriores do debate urbanístico.

Por mais utópica que parecesse a proposta lançada por Anhaia Mello, sua contribuição nada tinha de irreal ou ingênua. Era preciso marcar posição num debate que se acirrava e envolvia número crescente de protagonistas: além de Mello e Maia, as recentes visitas de Gaston Bardet, Robert Moses e Louis-Joseph Lebreton, que retornaria para coordenar o estudo da SAGMACS; e a multiplicação de especialistas que emergiam no Departamento de Urbanismo e na Secretaria de Obras; entre os arquitetos modernos agrupados no IAB/SP, como Rino Levi, Kneese de Mello, Fabio Pentead, Vilanova Artigas; e na própria FAU/USP (a Faculdade de Arquitetura Mackenzie, autonomizada em relação à Escola de Engenharia desde 1947, ainda não incorporava o ensino de urbanismo, o que só ocorreria em 1979). Muitos dos motes lançados no documento seriam retomados em oportunidades posteriores, marcadamente na aprovação do controle de coeficientes pela Lei Municipal 5.261, de 1957 (FINA, 1959) na elaboração do Plano de Ação do governo estadual na gestão Carvalho Pinto (1957-1961); e em proposições do Departamento de Urbanismo ao longo dos anos 1950 e 1960, culminando no PDDI - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, de 1971, e na Lei de Zoneamento de 1972, cujo caráter regulador e controlador do crescimento urbano deve muito às posições defendidas por Anhaia Mello ao longo de várias décadas.

Entidades do gênero eram muito comuns no EUA: sua autonomia evitava a ingerência política, e sua estrutura permitia uma gestão eficiente, enquanto seu caráter não-comercial garantia a busca do bem público. Eram dirigidas por representantes do *establishment* estatal e empresarial norte-americano, voltando-se, nesse caso, ao aparelhamento e equipamento dos centros urbanos.

Com a emergência do polo industrial paulistano, isto deveria evoluir, na visão de Anhaia Mello, para articulações institucionais avançadas, amparadas em uma legislação minuciosa. No entanto, em vez de evoluir para esse patamar desenvolvido, a São Paulo de 1950 não conseguia impor novas instâncias de coordenação urbanística. De modo geral a capacidade de ação e de regulação do poder público se mostrava, cada vez mais, defasada em relação ao ritmo de crescimento urbano, tanto horizontal como vertical. Os déficits globais de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos aumentavam no mesmo ritmo acelerado em que nasciam arranha-céus e bairros periféricos. O adensamento intensivo da região central e a expansão urbana passavam a exigir grandes e contínuos investimentos nos sistemas viário e de transportes - algo que a Prefeitura não tinha mais como enfrentar. Após 1945 o ritmo das obras viárias arrefeceu drasticamente. Mesmo realizações consideradas urgentes, como a

transposição dos trilhos da ferrovia no Brás e a canalização do Rio Tietê, com marginais e pontes, demoravam a ocorrer.

Além disso, o sistema de transporte coletivo, a despeito dos esforços da Companhia Municipal de Transportes Coletivos criada em 1947 para modernizar o setor, não dava conta da demanda sempre crescente. No lugar da obsoleta rede de bondes, já condenada a desaparecer, implantavam-se linhas de ônibus, mas ambos os sistemas eram ineficientes, insuficientes e sempre superlotados. Nos terminais improvisados as filas eram intermináveis. O mesmo ocorria com as antigas ferrovias de acesso à cidade, transformadas em linhas de subúrbio. A necessidade de uma rede férrea rápida metropolitana ou metrô, com trechos centrais subterrâneos (*subway*) era motivo de discussão. Na gestão Adhemar de Barros (1957-1961), a tentativa de viabilizar o metrô reduzindo-o a trechos mínimos (logo apelidados de “centimetrô” e “milimetrô”) não redundou em nada (ZIONI, in SOMEKH & CAMPOS, 2008).

