

## RELATÓRIO MOSES

*Candido Malta Campos Neto*

### **Resumo**

Este trabalho analisa momento importante do debate urbanístico em São Paulo no século XX, enfocando os anos do segundo pós-guerra e o episódio da contratação e elaboração, em 1950, de um "programa de melhoramentos públicos" coordenado pelo nova-iorquino Robert Moses, então no auge da fama e dedicado a divulgar suas propostas dentro e fora dos Estados Unidos, para o qual foi montada equipe de consultores intermediada pela IBEC, empresa de Nelson Rockefeller. Visa identificar o papel dos protagonistas atuantes nesse debate, além de Moses, de seus colaboradores norte-americanos e de seus estagiários paulistanos, como Prestes Maia, Anhaia Mello, Henrique Dumont Villares, e os técnicos do Departamento de Urbanismo da Secretaria de Obras do município, entre outros. Proposições e intervenções urbanísticas em pauta no segundo pós-guerra transparecem na elaboração e conteúdo desse documento, que sintetiza discussões correntes, lançando ao mesmo tempo novas questões. Tratava-se de momento em que o jogo político, acirrado pela redemocratização, defrontava-se com o agravamento dos problemas gerados pelo acelerado crescimento urbano, e com a multiplicação de discussões e propostas urbanísticas em pauta nas diversas articulações da esfera técnica. As circunstâncias de sua elaboração, os componentes e estratégias embutidos em seu conteúdo, o envolvimento dos autores e outros envolvidos, e sua repercussão nos meios especializados, podem ajudar a desvendar os meandros do processo de planejamento paulistano, com seus limites e contradições, agentes e interesses em disputa.

**Palavras-chave:** São Paulo; Século XX; Debate urbanístico; Robert Moses; IBEC

### **Apresentação**

Este trabalho resulta das atividades de pesquisa desenvolvidas pelo autor enquanto beneficiário de Bolsa de Produtividade em Pesquisa do CNPq, nível 2, e na qualidade de *visiting scholar* junto ao Departamento de História da New York University, entre 2009 e 2012, envolvendo debates, propostas e intervenções formadoras do urbanismo e do planejamento urbano na cidade de São Paulo no segundo pós-guerra - período menos rico em realizações que o anterior, mas decisivo em termos das discussões e proposições então lançadas. Concentra-se nos protagonistas desse debate e nos principais documentos urbanísticos por eles elaborados para a cidade naquele período: iniciando-se com o chamado "relatório Moses" - esboço de plano geral para São Paulo denominado **Programa de melhoramentos públicos para a cidade de São Paulo / Program of public improvements** (IBEC, 1950), documento elaborado por equipe de consultores norte-americanos coordenada por Robert Moses, em 1950 - contratada por meio da IBEC - International Basic Economy

Corporation, mais especificamente de sua divisão técnica, a IBEC Technical Services Corporation, com seus contatos, colaboradores e repercussões, levantados a partir da documentação encontrada em Nova York, tanto no arquivo Rockefeller como no arquivo pessoal de Moses, hoje pertencente à Manuscripts and Archives Division da New York Public Library.

Pretendemos identificar o papel dos protagonistas atuantes nesse debate nas proposições e intervenções urbanísticas em pauta em São Paulo naquele momento, que transparecem na elaboração e conteúdo desse documento, o qual sintetiza discussões correntes, lançando ao mesmo tempo novas questões. O jogo político, acirrado pela redemocratização, com incessante troca de prefeitos, disputas estaduais e reativação da Câmara Municipal, defrontava-se com o agravamento dos problemas gerados pelo acelerado crescimento urbano, e com a multiplicação de discussões e propostas urbanísticas em pauta, nas diversas articulações da esfera técnica. As circunstâncias de sua elaboração, os componentes e estratégias embutidos em seu conteúdo, o envolvimento dos autores e outros envolvidos, e sua repercussão nos meios especializados, podem ajudar a desvendar os meandros do processo de planejamento paulistano, com seus limites e contradições, agentes e interesses em disputa.

### **Introdução: o urbanismo paulistano no segundo pós-guerra**

Os anos que se seguiram à destituição, em 1945, do prefeito nomeado pelo Estado Novo, Francisco Prestes Maia, que havia protagonizado grandes intervenções urbanísticas, incluindo ambicioso conjunto de obras viárias (Maia, 1945), não contaram com realizações de porte similar, mas constituem momento decisivo na conformação da metrópole paulistana, com efervescência memorável nos campos intelectual, artístico e arquitetônico (Arruda, 2001; Lourenço, 1995). Foram marcados pela industrialização acelerada, pela intensificação dos processos de metropolização e de formação da periferia, e pela verticalização intensiva da área central.

Período rico em discussões, no qual emergiam sérios problemas urbanos demandando encaminhamento - inaugurando pesquisas, afirmando novas pautas e prioridades. Zoneamento abrangente, plano diretor, sistema viário e metrô tornavam-se temas candentes.

Novos protagonistas também despontavam, além das figuras já consagradas de Prestes Maia (que emendou, após sair da Prefeitura, além do projeto do Palácio Mauá, sede

conjunta do Instituto de Engenharia e da Fiesp (1944-1946) (*Engenharia*, 1944, 125; 1948, 231-233), trabalhos no interior paulista, como a cidade nova de Panorama (1946), planos para Votuporanga (1951), Americana (1953), Ribeirão Preto (1956-1958); consultorias em Curitiba (1951-1955), Poços de Caldas (1949-1957), Londrina (1951), e Belo Horizonte (1951); e o Plano Regional de Santos (série de artigos publicados entre 1947 e 1948, reunidos em volume (Maia, 1950); e de Anhaia Mello, suma autoridade da USP em urbanismo, fundador da sua Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, autonomizada em 1948; com inúmeros trabalhos em revistas; participação na comissão revisora do Código de Obras e na Comissão Orientadora do Plano Diretor; posteriormente coordenaria estudo de Plano Regional para São Paulo (1954) (Mello, 1954) e o CEPEU, na FAU / USP, elaborando planos para cidades do interior a partir de 1958.

