São Paulo na Visão do Urbanista

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor Vahan Agopyan
Vice-reitor Antonio Carlos Hernandes

EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Diretor-presidente Lucas Antonio Moscato

COMISSÃO EDITORIAL
Presidente Rubens Ricupero
Vice-presidente Valeria De Marco
Carlos Alberto Ferreira Martins
Clodoaldo Grotta Ragazzo
Maria Angela Faggin Pereira Leite
Ricardo Pinto da Rocha
Tânia Tomé Martins de Castro
Suplentes José Roberto Castilho Piqueira
Marta Maria Geraldes Teixeira
Sandra Reimão

Editora-assistente Carla Fernanda Fontana
Chefe Téc. Div. Editorial Cristiane Silvestrin

Roberto Cerqueira César

SÃO PAULO NA VISÃO DO URBANISTA

PAULO BRUNA
(organização)

edusp

Copyright © 2020 by Paulo Bruna

Ficha catalográfica elaborada pelo Departamento Técnico do Sistema Integrado de Bibliotecas da USP. Adaptada conforme normas da Edusp.

Ana Paula Koury (organização)
Arquitetura Moderna Brasileira: Uma Crise em Desenvolvimento. Textos de Rodrigo Lefèvre (1963-1981).
480 p.: il.; 26 cm

Inclui referências bibliográficas.
ISBN 978-85-314-1617-0

1. Arquitetura moderna. 2. Patrimônio cultural. 3. Habitação. 4. Conjuntos residenciais. I. Título. II. Título: Habitação social, arquitetura moderna e patrimônio cultural.

CDD-720.288

Direitos reservados à

Edusp – Editora da Universidade de São Paulo
Rua da Praça do Relógio, 109-A, Cidade Universitária
05508-050 – São Paulo – SP – Brasil
Divisão Comercial: Tel. (11) 3091-4008 / 3091-4150
www.edusp.com.br – e-mail: edusp@usp.br

Printed in Brazil 2020

Foi feito o depósito legal

Sumário

Apresentação *Paulo Bruna* 11

Roberto Cerqueira César e a Cidade de São Paulo *Maria Ruth Amaral de Sampaio* 13

Roberto Cerqueira César: Um Percurso Profissional Exemplar *Paulo Bruna* 29

ARTIGOS NA COLUNA URBANISMO DO JORNAL *O ESTADO DE S. PAULO*

A REALIDADE SOBRE SÃO PAULO 43

- A Realidade sobre São Paulo: I 43
- A Realidade sobre São Paulo: II 49
- A Realidade sobre São Paulo: III 54
- A Realidade sobre São Paulo: IV 58
- A Realidade sobre São Paulo: V 63
- A Realidade sobre São Paulo: VI 65

A NOVA AVENIDA PAULISTA 69

- A Nova Paulista: Ver e Prever 69
- A Nova Paulista: O Plano 71
- A Nova Paulista: O Projeto 84
- A Nova Paulista: As Obras (Conclusão) 92

A LEI DO ZONEAMENTO 101
A Lei 7805/72: Considerações 101
A Lei 7805/72: Lei do Zoneamento 104
A Lei 7805/72: Lei do Zoneamento (Conclusão) 109

BRASÍLIA 117
Brasília: Aspectos do Planejamento 117
Sobre Brasília: I 122
Sobre Brasília: II 126

O ENSINO DO URBANISMO 129
O Fator Humano no Urbanismo 129
O Ensino da Planificação na América do Sul 131
O Ensino da Planificação na América Latina (Conclusão) 135
O Ensino do Urbanismo 140
O Ensino da Arquitetura 142

ARTIGOS DIVERSOS 145
Rino Levi, Pioneiro e Lutador 145
Marcelo Roberto 149
Henrique Mindlin 152
O Metropolitano de São Paulo 155
O Automóvel e a Cidade 159
Paris Estuda o Problema do Estacionamento 163
Wright e a Cidade Futura 165
E a Cidade Universitária? 170
O Coração da Cidade Universitária 173
Urbanismo e Política 178
O Problema da Favela 180
O Novo Aeroporto Internacional 182
A Regulamentação Profissional 185
A Despersonalização das Cidades 189
Uma Nova Idade Média? 191