A esfera técnica se distanciava do jogo político, e não surgia um grupo dominante que pudesse comandar o processo de intervenção. Iniciativas de racionalização do espaço urbano, essenciais ao bom funcionamento da metrópole industrial, esbarravam nas contradições do regime populista, em que interesses imobiliários podiam se aliar às demandas populares, em torno de uma expansão à margem de qualquer veleidade urbanística. Nessa situação, a continuidade da opção rodoviarista, assim como a Lei de Ruídos de 1954 (regulamentando em parte a ocupação industrial) e da Lei Municipal 5.261, de 1957, à falta de um verdadeiro zoneamento, era o máximo a que se podia aspirar.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMANDOZ, Arturo. (org.). *Planning Latin America's capital cities, 1850-1950*. London/New York: Routledge, 2002, pp. 13-44.
- ALMANDOZ, Arturo. Modernización urbanística en América Latina. Luminarias extranjeras y cambios disciplinares, 1900-1960. *Iberoamericana* no. 27 (vol. VII), 2007, pp. 59-78.
- ANDRADE Fº, Rogerio Cezar de. *Anteprojeto de Lei de Zoneamento*. São Paulo: Departamento de Urbanismo / PMSP, 1949.
- ANDRADE Fº, Rogerio Cezar de. O zoneamento de São Paulo. *Engenharia Municipal* nº 1 (vol. I), outubro de 1955, páginas 9 e seguintes.
- ARRUDA, Maria Armanda do Nascimento. *Metrópole e cultura: São Paulo no meio do século XX*. São Paulo: Edusp, 2001.
- BOURDIEU, Pierre. *Os usos sociais da ciência*. São Paulo: Unesp, 2003.
- BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 2005.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- CAMPOS, Candido Malta. *Os rumos da cidade: Urbanismo e modernização em São Paulo*. São Paulo: Senac, 2002.

CAMPOS, Candido Malta & SOMEKH, Nadia. Regulating inequality: Origins and transformation of São Paulo's zoning laws. Proceedings, 14th IPHS – International Planning History Society Conference – Urban Transformation: Controversies, Contrasts and Challenges, Istanbul, julho de 2010.

CAMPOS, Candido Malta. A circulação do ideário urbanístico na América do Sul na primeira metade do Século XX: Interpretações e conceitos. Anais do XII SHCU – Seminário de História da Cidade e do Urbanismo - A circulação das ideias na construção da cidade: Uma via de mão dupla, Porto Alegre, outubro de 2012.

CAMPOS, Cristina de; ATIQUÉ, Fernando & DANTAS, George Alexandre Ferreira (orgs.). **Profissionais, práticas e representações da construção da cidade e do território**. São Paulo: Alameda, 2013.

CARDIM Fº, Carlos Alberto Gomes. Plano Diretor da cidade de São Paulo. *Acrópole* nº 145 (vol. XIII), maio de 1950, pp. 10-12.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas: Papirus, 1986.

CASTELLS, Manuel. **La question urbaine**. Paris: François Maspero, 1972.

COMISSÃO DO METROPOLITANO (MAIA, Francisco Prestes, coord.). **Ante-projeto para um sistema de transporte rápido metropolitano**. São Paulo: PMSP, 1956.

DETHIER, Jean & GUILHEUX, Alain (orgs.). **La ville: Art et architecture en Europe 1870-1993**. Paris: Centre Georges Pompidou, 1994.

DUARTE, Paulo. **Memórias**. (10 vols.) Hucitec, São Paulo, 1976.

FAORO, Raymundo. A questão nacional: A modernização. *Estudos Avançados* nº 14, São Paulo, 1994, pp. 7-22.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e zoneamento: São Paulo 1947-1972**. São Paulo: Edusp, 2006.

FERNANDES, Ana & GOMES, Marco Aurelio A. de Filgueiras. A pesquisa recente em história urbana no Brasil: percursos e questões. In: PADILHA, Nino (org.). **Cidade e urbanismo: História, teorias e práticas**. Salvador: MAU / FAUFBa, 1998, pp. 15-28.

FICHER, Sylvia. **Os arquitetos da Poli: Ensino e profissão em São Paulo**. São Paulo: Edusp, 2005.

FINA, Wilson Maia. As construções e as posturas municipais: Contribuição para o ante-projeto do 'Codigo de Obras'. *Acrópole* nº 170 (vol. XV), junho de 1952, s.n.p.

FINA, Wilson Maia. Em defesa da lei nº 5.261 de 1957. *Engenharia Municipal* nº 14 (vol. IV), julho-setembro de 1959, pp. 32-34.

GARCIA, Heitor Antonio Eiras. O zoneamento. *Engenharia Municipal* nº 6 (vol. II) outubro de 1957, p. 27.

GOMES, Marco Aurélio A. de Filgueiras (org.). **Urbanismo na América do Sul: Circulação de idéias e constituição do campo, 1920-1960**. Salvador: Edufba, 2009.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1993.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere. Vol. II: Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006a.

- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere. Vol. IV: Temas de cultura. Ação católica. Americanismo e fordismo.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006b.
- GROSTEIN, Marta Dora et al. **Os planos urbanísticos elaborados desde 1880 a 1980, inclusive diagnósticos setoriais globalizantes.** São Paulo: Intraurbe, 1983 (mimeografado).
- GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci.** Rio de Janeiro: Graal, 2000.
- LEFEBVRE, Henri. **O pensamento marxista e a cidade.** Lisboa: Ulisseia, 1972.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** (1ª edição: 1968.) São Paulo: Centauro, 2013.
- LEFEVRE, Henrique Neves. Zoneamento. *Engenharia* nº 27 (vol. III), novembro de 1944.
- LEFEVRE, Henrique Neves. **Projeto de Lei de Zoneamento.** São Paulo: Departamento de Urbanismo / Secretaria Municipal de Planejamento / PMSP, 1952.
- LEME, Maria Cristina da Silva (org.). **Urbanismo no Brasil 1895 - 1965.** (1ª edição 1999.) Salvador: Edufba, 2005.
- LIPIETZ, Alain. **Le capital et son espace.** Paris: François Maspero, 1977.
- LODI, Carlos. Plano Diretor de São Paulo: Situação dos trabalhos em fins de 1958. (Conferência pelo Dia Mundial do Urbanismo, 8 de Novembro de 1958.) *Engenharia Municipal* nº 11 (vol. III), São Paulo, dezembro de 1958, pp. 3-6.
- LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- LOURENÇO, Maria Cecília França. **Operários da modernidade.** São Paulo: Hucitec / Edusp, 1995.
- MACHADO, Denise Pinheiro; PEREIRA, Margareth da Silva & SILVA, Rachel Coutinho Marques da (orgs.). **Urbanismo em questão.** Rio de Janeiro: Proureb, 2003.
- MAIA, Francisco Prestes. **Introdução ao estudo de um Plano de Avenidas para a cidade de São Paulo.** São Paulo: Melhoramentos, 1930.
- MAIA, Francisco Prestes: A taxa de melhoria apreciada pelo Prefeito Prestes Maia. *Engenharia* nº 39 (vol. IV) Novembro de 1945, páginas 103 a 105.
- MAIA, Francisco Prestes. **O plano regional de Santos.** São Paulo: s.c.p., 1950.
- MAIA, Francisco Prestes. Os grandes problemas urbanísticos de São Paulo. *Digesto Econômico* nº 96 (vol VIII), novembro de 1952a, nº 97 (vol. VIII) dezembro de 1952b, nº 98 (vol. IX), janeiro de 1953a, nº 99 (vol. IX), fevereiro de 1953b, nº 100 (vol. IX), março de 1953c, e nº 102 (vol. IX), maio de 1953d.
- MELLO, Luiz Ignacio Romeiro de Anhaia: Methodos de avaliação dos terrenos urbanos. *Revista Polytechnica* nº 91 (vol. XVI) Janeiro de 1929a, páginas 46 a 56.
- MELLO, Luiz Ignacio Romeiro de Anhaia. **Problemas de urbanismo: Bases para a resolução do problema tecnico.** São Paulo: Salesianas, 1929b.
- MELLO, Luiz Ignacio Romeiro de Anhaia. **Problemas de urbanismo: O recreio activo e organizado das cidades modernas.** São Paulo: Salesianas, 1929c.
- MELLO, Luiz Ignacio Romeiro de Anhaia. **Problemas de urbanismo: O problema economico dos serviços de utilidade publica.** São Paulo: Salesianas, 1930.