Ao longo dos anos 1950 Prestes Maia e Anhaia Mello passaram a polarizar seus discursos com posições crescentemente contrastantes, o primeiro em prol da indução do crescimento urbano, o último preconizando seu controle. Mas teríamos também a presença de grandes nomes do cenário internacional, como Robert Moses, Gaston Bardet, Walter Gropius e o Padre Le Bret. Na Prefeitura, técnicos do Departamento de Urbanismo, como Carlos Lodi, Henrique Neves Lefevre, Julio Cesar Lacreta, Rogerio Cezar de Andrade e Heitor Eiras Garcia, ganhavam autonomia na elaboração de propostas para o zoneamento e o plano diretor, estas com sucessivas encarnações que não vingavam no confronto com o legislativo (Lefevre, 1944; Andrade F<sup>o</sup>, 1949; Cardim F<sup>o</sup>, 1950; Lefevre, 1952; Andrade F<sup>o</sup>, 1955; Garcia, 1957; Lacreta, 1958; Lodi, 1957; 1958). Outros engenheiros municipais, como Luís Carlos Berrini Junior, Luiz Gomes Cardim Sangirardi, e Wilson Maia Fina, acompanhavam mais de perto as diretrizes de Moses, Prestes Maia e Anhaia Mello, respectivamente. O Instituto de Engenharia, com sua revista *Engenharia*, continuava sendo consultado. A Sociedade “Amigos da Cidade” (presidida por Anhaia Mello de 1945 a 1947) seguia promovendo debates e publicações (SAC, 1946; 1947A; 1947B). Nas faculdades (USP e Mackenzie) e no IAB/SP, a emancipada categoria dos arquitetos, liderada por Rino Levi, Kneese de Mello e Artigas, afirmava o ideário urbanístico modernista.

Circunstâncias políticas favoreciam descontinuidade administrativa. Houve troca incessante de prefeitos entre 1945 e 1957. Quando Adhemar de Barros, vencedor das eleições para governador após a redemocratização de 1946, assumiu o governo estadual, em 1947, nomeou prefeito da capital um técnico, o arquiteto e diretor do curso de arquitetura do Mackenzie, Christiano das Neves. Porém, meses depois este se defrontou com tumultos

ocasionados por intervenções no transporte coletivo e foi compelido a renunciar. Adhemar o substituiu por político de sua confiança, Paulo Lauro. A Prefeitura tornava-se degrau na carreira de políticos que ambicionavam postos de deputado, governador ou senador. Em 1948, Lauro foi substituído por Milton Improta, o qual, após um ano, foi trocado por Asdrúbal da Cunha – nomes pouco expressivos da tropa de choque ademarista.

Na dança das nomeações à Prefeitura, o reagrupamento das forças políticas passava a destacar, em nível municipal, o papel dos vereadores. Um deles tornou-se figura importante do debate urbanístico: Henrique Dumont Villares, cuja família 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). Esta inicialmente fora criada, por solicitação da Prefeitura, no Instituto de Engenharia, em 1947, com 35 integrantes, como Anhaia Mello, Kneese de Mello e Prestes Maia (*Engenharia*, 1947-1948); mas seu funcionamento efetivo se iniciou em 1949, com nova formação reunindo os vereadores engenheiros Dumont Villares e Ribeiro de Lima; Henrique Neves Lefevre, do Departamento de Urbanismo; Queiroz Aranha, advogado; e Anhaia Mello (*Engenharia*, 1949).

Suas obras **Urbanismo e indústria em São Paulo** (Villares, 1946) e **Urbanismo e problemas de São Paulo** (Villares, 1948), amparadas em ampla bibliografia, principalmente de fontes inglesas e norte-americanas, que revela a atualização do autor em relação ao debate urbanístico internacional, 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-satélite, vias expressas, parques recreativos e conjuntos habitacionais. Também clamava pela implantação imediata do metrô e pelo controle da verticalização, e defendia tanto a desapropriação com revenda como a taxa de melhoria. Villares seria crucial na contratação de Robert Moses.

### **Moses em São Paulo**

Por trás do processo avulta a figura de Nelson Rockefeller, que no pós-guerra investia na América Latina por meio de empresa criada para gerenciar empreitadas internacionais sob o manto da cooperação para o desenvolvimento da produção local – a International Basic Economy Corporation, ou IBEC. Encarregado da política norte-americana de aproximação com o continente durante a guerra, nos anos 1940 e 1950 Rockefeller estendeu pelo mesmo seus negócios, principalmente na Venezuela, onde tinha interesses

petroleiros; mas também no Brasil. Mesmo tendo relações algo tensas com Moses, intermediou sua contratação, por meio da IBEC, para o documento urbanístico solicitado pelo governo de Caracas, em 1948. Para tanto empregou-se braço específico da empresa dedicado a consultorias, a IBEC Technical Services Corporation. Dois anos depois promoveu intermediação similar para o relatório encomendado pela Prefeitura de São Paulo, a instâncias da Câmara Municipal. Por meio de Moses, Rockefeller procurava adiantar os interesses da Light, empresa canadense concessionária do fornecimento de energia em São Paulo, nos quais tinha particular empenho.