CONFERÊNCIAS COMO SECRETÁRIO DOS NEGÓCIOS METROPOLITANOS DE SÃO PAULO

A REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO PAULO E O SEU SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO 203

A Realidade Metropolitana no Brasil 203

A Importância da Região Metropolitana da Grande São Paulo 205

A Estratégia Adotada pelo Governo Federal 206

Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana da Grande São Paulo 208

Atividades Governamentais para a Grande São Paulo 211

CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS DA METROPOLIZAÇÃO DA GRANDE SÃO PAULO 215

DISTRITOS INDUSTRIAIS 231

O RELACIONAMENTO GOVERNO × COMUNIDADE 239

CONSTRUÇÃO URBANA BRASILEIRA: REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO – CARACTERÍSTICAS PERSPECTIVAS 245

Conclusões 257

O ZONEAMENTO INDUSTRIAL E A ESTRATÉGIA DO DESENVOLVIMENTO 261

OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS DE ELABORAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE ZONEAMENTO METROPOLITANO 269

A METROPOLIZAÇÃO DO BRASIL 283

AS RESOLUÇÕES 14 (CDE) E 57 (CDI) 289

TEXTOS DE ENGENHARIA E ARQUITETURA

AS RESPONSABILIDADES DO DESENVOLVIMENTO 299
A Obsessão da Altura 300
A Responsabilidade do Poder Público 301
A Segurança contra o Fogo 303
O Objetivo de uma Legislação Federal 304
Resumo 305

O PLANO PILOTO PARA BRASÍLIA 307

GARAGENS 311

A SITUAÇÃO ATUAL DA ARQUITETURA BRASILEIRA 315

DO VALOR DO TERRENO URBANO 319

AINDA AS GARAGENS COLETIVAS 323

SITUAÇÃO TÉCNICA DA CONSTRUÇÃO CIVIL EM SÃO PAULO 327

PLANOS PARA A URBANIZAÇÃO DE SÃO PAULO: O PAPEL DA EMURB NA IMPLANTAÇÃO DE TERMINAIS DE CARGA 331
O Papel da Emurb 331
Organização Empresarial 333
A Nova Paulista 333
As Passarelas 334
Os Córregos da Cidade 335
Garagens Subterrâneas 336
Transporte Coletivo Integrado 337
Terminais de Carga 338
Vias Expressas 345

Apresentação

O arquiteto Roberto Cerqueira César, a quem São Paulo deve muitas de suas organizações urbanísticas, faleceu em fins de junho de 1983 com 86 anos. Formado pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo em 1940, já no ano seguinte associou-se ao arquiteto Rino Levi, com quem manteve um dos mais produtivos e respeitados escritórios de São Paulo. Dessa colaboração, à qual viria juntar-se, em 1951, o arquiteto Luís Roberto Carvalho Franco, nasceu uma série de obras-primas da arquitetura brasileira, como o edifício de apartamentos Prudência (1943), o Teatro Cultura Artística (1943), o Hospital Central do Câncer (1947), o Hospital Cruzada Pró-Infância, hoje Hospital Pérola Byington (1950), Hospital Albert Einstein (1958), o Centro Cívico de Santo André (1965). Neste ano faleceu o arquiteto Rino Levi, mas o escritório prosseguiu, vencendo concursos e construindo obras de alto nível, como o conjunto residencial para funcionários da Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM) em Araxá, de 1979, ou a sede da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, Centro das Indústrias do Estado de São Paulo e Serviço Social da Indústria (Fiesp-Ciesp-Sesi) na avenida Paulista em São Paulo.