- MELLO, Luiz Ignacio Romeiro de Anhaia. Urbanismo e democracia. *Engenharia* nº 37 (vol. IV), São Paulo, setembro de 1945a.
- MELLO, Luiz Ignacio Romeiro de Anhaia. Urbanismo e política financeira. *Engenharia* nº 37 (vol. IV), São Paulo, setembro de 1945b.
- MELLO, Luiz Ignacio Romeiro de Anhaia. Urbanismo e organização administrativa. *Engenharia* nº 38 (vol. IV), São Paulo, outubro de 1945c.
- MELLO, Luiz Ignácio Romeiro de Anhaia. Um plano regulador para o município: Orientação planológica e organização administrativa. *Engenharia* nº 39 (vol. IV), São Paulo, novembro de 1945d.
- MELLO, Luiz Ignácio Romeiro de Anhaia. Um plano regulador para o município: Elementos constitutivos do plano. *Engenharia* nº 41 (vol. IV), São Paulo, janeiro de 1946.
- MELLO, Luiz Ignácio Romeiro de Anhaia. O transporte individual e coletivo na cidade moderna. *Digesto Econômico* nº 29 (vol. III), São Paulo, abril de 1947a.
- MELLO, Luiz Ignácio Romeiro de Anhaia. Planejamento e governo urbano. *Digesto Econômico* nº 35 (vol. III), São Paulo, outubro de 1947b.
- MELLO, Luiz Ignácio Romeiro de Anhaia. A cidade-jardim. *Digesto Econômico* nº 36 (vol. III), São Paulo, novembro de 1947c.
- MELLO, Luiz Ignácio Romeiro de Anhaia. O serviço de transportes coletivos da cidade de São Paulo. *Engenharia* nº 106 (vol. IX), São Paulo, junho de 1951.
- MELLO, Luiz Ignácio Romeiro de Anhaia. Os novos moldes da composição urbana: Town design. *Digesto Econômico* nº 109 (vol. X), São Paulo, dezembro de 1953.
- MELLO, Luiz Ignácio Romeiro de Anhaia. ***O plano regional de São Paulo: Uma contribuição da Universidade para o estudo de um código de ocupação lícita do solo.*** São Paulo: s.c.p, 1954.
- MELLO, Luiz Ignácio Romeiro de Anhaia. Hipertrofia das cidades: Fator de aniquilamento da família. *Digesto Econômico* nº 120 (vol. XI), São Paulo, novembro/dezembro de 1954.
- MEYER, Regina Maria Prosperi. *São Paulo anos 50: Metrôpole e urbanismo.* Tese de Doutorado, FAU / USP, 1991.
- NOVICK, Alicia. La ciudad, el urbanismo y los intercambios internacionales. Notas para la discusión. Anais do II Seminário de História Urbana, Campinas, 2009.
- PINHEIRO, Eloisa Petti & GOMES, Marco Aurelio A. de Filgueiras (orgs.). ***A cidade como história: Os arquitetos e a historiografia da cidade e do urbanismo.*** Salvador: Edufba, 2005.
- REZENDE, Vera. ***Planejamento urbano e ideologia.*** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & PECHMAN, Robert Moses (orgs.). ***Cidade, povo e nação: Gênese do urbanismo moderno.*** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- ROLNIK, Raquel. ***A cidade e a lei.*** São Paulo: Studio Nobel, 1997.
- s.n.a. Novo Código de Obras. (Projeto de Lei nº 267/1952, derivado dos trabalhos da Comissão Executiva presidida pelo vereador Henrique Dumont Villares e da qual fazia parte Anhaia Mello.) *Engenharia* nº 119 (vol. X), julho de 1952, páginas 428 a 429.

SAGMACS. ***A estrutura urbana da aglomeração paulistana.*** São Paulo: Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais, 1958.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de (org.). ***A promoção privada da habitação econômica e a arquitetura moderna, 1930-1964.*** São Paulo, RiMa / Fapesp, 2002.

SÃO PAULO, Prefeitura Municipal de. ***Planejamento: Prefeito Adhemar de Barros - 1957-1961.*** São Paulo: PMSP, 1961.

SOMEKH, Nadia & CAMPOS, Candido Malta (orgs.). ***A cidade que não pode parar: Planos urbanísticos de São Paulo no século XX.*** (1ª edição 2002.) São Paulo: Editora Mackenzie / Mackpesquisa, 2008.

SOMEKH, Nadia. ***A cidade vertical e o urbanismo modernizador.*** (1ª edição 1997.) São Paulo: Editora Mackenzie / Romano Guerra, 2014.

TOPALOV, Cristian. ***La urbanización capitalista.*** México: Edicol, 1979.

VILLAÇA, Flávio. ***Espaço intra-urbano no Brasil.*** São Paulo: Studio Nobel, 1998.

VILLAÇA, Flávio. ***Reflexões sobre cidades brasileiras.*** São Paulo: Studio Nobel, 2013.

VILLARES, Henrique Dumont. ***Urbanismo e indústria em São Paulo.*** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1946.

VILLARES, Henrique Dumont. ***Urbanismo e problemas de São Paulo.*** São Paulo: Cruzeiro do Sul, 1948.