Moses estava então no auge da fama e prestígio. Sua reputação fora construída em Nova York como realizador de pontes, túneis, vias expressas, parkways, parques, playgrounds e conjuntos habitacionais, que se multiplicavam sob sua batuta desde os anos 1930. Seu *modus operandi* prescindia de cargos eleitos: dava-se pela participação em comissões de planejamento e parques, e, principalmente, da direção, desde 1935, do poderoso organismo responsável pela provisão e gestão de infra-estrutura urbana, auto-financiado pelos pedágios cobrados em pontes e túneis de acesso a Manhattan: a Triborough Bridge and Tunnel Authority, arrecadando milhões de dólares a cada ano, fornecendo munição para as obras de Moses e cacife para que este enfrentasse e sobrevivesse a prefeitos e governadores. Articulador incansável, teve participação crucial nos empreendimentos nova-iorquinos de maior relevo naquele momento: Lincoln Center e Nações Unidas, viabilizados por meio de seus contatos e capacidade de adaptar normas, direitos de propriedade e orçamentos. Realizações que lhe trariam, inicialmente, enorme popularidade, mas que esbarrariam na oposição da intelectualidade nova-iorquina (liderada por críticos como Lewis Mumford e Jane Jacobs) quando, no final dos anos 1950, quis atravessar o Greenwich Village com sua projetada *Lower Manhattan Expressway* – gerando batalha da qual sairia perdedor (Gratz, 2010; Flint, 2011). Nos anos 1960, seus poderes seriam coibidos pelo próprio Nelson Rockefeller, agora governador do Estado de Nova York, e Moses cairia no ostracismo emblemático pelo best-seller de Robert Caro que denunciou suas prática autoritárias (Caro, 1975), sendo apenas recentemente objeto de reabilitação (Ballon & Jackson, 2007; Zipp, 2011).

Suas encomendas na América do Sul vieram de metrópoles emergentes que ansiavam pelo perfil rodoviarista e vertical emblemático por Nova York. Sua primeira visita ao Brasil ocorreu na “Frota da Boa Vizinhança”, cruzeiro pela América do Sul protagonizado por notáveis norte-americanos em 1949. Passando pelo Rio de Janeiro, e daí

voando a São Paulo e a Buenos Aires, seria em São Paulo que a visita de Moses em 1949 renderia o fruto esperado de uma contratação como consultor, momento em que Villares presidia a comissão revisora do Código de Obras; e tanto a Câmara Municipal como o governador Adhemar buscavam figuras técnicas que pudessem se contrapor ao legado de Prestes Maia.

De Buenos Aires, Moses escreveu a Rockefeller relatando a viagem, evidenciando que já estava de olho em São Paulo – onde sua visita incluiu levantamento preliminar dos problemas que seriam objeto de consultoria, particularmente o caso do Rio Pinheiros, questão que preocupava a Light. Menciona contato com cariocas, paulistas e técnicos da empresa. O arranjo Moses-IBEC-Rockefeller já estava sendo gestado. O impulso para a contratação veio da Câmara, a instâncias do vereador Villares, que se tornou amigo pessoal de Moses, logo convertido em admirador do empreendedorismo paulista e de “homens-dínamo” como ele.

Em 1950, Adhemar enfrentava ano eleitoral e buscava se amparar em nomes de prestígio técnico. Seu candidato à sucessão no Governo do Estado era o engenheiro Lucas Nogueira Garcez; para prefeito da capital nomeou o ex-reitor da USP Lineu Prestes. As articulações para a contratação da consultoria, já em andamento, culminaram sob sua gestão. Assim, foi quem procedeu à contratação da IBEC, sendo o contrato cumprido, com nova estadia de Moses, agora com colaboradores, em São Paulo, em agosto de 1950, sendo o relatório publicado no mesmo ano. Moses encontrava-se em momento de divulgação de suas visões urbanísticas: para outras cidades norte-americanas, com trabalhos realizados para Pittsburgh (Moses, 1939), Detroit (1940), Portland (Moses, 1943), Baltimore (Moses, 1944), New Orleans (Moses, 1946), Cincinnati (1948) e Hartford (Moses, 1949); e fora da América do Norte, com a consultoria para a Alemanha ocupada pelo exército norte-americano (1947), e sua incursão sul-americana anterior, já intermediada pela IBEC, no plano arterial para Caracas (IBEC, 1948).

Tais documentos revelam a consolidação de fórmula aplicada com variantes: uma apreciação geral do punho do próprio Moses, com análise dos problemas em grandes linhas e definição das diretrizes a serem implementadas; complementada por seções dedicadas aos diferentes setores de intervenção, a cargo dos técnicos integrantes da equipe reunida naquele trabalho (sistema viário/arterial, sempre priorizado; transportes, saneamento, parques e recreação, também usuais; normas de uso e ocupação do solo, habitação e outros serviços públicos, eventualmente). Tal fórmula vai ganhando, culminando

nas soluções de organização e apresentação consolidadas justamente no documento de São Paulo, que pode ser considerado momento importante no amadurecimento das proposições de Moses e sua equipe para outras cidades. Em Nova York esses esquemas também eram objeto de crescente padronização, nos folhetos lançados pela comissão de parques e pela Triborough Authority (Moses, 1948; City of New York Department of Parks, 1958).