Roberto manteve uma coluna dominical no jornal *O Estado de S. Paulo* cujo nome Urbanismo revelava uma apaixonada dedicação aos problemas levantados pelo crescimento incontrolável da cidade. Dessa militância basta lembrar que o arquiteto foi diretor da Coordenadoria Geral do Planejamento (Cogep), que viria a transformar-se na atual Secretaria

Municipal de Planejamento (Sempla); presidente da Empresa Municipal de Urbanização (Emurb), empresa que organizou na gestão do prefeito Figueiredo Ferraz (1973-1974); secretário dos Negócios Metropolitanos na gestão Paulo Egídio Martins (1975-1979); e professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP), na qual chefiou o Departamento de Projetos. Roberto publicou mais de vinte trabalhos, entre os quais o livro *Área da Luz*, resultado de um plano diretor setorial. O arquiteto entendia que as decisões de caráter urbanístico, que afetam a vida e os interesses de incontáveis pessoas, deviam ser abertas, transparentes e democráticas, isto é, sujeitas ao debate e às discussões, sempre visando a melhoria da qualidade de vida em São Paulo.

Paulo Bruna

Roberto Cerqueira César e a Cidade de São Paulo

Um dos propósitos deste livro é relembrar algumas das principais preocupações de Roberto Cerqueira César com relação à cidade de São Paulo, como arquiteto atuante no mercado por meio de seu renomado escritório, como professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP) e na qualidade de profissional que prestou serviços a órgãos públicos de planejamento urbano, municipais e estaduais. Ele teve a oportunidade de manifestar sua opinião não só na coluna que mantinha no jornal *O Estado de S. Paulo*, mas também mediante discursos proferidos em cerimônias públicas diversas, seja como coordenador da Coordenadoria Geral do Planejamento (Cogep), entre 1971 e 1972, presidente da Empresa Municipal de Urbanização (Emurb), entre 1972 e 1973, ou primeiro titular da Secretaria dos Negócios Metropolitanos na gestão do governador Paulo Egídio Martins (1975-1979). Os textos foram escritos entre os anos de 1958 e 1978 e mostram não somente os problemas que a cidade enfrentou, muitos deles até hoje não solucionados e até agravados, mas sobretudo refletem as opiniões e a permanente preocupação do arquiteto com o crescimento urbano que escapava do controle dos órgãos públicos responsáveis pela cidade.

Destacamos, entre os textos publicados, alguns que constituem material de consulta importante para os estudiosos da evolução urbana da cidade de São Paulo. Na série "A Realidade sobre São Paulo", publicada em setembro de 1958, Roberto Cerqueira César alerta os leitores do jornal

O Estado de S. Paulo sobre alguns dos principais problemas urbanos da cidade a partir de seis artigos, o último dos quais publicado em 26 de outubro do mesmo ano. Baseando-se na pesquisa realizada pela Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (Sagmacs), sob a direção do padre Lebret, divulga dados sobre a situação real da cidade que orientaram a elaboração do Plano Diretor, o qual só seria aprovado dez anos depois, em 1968, com o Plano Urbanístico Básico (PUB).

O padre Louis-Joseph Lebret (1897-1966), criador do movimento Economia e Humanismo, teve uma importante contribuição para formar o pensamento e as práticas do planejamento regional e urbano no Brasil, tendo desenvolvido uma metodologia de pesquisa empírica como instrumento de análise científica para orientar a ação do planejamento territorial. Fundou, em 1947, por ocasião de sua primeira viagem ao Brasil, a Sagmacs, instituição pioneira em consultoria urbana, que atuou no país durante dezesseis anos, realizando um conjunto significativo de pesquisas e estudos[1].

Como o próprio Cerqueira César mencionava, a pesquisa realizada pela Sagmacs forneceu importantes subsídios para os estudos sobre a cidade, principalmente em relação a três focos principais de interesse: a estrutura urbana e níveis de vida da população paulistana, a pesquisa sociológica e a pesquisa urbanística. A precariedade revelada pelas pesquisas – especialmente as carências extremas que caracterizavam certas regiões habitadas pelas classes mais pobres, totalmente desprovidas de equipamentos, consequência do intenso processo de urbanização – mostrava as características negativas desse processo de crescimento, "anomalias", que, para serem sanadas, deveriam orientar as novas legislações urbanísticas relativas aos loteamentos, zoneamento, políticas de adensamento, dispersão demográfica, carência de espaços públicos, entre outras.

Roberto Cerqueira César ressaltava que o crescimento vertiginoso de São Paulo, então com três milhões de habitantes, ocasionava, com a mesma velocidade, uma série de problemas e deficiências graves. Nessa

1. Celso Monteiro Luís Lamparelli, "Joseph Lebret e a Pesquisa Urbano-Regional no Brasil: Crônicas Tardias ou História Prematura", *Revista Espaço e Debates*, n. 37, pp. 90-99, 1994.

época, o arquiteto já defendia a participação popular na solução dos problemas da cidade. Dizia ele que "um trabalho dessa ordem se não contar com o apoio decidido e compreensivo da opinião pública terá escassas probabilidades de sucesso"[2]. Chamava a atenção também para o fato de ser comum entre os técnicos a repugnância pela divulgação e discussão de seus trabalhos em meios leigos, preferindo a discussão restrita ao ambiente profissional.

Ele ainda colocava dúvidas sobre o fato de o estudo em questão limitar-se às fronteiras municipais: "a restrição dos estudos de um plano urbanístico aos limites municipais, muitas vezes apenas linhas imaginárias cortando arbitrariamente aglomerações que constituem um todo homogêneo, pode comprometer a validade do trabalho"[3]. Considerava que municípios vizinhos, mesmo administrativamente independentes e geograficamente separados por completo da capital, eram um prolongamento do aglomerado urbano paulistano. Já mencionava, portanto, o conceito de área metropolitana e de metropolização, que alguns anos mais tarde foram adotados, lembrando-nos inclusive de esse fenômeno abranger municípios mais distantes, como Jundiaí, Campinas e Sorocaba, em que a "influência econômica e comercial existe, e tende a aumentar, ligando fortemente São Paulo a um colar de municípios ainda mais afastados, abrangendo praticamente todo o estado"[4].

Cumpre mencionar, com relação a essas observações, que a pesquisa realizada pela Sagmacs abrangia toda a área urbanizada da então chamada Grande São Paulo.

Ele ressaltava também a necessidade de um planejamento regional, e mencionava o *Great* São Paulo, o *Greater* São Paulo e o *Greatest* São Paulo, este abarcando cidades mais distantes, como São José do Rio Preto, Lins, Marília, Ribeirão Preto e Ourinhos – as últimas mais externas, consideradas em termos de influência. Citava essas regiões lembrando que elas poderiam atrair e absorver parte do parque industrial paulistano (e os consequentes reflexos que tais fatos poderiam acarretar para o desenvolvimento

2. Ver o artigo "A Realidade sobre São Paulo: I", p. 43.
3. *Idem*, p. 46.
4. *Idem*, p. 47.

futuro da capital). Lembrava também que um estudo de planejamento de uma área tão extensa teria que ser empreendido por uma organização de âmbito estadual.

Do ponto de vista das análises da população residente no município de São Paulo, observava que o trabalho do padre Lebret enfrentou dificuldades, pois nem mesmo plantas atualizadas da cidade existiam – as últimas eram as levantadas pelo instituto Sara Brasil, em 1928-1930. O único mapa geral da cidade foi encontrado na Companhia Light, que registrava simplesmente as ruas com rede elétrica e, felizmente, abrangia quase toda a área urbanizada. Assim, não foi feito pela Sagmacs um levantamento completo da cidade, embora do trabalho de pesquisa resultassem dados importantes: 1779 habitantes por hectare nas áreas mais densas e 29 habitantes por hectare nas menos densas. Essa característica da cidade explicava a situação de carência dos serviços essenciais em São Paulo. A dispersão da população em área muito extensa (baixos índices de densidade), torna muito caros os serviços urbanos. Era necessária uma política de adensamento e revisão da legislação de parcelamento do terreno urbano.