### **Os colaboradores e o contrato**

Os colaboradores de Moses no relatório paulistano foram seu braço-direito Sidney Shapiro, da Long Island State Park Commission; seu genro e consultor jurídico, o advogado Frederic Alva Collins; seu outro colaborador inseparável, George Spargo, engenheiro-gerente da Triborough Bridge and Tunnel Authority; o engenheiro sanitarista Thorndike Saville, com carreira consagrada e desvinculada de Moses; o engenheiro coronel Sidney Bingham, especializado em transporte público de massas sobre trilhos, também com carreira desvinculada de Moses; o engenheiro William Latham, ligado a Nelson Rockefeller e à IBEC e coordenador do escritório montado em São Paulo; os engenheiros William Chapin e Harry Taylor, da Triborough Bridge and Tunnel Authority, especialistas em vias expressas e parkways, respectivamente; o sanitarista Richard Gould; e o especialista em parques Arthur Hodgkiss.

Quatro engenheiros municipais paulistanos estagiaram em Nova York com Moses entre 1950 e 1951, todos da Secretaria de Obras: José Celestino Bourroul, então da Divisão de Pavimentação; Luiz Carlos Berrini Junior, então no Departamento de Urbanismo; Mário Lopes Leão, então no Departamento de Serviços Municipais, já tendo publicado seu extenso estudo e plano para o metrô paulistano (Leão, 1945); e Paulo Sampaio Wilken, então no serviço de Águas Pluviais. Destaca-se a correspondência entre Moses e Berrini, que se prolonga pelo menos até o final dos anos 1960, como uma série de “prestações de contas” reiterando fidelidade às recomendações de Moses na atuação do setor de obras municipais.

Em sua autobiografia profissional, Moses dedica um item ao caso de São Paulo (Moses, 1970, p.797-806), resumindo seu relatório e narrando episódios subseqüentes, em que mostra sua atualização em relação ao caso paulistano, citando as realizações da segunda gestão Prestes Maia (1961-1965) e do governo Faria Lima (1965-1969), reproduzindo no final duas cartas de Berrini, de 1968 e 1969.

Assim como em Caracas, Moses e sua equipe foram contratados pela Prefeitura de São Paulo por meio da IBEC Technical Services Corporation. Contudo, o escopo do

documento paulistano seria bem mais abrangente que o de Caracas. Aproxima-se, pelo volume e diversidade de temas, dos planos de Portland e New Orleans.

O contrato com a IBEC, aprovado pela Câmara, requeria “*relatório minucioso concernente ao planejamento geral de obras públicas, para a Municipalidade de São Paulo, no qual se incluam estudos, recomendações e planos referentes a: a) uma planta geral e um plano de zoneamento; b) um sistema de artérias de tráfego; c) transporte coletivo; d) parques e praças de recreio; e) retificação do Rio Tietê e saneamento e urbanização das várzeas; f) engenharia sanitária; [e] g) sugestões sobre métodos de financiamento para a realização das obras e serviços públicos.*” (IBEC, 1950, p.8.) A esse rol Moses acrescentaria, a instâncias de Nelson Rockefeller, que defendia os interesses da Light, a questão do Rio Pinheiros, objeto desde os anos 1920 de um acordo entre essa empresa e o Governo do Estado, pelo qual ela recebeu o direito de canalizar o rio, inverter seu curso para alimentar a usina Henry Borden, no desnível da Serra do Mar, tornar-se proprietária dos terrenos da várzea, de domínio estadual, e proceder a seu aproveitamento.

### **O documento<sup>1</sup>**

Editado em versão bilíngue em novembro de 1950, o **Programa de melhoramentos públicos para a cidade de São Paulo / Program of public improvements** é composto por uma apresentação, listando os objetivos constantes do contrato; uma síntese, em dez páginas, das questões enfrentadas e das recomendações priorizadas, assinada pelo próprio Robert Moses, que se divide em sub-itens setoriais; e um corpo de texto assinado pelos consultores, desenvolvendo os mesmos temas e propostas resumidos na parte introdutória. Consagra metodologia já empregada nos planos de Portland, Baltimore, New Orleans e Caracas. Na introdução Moses menciona seus predecessores, elogiando os “*grandes melhoramentos planejados e executados em São Paulo testemunham (...) que não lhe faltam técnicos e administradores de primeira qualidade*”, (IBEC, 1950, p.10) – aceno a Prestes Maia, seu Plano de Avenidas e suas obras de 1938-1945, das quais algumas seguiam em andamento.

Entretanto, aponta negligências graves como a ausência de uma planta oficial, de regulamentação de zoneamento definindo usos, limitando alturas dos edifícios e ocupação dos lotes, e de um código de obras moderno. Constata sagazmente a mentalidade urbanística paulistana: “*o esqueleto da cidade* [o esquema viário radial-perimetral consagrado no Plano de

---

<sup>1</sup> Estudos publicados sobre esse documento se iniciam com a tese de Meyer, 1991, 72-96; prosseguem com resumo no volume organizado por Leme, 1999, 388-389; trabalho apresentado no IX ENANPUR desenvolvido na coletânea organizada por Somekh & Campos, 2002; 2008; e paper apresentado na 13ª conferência da IPHS, depois publicado na revista da sociedade (Leme, 2008; 2010).

Avenidas] está formado; o coração, ou o centro comercial, e a maioria das artérias principais já ganharam forma; os subúrbios internos servem-lhe de pulmões. Aparentemente, não tem havido em São Paulo a tendência, ambição, ou disposição psicológica de criar qualquer plano urbano destinado a promover a descentralização e a dispersão dos habitantes" (IBEC, 1950, 12) - não por falta de alertas do Departamento de Urbanismo, e principalmente de Anhaia Mello.

O texto dos consultores traz praticamente a mesma organização setorial:

- planejamento e levantamento cartográfico - salientando a necessidade de uma planta oficial atualizada; propõe também novos padrões de largura para vias e passeios, bem mais generosos que os existentes em São Paulo (IBEC, 1950, p.20-23);

- zoneamento - no qual comenta proposta em pauta no Departamento de Urbanismo, de estabelecer zonas comerciais centrais C-1 e C-2; zonas industriais I-1 e I-2 (as quais os consultores pretendem estender ao vale do Rio Pinheiros, para valorizar as áreas reclamadas pela Light); zonas residenciais R-1 (mista, a ser redistribuída entre R-2, R-3 e zonas industriais); R-2 e R-3, (predominantemente residenciais com núcleos de comércio local, aprovadas pelos consultores); e R-4 (a grande periferia, considerada muito inclusiva e permissiva para uma zona residencial desse porte); o *zoning* nova-iorquino de 1916 é fornecido como exemplo, embora não como modelo estrito (posteriormente o *rezoning* de Nova York de 1952 seria adotado como referência nos estudos do Departamento de Urbanismo para o zoneamento paulistano) (IBEC, 1950, 23-26). Mas o respectivo projeto de lei já havia sido barrado antes de chegar ao legislativo, e o mesmo ocorreria com novas versões de zoneamento, em 1952 e 1955 (Feldman, 2006, p.83 e 113-117).

- transporte coletivo - considerado como o "*problema municipal mais urgente de São Paulo*" (IBEC, 1950, p.12), no qual salienta-se a necessidade de suprir as carências imediatas com a compra de 500 ônibus, para uso em novo sistema articulado entre linhas expressas (nas avenidas do Estado, Rangel Pestana, Vergueiro, 9 de Julho, Rebouças, São João) e locais; para o futuro metrô, prevê-se o aproveitamento do leito central das vias expressas previstas no Vale do Itororó (atual Avenida 23 de Maio) e na faixa da Central do Brasil (atual Radial Leste), metrô subterrâneo é considerado solução dispendiosa a ser implantada em futuro distante (IBEC, 1950, p.27-33);

- rodovias arteriais e trânsito - contendo a parte crucial do relatório e seu principal mapa, ou seja, a estrutura viária proposta para São Paulo, não mais atrelada ao esquema radial-perimetral do Plano de Avenidas de Prestes Maia, mas adotando série de grandes vias expressas cortando a cidade: além das rodovias expressas de Anhangabaú

(atuais avenidas 23 de Maio e Juscelino Kubitschek, com ramal para o Aeroporto de Congonhas, a atual Avenida Rubem Berta); e da Penha (atual Radial Leste); ambas com faixas centrais que abrigariam trens rápidos no futuro; e das marginais dos rios Tietê (articulando as vias Anhanguera e Dutra) e Pinheiros; propõe-se as rodovias expressas de Água Funda (atual Avenida Ricardo Jafet); de Anchieta (ligando a Avenida do Estado à Via Anchieta); e do Sul (atual Avenida dos Bandeirantes). Cortes esquemáticos mostram vias expressas de leitos generosos, com grandes canteiros centrais (comportando o *mass transit*) e laterais, encostas arborizadas que dariam às vias caráter similar ao de *parkways*. O traçado geral da cidade ganha outra lógica, não mais subordinada ao radiocentrismo do modelo radial-perimetral de Prestes Maia, mas abrindo a cidade às novas ligações rodoviárias então sendo criadas com o interior, com Santos e o Rio de Janeiro; e à ligação com o transporte aéreo em Congonhas e no Campo de Marte (IBEC, 1950, p.34-46);

- retificação e urbanização dos rios Tietê e Pinheiros - as obras adiantadas de canalização do Tietê são aprovadas, imaginando-se ainda a marginal de um só lado (sul) do rio; na parte referente ao Rio Pinheiros aponta-se para a necessidade de rever o acordo entre a Light e o Governo do Estado, que dava àquela o direito de dispor livremente das terras liberadas na várzea, sem plano pré-estipulado, colocando como preferível a criação de uma Corporação de Urbanização, com “participação adequada” da Light, que ocuparia o vale segundo normas e padrões de urbanismo definidos (IBEC, 1950, p.46-55);

- parques e praças de recreio - item que mostra maior distância entre propostas pautadas na experiência nova-iorquina e a realidade paulistana. São propostos vinte centros de recreação nos parques existentes, 50 novos parques distribuídos pelos bairros, grandes parques nas calhas do Tietê e do Pinheiros, a remodelação do Parque do Estado e a criação de uma Jones Beach paulista em Santos, a custo de quase trezentos milhões de cruzeiros (IBEC, 1950, p.55-61);

- abastecimento de água, esgotos e lixo - este item acompanha em grande parte as previsões do Departamento Estadual de Águas e Esgotos, salientando a necessidade de acelerar a construção das plantas de tratamento e de galerias de águas pluviais (pelo município (IBEC, 1950, p.61-68);

- financiamento - item estratégico no qual os consultores defendem política diversificada de aumento de arrecadação, rendas e ativos, por meio de empréstimos, com emissão de títulos municipais, destinação de fundos federais (imposto sobre carburantes), atualização da planta de valores, impostos destinados à construção de escolas e parques,

pedágios nas rodovias, aumento das tarifas de transporte, taxas de água e esgoto e um esboço de operação urbana para financiar a marginal do Rio Pinheiros. Demonstram otimismo mas também realismo no que se refere aos elevados montantes necessários e às limitações do erário municipal; as situações do Governo do Estado e do Governo Federal, mais favoráveis, são colocadas como importantes meios potenciais de financiamento de melhoramentos urbanos - política que vigorava em âmbito estadual, mas que encontrava dificuldades em nível federal (IBEC, 1950, p.68-71).