A solução seria um plano urbanístico que alteraria as "características da cidade e concepções arraigadas, em benefício da população e da humanização da vida urbana"[5]. No quarto artigo da série, Cerqueira Cesar referia-se, da mesma forma que a pesquisa da Sagmacs, às anomalias do equipamento básico da cidade, isto é, às redes de água e esgoto, vias pavimentadas, eletricidade domiciliar e iluminação pública, além dos edifícios públicos e particulares destinados ao atendimento da população. A existência desses equipamentos e sua distribuição era indicativa da estrutura da cidade, mostrando que com o crescimento desta começa a aparecer mais distintamente a separação entre o uso residencial e comercial. A cidade passa de uma organização monopolar para multipolar. Ele observava que, naquela época, São Paulo, com cerca de 3 milhões de habitantes, já deveria estar "francamente descentralizada, dispondo de um sistema de subcentros distribuídos por toda a área urbanizada"[6]. O que o estudo da Sagmacs revelou foi que a cidade era fundamentalmente monopolar.

5. *Idem*, p. 44.
6. Ver o artigo "A Realidade sobre São Paulo: IV", p. 59.

No último artigo da série, Roberto Cerqueira César mostrava que um mercado imobiliário extremamente florescente se antecipou às necessidades reais e urbanizou uma área suficiente para abrigar uma população muito maior que a existente, criando também, pela inércia dos poderes responsáveis, uma cidade caótica, desorganizada e desumana, onde as deficiências gerais e o desgaste físico e espiritual diariamente impostos à população tornavam a vida quase insuportável.

A cidade do ponto de vista da urbanização, a seu ver, era atrasada, havendo necessidade de ser adotado "um programa de descentralização, principalmente industrial, que freasse parcialmente esse ritmo de crescimento como medida paralela para facilitar a atualização urbanística da cidade"[7]. Defendia a necessidade urgente do início de um trabalho de base no planejamento da cidade, ressaltando igualmente "a inércia da administração municipal, quer no Legislativo, quer no Executivo, [...] [lamentando] a incapacidade e incompreensão desses poderes"[8] em resolver os problemas urbanos.

Outra série importante de artigos, escritos em 1973 e publicados em *O Estado de S. Paulo*, o primeiro dos quais em 11 de novembro, tinha por título "A Lei do Zoneamento, 7 805/72: Considerações".

Esse conjunto de textos analisava a questão do zoneamento, isto é, o conjunto de normas para uso do solo urbano objetivando alcançar o pleno desempenho da vida e das atividades das populações e da função social da propriedade. Comentava a questão dos direitos e privilégios, as obrigações e responsabilidades e a omissão do descumprimento da lei.

Cerqueira César mostrava que a lei tinha aspectos impopulares, pois chegava a colidir com o direito da propriedade, e até mesmo a restringi-lo, e sobretudo pretendia conter a especulação imobiliária desenfreada. Além disso, a lei não contava com a simpatia dos políticos, alérgicos a qualquer regulamentação que não os beneficiassem. São Paulo na época tinha 6 milhões de habitantes, e ocupava oitocentos quilômetros quadrados.

No segundo artigo, publicado em 18 de novembro, lembrava que a substituição de uma legislação desconexa e incompleta por um verdadeiro

7. Ver o artigo "A Realidade sobre São Paulo: VI", p. 66.
8. *Idem*, p. 67.

zoneamento havia sido decidida entre março e abril de 1971, no início da gestão Figueiredo Ferraz (1971-1973), e confiada ao Grupo Executivo do Planejamento (GEP), criado pelo prefeito Faria Lima (1965-1969). Esse trabalho foi cumprido no final de 1971, tendo sido aprovado pela Câmara o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), que reunia o Plano das Vias Expressas, a Lei do Zoneamento e a Lei das Áreas Verdes.

A prefeitura de São Paulo nessa ocasião já contava com alguns trabalhos de valor reconhecido, como o Plano Urbanístico Básico (PUB), de 1968, e o trabalho da Sagmacs, já mencionado, considerado a primeira análise integral da cidade, ambos de grande valor técnico, que estranhamente não passaram à fase de implantação, embora fossem documentos básicos e fundamentais na elaboração do PDDI. Também não se dispunha de dados atualizados sobre a situação do solo urbano em São Paulo, essencial para que fosse feita uma proposta de zoneamento.