### **Análise de conteúdo**

O conteúdo do relatório é eminentemente pragmático, mas bastante genérico. Não há planta de zoneamento ou de equipamentos, nem desenhos detalhados das propostas (apenas vistas de seções típicas para vias locais, principais e expressas). Trata-se de conjunto de recomendações que, embora não mereça o título de plano, poderia, por sua objetividade e exequibilidade, contribuir para orientar a intervenção municipal.

No desenho das proposições viárias, o modelo radial-perimetral de Prestes Maia perde sua integridade. O segundo circuito perimetral previsto no Plano de Avenidas desaparece, enquanto as marginais Tietê e Pinheiros deixam de ser articuladas por uma ligação Sul-Leste, que formaria a terceira circundante. As vias expressas são pensadas tendo em vista a articulação das novas rodovias em construção na época (Anchieta, ligando a capital a Santos; Anhanguera, no rumo do interior do Estado; e São Paulo - Rio, atual Via Dutra) e a facilidade de execução (aproveitamento de fundos de vale, das várzeas dos rios, da faixa da Central do Brasil).

Quase todos os trajetos já constavam do Plano de Avenidas e, por conseguinte, das intervenções em pauta na Prefeitura: marginais dos rios Tietê e Pinheiros (apenas numa margem), Radial Leste, prolongamento da Avenida Nove de Julho. Salientava-se a adoção generalizada do conceito de via expressa sem cruzamentos em nível, a articulação com as novas rodovias e os aeroportos. São Paulo era vista como repleta de dificuldades e insuficiências; mesmo assim, o crescimento não era visto como problema. Para dar conta dos déficits de infra-estrutura viária, saneamento, áreas verdes e transportes, bastaria contar com investimentos adequados: o movimento expansionista, canalizado na direção correta, seria positivo, exigindo apenas recursos técnicos e financeiros compatíveis.

Paralelos traçados entre São Paulo e cidades norte-americanas (*“o trânsito em São Paulo é similar ao de qualquer grande cidade norte-americana”*; *“Em São Paulo, como na maioria das*

*ciudades norte-americanas, una parte das ruas está sendo usada de maneira muito imprópria [para estacionamento]" (IBEC, 1950, p.35-36) e exemplos nova-iorquinos fornecidos reforçam tal visão. A escala metropolitana surge como modelo; contudo, a distância entre o ideal nova-iorquino e a realidade precária da São Paulo de 1950 reaparece a todo instante nas fotos.*

Ao contrário do que havia sido solicitado pelo contrato, o relatório, embora assinale a urgência de uma legislação moderna e abrangente de zoneamento para São Paulo, substituindo as restrições pontuais e descoordenadas então constantes do código de obras, limita-se a citar a proposta de zoneamento já elaborada pelos técnicos do Departamento de Urbanismo local, propondo aperfeiçoamentos no sentido de pormenorizar e delimitar melhor os diferentes usos.

No que se refere ao financiamento, o trabalho da IBEC demonstra realismo coerente com sua visão pragmática. Reconhecendo os limites orçamentários da Prefeitura, propõe partilhar o custo da rede de vias expressas com os governos estadual e federal. A renovação da frota de ônibus seria financiada pelo aumento das tarifas; as obras de saneamento, pelas taxas de água e esgoto; a criação de parques e playgrounds, pelas verbas destinadas à educação.

Esquema institucional inovador é proposto para a reurbanização da várzea do Pinheiros – objeto de acordo entre o Governo estadual e a Light, pelo qual esta canalizava o rio, reservava faixas para ferrovias e marginais, e leiloava os terrenos remanescentes. Segundo Moses, tal acordo, *“sem referência a um programa geral e bem planejado (...) contrariaria os interesses públicos”* (IBEC, 1950, 54) e deveria ser substituído pela criação de *“uma Corporação de Urbanização das Terras do Canal, na qual a ‘São Paulo Tramway, Light and Power Company teria uma participação adequada”* (IBEC, 1950, 55), mas não majoritária, que imporia normas urbanísticas aos loteamentos e reservaria faixas para vias expressas, ferrovias, pontes e outros usos públicos. Contrapunha-se às pretensões da Light enquanto única beneficiária do esquema, a despeito das recomendações que havia recebido confidencialmente, de Nelson Rockefeller, no sentido de acomodar os interesses da empresa canadense.

Entidades do gênero eram marca registrada da atuação de Moses em Nova York: sua autonomia evitava a ingerência política, permitindo gestão eficiente; seu caráter não-comercial garantia a busca do bem público. Vantagens semelhantes eram visadas, em São Paulo, para arranjos entre o setor público e empresas privadas (Light, City) pelos quais o processo de urbanização poderia ser coordenado por articulações institucionais avançadas.

## **Considerações finais: a esfera técnica e o jogo político**

No entanto, em vez de evoluir para esse patamar desenvolvido, a São Paulo de 1950 não conseguia impor novas instâncias de coordenação urbanística. Iniciativas de racionalização do espaço, essenciais ao bom funcionamento da metrópole industrial, esbarravam nas contradições do regime populista, em que interesses imobiliários se aliavam às demandas populares em torno da inexorabilidade de uma expansão à margem de qualquer veleidade urbanística. Nessa situação, os traços circunstanciais e pragmáticos do relatório Moses – cujo resumo foi divulgado pelo Instituto de Engenharia (*Engenharia*, 1951) – eram o máximo a que se podia aspirar.

Prestes Maia não deixou de comentar o trabalho de Moses e equipe, criticando seu caráter imediatista, a ausência de conhecimento detalhado da formação, das características e problemas da cidade, e a busca por soluções rápidas e esquemas simplificadores, que não dariam conta da complexidade das questões enfrentadas (Maia, 1951).

Em série de artigos publicados dois anos depois, colocou-se como conhecedor inigualável dos problemas urbanísticos de São Paulo, atualizando as proposições estudadas em trinta anos de experiência, sempre reiterando suas prioridades: amparar o crescimento urbano por meio de estrutura viária radial-perimetral; incentivar verticalização disciplinada ao longo das grandes avenidas; não coibir a expansão urbana, procurando harmonizá-la com zoneamento funcional e unidades de vizinhança, mas sem rigidez (Maia, 1952-1953).

Eleito governador em 1950 em disputa da qual participou o próprio Prestes Maia, Lucas Nogueira Garcez nomeou prefeito da capital o engenheiro Armando de Arruda Pereira, o qual logo restabeleceu contato com Moses, tendo em vista visita a Nova York em 1951 para congresso do Rotary Club. Moses lhe enviou exemplares de seu relatório, pelo qual o novo prefeito manifestou interesse relativo, pois já se aproximava de técnicos do Departamento de Urbanismo desvinculados de Moses, como Carlos Lodi e Heitor Eiras Garcia, a quem encomendou estudos para Plano Diretor e zoneamento.

Reinstituídas as eleições diretas para prefeito, foi eleito o ex-vereador Jânio Quadros, que assumiu em abril de 1953 e também deu seguimento às relações entre São Paulo e Moses, convidando-o a emitir parecer sobre as intervenções em vista para o IV Centenário (1954). Assim, em 1953 Moses realizou sua terceira e última viagem a São Paulo, com papel desta vez reduzido: a Comissão do IV Centenário já confiara os projetos para o Ibirapuera a Niemeyer, e Moses se limitou a opinar sobre o Vale do Anhangabaú, local de

comemorações temporárias.

Nesse ínterim, Moses havia sido agraciado pelo governo de Getúlio Vargas com a Ordem do Cruzeiro do Sul, em 1952. Seus contatos com o Brasil se mantinham, por meio de Villares e Berrini – que o visitavam em Nova York – e do vice-presidente da IBEC Berent Friele. Emblematicamente, ajudou o Itamaraty a colocar na Sexta Avenida, então rebatizada como Avenida das Américas e pontuada por monumentos a Bolívar e San Martín, a estátua representativa do Brasil – de José Bonifácio – erguida à margem do Bryant Park, logo atrás da New York Public Library, que hoje abriga seu arquivo pessoal.

Em São Paulo, que se tornava o maior pólo de crescimento econômico e urbano do país, exacerbava-se o confronto entre, de um lado, a busca do aparato legal e administrativo para apoiar padrões atualizados de intervenção urbanística; e, de outro, o peso crescente do processo imobiliário. Os pressupostos de universalidade do urbanismo chocavam-se com tais conflitos, impedindo que os termos elevados do debate pudessem ser aplicados à trama das contingências reais. Assim, os princípios do urbanismo moderno, embora amplamente divulgados, tendiam a se efetivar de maneira incompleta. Concepções urbanísticas eram transferidas na busca pela modernização, funcionando como elementos articuladores para intenções de transformação urbana; mas o sentido e o alcance da transformação pretendida não eram os mesmos presentes na fonte, uma vez que os projetos modernizadores locais não partilhavam os propósitos e os agentes sociais que presidiam às reformas urbanísticas do Hemisfério Norte.

Iniciativas reguladoras se limitavam a conferir qualidades especiais a determinadas situações urbanas, quadros privilegiados nas estruturas locais de dominação. A dimensão social do urbanismo, suas aplicações no campo da habitação popular, dos equipamentos coletivos, da integração das classes trabalhadoras, tinham ressonância limitada. Embora tais propósitos fossem veiculados por um discurso universalista, num debate urbanístico atualizado e enriquecido, medidas concretas adquiriam caráter restrito.

Em tempos de democracia, a ilusão do consenso se desfazia e os pólos da discussão se acirravam. Nos anos 1950, as propostas do urbanismo em São Paulo seriam tão numerosas quanto os impasses enfrentados na sua efetivação.

### **Referências bibliográficas**

Andrade F<sup>o</sup>, R.C. de. 1949. *Anteprojeto de Lei de Zoneamento*, São Paulo, Departamento de Urbanismo/Secretaria Municipal de Planejamento / PMSP.