Roberto Cerqueira César ressaltava que tanto os dados do PUB como os da Sagmacs tinham sido obtidos por amostragem, insuficientes para elaboração de uma legislação específica destinada a cada setor da cidade, daí a produção de mapas na época pela Cogep, baseados em fichas de imposto predial e territorial, pesquisadas no Departamento de Rendas Imobiliárias. O trabalho era inédito e teve apuro técnico na sua elaboração, utilizando um programa de processamento eletrônico que forneceu elementos para o mapeamento, tendo a colaboração do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT).

O último artigo sobre o tema, publicado em 16 de dezembro de 1973, comentava a organização que a lei deve dar à cidade, ressaltando que "a necessidade de uma separação de atividades por áreas específicas era uma consequência do estágio de desenvolvimento urbano"[9]. Esclarecia que "não se pretendia apenas a consolidação das situações existentes, mas principalmente implantar uma disciplina e uma política do uso do solo urbano que resultasse em uma cidade mais organizada, mais eficiente e mais humana"[10].

9. Ver o artigo "A Lei 7805/72: Lei do Zoneamento", p. 109.
10. Ver o artigo "A Lei 7805/72: Lei do Zoneamento (Conclusão)", p. 113.

Cerqueira César ressaltava que a "lei 7 805 visa desenvolver, implantar e consolidar a estrutura plurinuclear da cidade. Essa estrutura se baseia na divisão da área urbana – hoje única, contínua e indiferenciada – em unidades territoriais caracterizadas, autossuficientes, estruturadas e organizadas"[11]. Os objetivos dessa lei eram assegurar a reserva de espaços necessários em localização adequada, destinados ao desenvolvimento das diferentes atividades urbanas, garantir a concentração equilibrada de atividades e pessoas no território mediante controle de uso e aproveitamento do solo, e estimular e orientar o desenvolvimento urbano.

A Lei do Zoneamento classificou os usos possíveis do solo urbano em dezesseis categorias, e em cada uma existiam restrições, recuos e índices de ocupação e de aproveitamento próprios. Roberto Cerqueira César encerrava o artigo lembrando que a lei estava baseada em uma filosofia de organização urbana perfeitamente definida. Dependia também para seu sucesso de "uma total coerência administrativa e uma continuidade de orientação"[12]. Deveria ser complementada por um processo coerente e persistente que significaria sem dúvida uma cota de sacrifício de alguns para o bem comum.

A Nova Paulista é uma série de artigos publicados no mês de outubro de 1973, que tinha por objeto discutir reformulações na principal avenida da cidade. Nessa época, Cerqueira César era presidente da Emurb e tal projeto era parte de um plano mais amplo para a solução do tráfego e do transporte da cidade, e que deveria orientar uma política de investimentos no setor.

Havia sido criado, nessa ocasião, um grupo de trabalho para o planejamento do sistema viário com a missão especial de compatibilizar estudos realizados no setor de transportes, pelo estado, na área metropolitana da Grande São Paulo, e pela prefeitura, no âmbito do município. Na época, os governos do estado e da prefeitura estavam envolvidos na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), fazendo parte desse grupo de trabalho vários órgãos municipais e estaduais.

11. *Idem*, p. 111.
12. *Idem*, p. 115.

Partia-se do princípio de que todas as rodovias de São Paulo, as vias expressas existentes e as propostas, deveriam formar um único sistema, obedecendo ao mesmo padrão, visando formar uma malha coerente e lógica, para melhorar a circulação na cidade, dando-lhe uma nova dimensão e uma nova escala. Vias de fluxo contínuo, ligando longas distâncias, evitariam que o trânsito se infiltrasse no sistema arterial e local, sabidamente insuficiente para o volume de tráfego da cidade.

O esforço principal era a compatibilização dos planos existentes (PUB, Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado – PMDI – e Pequeno Anel Rodoviário), aproveitando, na medida do possível, os alinhamentos preconizados por eles. Também seriam aproveitados projetos do Departamento de Urbanismo, principalmente os de fundo de vale, assim como as obras já executadas e em construção. Procurava-se igualmente a integração com outros meios de transporte, como o metrô e as ferrovias, e a adoção das linhas gerais e estrutura urbana considerada no PUB e no PMDI.