- Andrade Fº, R.C. de. 1955. O zoneamento de São Paulo. *Engenharia Municipal* 1 (vol. I), 9.
- Arruda, M.A. do N. 2001. *Metrópole e cultura: São Paulo no meio do século XX*, São Paulo, Edus
- Ballon, H. & Jackson, K. (orgs.) 2007. *Robert Moses and the modern city: The transformation of New York*, New York: W.W. Norton.
- Cardim Fº, C.A.G. 1950. Plano Diretor da cidade de São Paulo. *Acrópole* 145 (vol. XIII), 10-12.
- Caro, R. 1975. *The Power broker*, New York, Vintage.
- City of New York Department of Parks 1958. *24 years of progress: 1934-1958*, New York.
- Engenharia* 1944. Palácio da engenharia e da indústria. *Engenharia* 27 (vol. III), 125.
- Engenharia* 1947-1948. Código de Obras da Prefeitura de São Paulo. *Engenharia* 62 (vol. VI), 90-91; 67 (vol. VI), 315.
- Engenharia* 1948. Palácio Mauá. *Engenharia* 65 (vol. VI), 231-233.
- Engenharia* 1949. Notícias - Código de Obras do município de São Paulo. *Engenharia* 81 (vol. VII), 423-425.
- Engenharia* 1951. Programa de melhoramentos públicos para a cidade de São Paulo. *Engenharia* 101 (vol. IX) 202-205; 102 (vol. IX), 255-259; 103 (vol. IX), 285-292; 104 (vol. IX), 321-327.
- Feldman, S. 2006. *Planejamento e zoneamento: São Paulo 1947-1972*, São Paulo, Edusp.
- Flint, A. 2011. *Wrestling with Moses: How Jane Jacobs took on New York's master builder and transformed the American city*, New York, Random House.
- Garcia, H.A.E. 1957. O zoneamento. *Engenharia Municipal* 6 (vol. II), 27.
- Gratz, R.G. 2010. *The battle for Gotham: New York in the shadow of Robert Moses and Jane Jacobs*, New York, Nation.
- IBEC 1950. *Programa de melhoramentos públicos para a cidade de São Paulo / Program of public improvements*, New York, IBEC.
- Lacreta, J.C. 1958. Plano Diretor: Trabalhos preliminares de elaboração. *Engenharia Municipal* 10 (vol. III), 27-28.
- Leão, M. L. 1945. *O metropolitano em São Paulo*, São Paulo.
- Lefevre, H.N. 1944. Zoneamento. *Engenharia* 27 (vol.III), 101-104.
- Lefevre, H.N. 1952. *Projeto de Lei de Zoneamento*, São Paulo, Departamento de Urbanismo / Secretaria Municipal de Planejamento / PMSP.
- Leme, M.C. da S. (org.) 1999. *Urbanismo no Brasil 1895-1965*, São Paulo, Fupam/Edusp.
- Leme, M.C. da S. 2008. The role of foreign experts - Robert Moses and the International Basic Economic Corporation - in transforming Latin American modern cities. 13<sup>th</sup> IPHS -

- International Planning History Society Conference, Chicago.
- Leme, M.C. da S. 2010. Transforming the Latin American city: Robert Moses and International Basic Economy Corporation. *Planning Perspectives* 25, 2010, 515-528.
- Lodi, C. 1957. O plano diretor de São Paulo. (Conferência pelo Dia Mundial do Urbanismo, 8 de novembro de 1957.) *Engenharia Municipal* 8 (vol. III), 17-22.
- Lodi, C. 1958. Plano Diretor de São Paulo: Situação dos trabalhos em fins de 1958. *Engenharia Municipal* 11 (vol. III), 3-6.
- Lourenço, M.C.F. 1995. *Operários da modernidade*, São Paulo, Hucitec.
- Maia, F. 1945. *Os melhoramentos de São Paulo*, São Paulo, PMSP.
- Maia, F. 1950. *O plano regional de Santos*, São Paulo, Saraiva.
- Maia, F. P. 1952-1953. Os grandes problemas urbanísticos de São Paulo. *Digesto Econômico* 96 (vol. VIII), 5-9; 97 (vol. IX) 39-47; 98 (vol. IX), 46-52; 99 (vol. IX), 10-19; 100 (vol. IX), 34-42; 102 (vol. IX), 49-61.
- Maia, F.P. 1951. O programa norte-americano de melhoramentos para São Paulo. *Digesto Econômico* 77 (vol. VII) 5-27.
- Mello, L.I.R. de A. (org.) 1954. *O plano regional de São Paulo. (Uma contribuição da Universidade para o estudo de um código de ocupação lícita do solo)*, São Paulo.
- Meyer, R.M.P. 1991. *Metrópole e urbanismo: São Paulo anos 50. Tese de Doutorado*, FAUUSP, São Paulo.
- Moses, R. (org.) 1939. *Arterial plan for Pittsburgh*, New York.
- Moses, R. (org.) 1943. *Portland improvement*, New York.
- Moses, R. (org.) 1944. *Baltimore arterial report*, New York.
- Moses, R. (org.) 1946. *Arterial plan for New Orleans*, New York.
- Moses, R. (org.) 1948. *Arterial plan for Caracas, Venezuela*, New York, IBEC.
- Moses, R. (org.) 1949. *Arterial plan for Hartford*, New York.
- Moses, R. (org.) 1952. *The City of Canton: Program of public improvements*, New York.
- Moses, R. 1948. *Practical, or 'long-haired' planning. Shall we turn over our municipalities to radical professional planners?*, New York, Triborough Bridge and Tunnel Authority.
- Moses, R. 1970. *Public works: A dangerous trade*, New York: McGraw Hill.
- Sociedade Amigos da Cidade 1946A. Memorial enviado ao Conselho Administrativo do Estado de São Paulo. *Engenharia* 49 (vol. V), 15-27.
- Sociedade Amigos da Cidade 1947A. *O transporte coletivo em São Paulo*, São Paulo: Edições da SAC.

Sociedade Amigos da Cidade 1947B. *São Paulo: Cidade sem parques e sem áreas livres*, São Paulo: Edições da SAC.

Somekh, N. & Campos, C.M. 2002; 2008. (orgs.). *A cidade que não pode parar: Planos urbanísticos de São Paulo no século XX*, São Paulo: Mackpesquisa; Editora Mackenzie.

Villares, H.D. 1946. *Urbanismo e indústria em São Paulo*, São Paulo, Edição do autor.

Villares, H.D. *Urbanismo e problemas de São Paulo*, São Paulo, Cruzeiro do Sul.