Entre as propostas que integravam o plano, era ressaltada a urgência na execução, uma vez que o esquema proposto rompia o tradicional esquema radioconcêntrico da cidade, permitindo ligações da cidade entre si e a interligação dos principais eixos ferroviários. Esse sistema era composto de vias expressas e de vias secundárias, estas destinadas a coletar o tráfego local e conectar os sistemas locais com as expressas.

Todo esse sistema resultou de várias pesquisas que tiveram início em 1968, como a de origem e destino realizado para o projeto do metrô, atualizada pelo Censo de 1970, além de outros estudos realizados pela Cogep e pela Secretaria Municipal de Transportes, que estudaram as faixas topograficamente mais favoráveis e menos adensadas em termos de edificações e ocupação.

Uma das preocupações de Roberto Cerqueira César era com o "custo social" de uma obra. Ressaltava que o custo social não é usualmente computado entre nós, lembrando os prejuízos causados à coletividade pelas obras: queda de movimento do comércio vizinho, lentidão e congestionamento de tráfego, perda de tempo nos transportes afetando às vezes parte considerável da população, interrupções e irregularidades dos serviços públicos (eletricidade, água, telefone etc.), e incômodos vários, como poeira, barulho e lama.

A estratégia de Roberto Cerqueira César tinha inclusive por base projeções da evolução populacional na área da Paulista, em um período de 22 anos, de 1968 a 1990. Em 1968, a população residente na área alcançava 125 mil e a perspectiva para 1990 era que alcançasse 190 mil. Entretanto a evolução de área residencial para área de serviços fez com que a população residente crescesse pouco e que a oferta de emprego crescesse violentamente.

O autor ressaltava que a Nova Paulista não era uma obra de interesse local. Apenas 12% das pessoas que lá trabalhavam moravam nas proximidades, o restante era provindo de todos os quadrantes da cidade e de cidades vizinhas. Estudos efetuados na época mostravam que a linha de metrô apresentava amplas condições de viabilidade e que sua execução era prioritária e urgente.

No segundo artigo da série, "A Nova Paulista: O Projeto", publicado em 21 de outubro de 1973, Cerqueira César rebatia as críticas de descaracterização da Paulista, relembrando que o golpe inicial ela havia sofrido em abril de 1937, quando foi promulgada lei autorizando a construção de edifício de apartamentos. Cumpre lembrar que o próprio poder público federal foi um dos primeiros a se aproveitar dos benefícios dessa lei, construindo o conjunto do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (Iapi), edifício Anchieta, destinado a seus associados, em um dos extremos da avenida. Outra lei, em 1952, ampliava o campo das permissões, admitindo também estabelecimentos hospitalares, educacionais, de imprensa, televisão, teatro, cinema etc. Em 1954, foi permitida a construção de consultórios e escritórios anexos a residências, parques infantis, bibliotecas, floriculturas, casas de chá etc.

Em 1962, a permissão foi mais uma vez ampliada, permitindo escritórios, edifícios públicos de entidades autárquicas, joalherias, livrarias, casas de calçados, agências de turismo, entre outros. Pesquisa efetuada em 1972 pelo metrô mostrava que o número de moradores da área era superado pelo número de pessoas que lá trabalhavam.

Portanto, àquela altura não havia mais condições de deplorar a perda de um passado que não se soube preservar, "mas enfrentar um futuro que ainda pode ser salvo. Cumpre aproveitar a lição para impedir que o

processo se repita algures, não se justifica, porém, um saudosismo, compreensível sem dúvida, mas inócuo, inútil e paralisante"[13].

No último artigo da série, "A Nova Paulista: As Obras (Conclusão)", publicado em 28 de outubro de 1973, o autor esclarece que essas publicações não tiveram a intenção de fazer propaganda ou alimentar polêmica, mas sim o propósito de prestar contas à opinião pública (coisa que os nossos alcaides não fazem mais) de uma decisão técnica, resultante de um processo de planejamento que se baseou na análise objetiva da situação da cidade na época. Roberto Cerqueira César já ressaltava na ocasião o futuro sombrio de "déficit crescente no setor de transportes, setor vital para uma cidade industrial e comercial como São Paulo"[14]. Era uma satisfação à população por parte de uma autoridade pública.

No início de agosto de 1975, Cerqueira César publicou dois artigos sobre "A Região Metropolitana da Grande São Paulo e o Seu Sistema de Planejamento e Administração". Na qualidade de secretário dos Negócios Metropolitanos no governo de Paulo Egídio Martins, presidiu seminário sobre a situação da saúde nas áreas metropolitanas brasileiras, ressaltando os problemas decorrentes da intensa e acelerada urbanização, acarretando graves problemas para a população. Nesse ano, a área metropolitana de São Paulo já havia atingido uma população de 10 milhões de habitantes, crescendo 600 mil habitantes por ano, em uma taxa de de 6%, superior à de Pequim, que era de 3,8%. Desenvolvimento e urbanização andam de mãos dadas, gerando "uma sobrecarga brutal sobre os serviços públicos urbanos, sejam eles do município, estado ou União. Aumentam também as aspirações populares em termos de melhores padrões de vida e de ascensão social, agravando a complexidade e os custos básicos dos serviços urbanos"[15].

A necessidade de mais serviços, melhor infraestrutura e melhores condições de vida para o atendimento do crescente contingente humano que acorre para as grandes metrópoles alcança uma escala quase intolerável, pois a necessidade de maiores investimentos públicos pressiona e

13. Ver o artigo "A Nova Paulista: O Projeto", p. 87.
14. Ver o artigo "A Nova Paulista: As Obras (Conclusão)", p. 98.
15. Ver "A Importância da Região Metropolitana da Grande São Paulo", p. 203.

agrava o quadro das possibilidades orçamentárias. Cerqueira César ressaltava a necessidade de planificação do crescimento da metrópole e o apoio financeiro da União por meio de fundo de desenvolvimento urbano capaz de contribuir para a solução de problemas como transportes coletivos; água e esgoto: controle de poluição do ar, rios e mananciais; uso do solo; e combate ao crime. Considerava ser indispensável a criação de "novos mecanismos de ação governamental [...] [,] novos níveis de cooperação e de participação das várias esferas de governo, quebrando o distanciamento que caracteriza as relações intergovernamentais"[16]. Ressaltava o grave problema de mortalidade infantil que atingia São Paulo nesse período, lembrando que até o fim da década de 1950 as condições gerais de saúde da Grande São Paulo vinham melhorando progressivamente, e que nos últimos quinze anos (1960-1975) vinha sofrendo clara e contínua deterioração. Aliás, a mortalidade infantil, que constitui um dos melhores indicadores do nível de saúde de uma população, nessa mesma ocasião tinha sido objeto de denúncia, juntamente com outros indicadores da precariedade urbana, do livro *São Paulo 1975: Crescimento e Pobreza*[17], resultante de estudo realizado para a Comissão de Justiça e Paz da arquidiocese de São Paulo, do qual haviam participado renomados cientistas sociais.

O relacionamento do governo com a comunidade é um aspecto que Roberto Cerqueira César destacava em seus pronunciamentos. Em palestra realizada em um centro comunitário no Butantã, "O Relacionamento Governo × Comunidade", ressaltava que saber aquilo que a população quer deve ser o objetivo do administrador, mostrando a importância do diálogo e adicionando que trabalhar para resolver esses problemas deve ser o objetivo primeiro do poder público. Dando o exemplo dos loteamentos irregulares e clandestinos, observava que foi somente a pressão dos moradores desses loteamentos, organizados em sociedades amigos de bairros, que deu impulso à Lei Lehmann (1979), disciplinando o parcelamento do solo urbano. Ressaltou nessa ocasião que "nos conflitos inevitáveis de interesses que se antepõem às soluções de planejamento metropolitano,

16. *Idem*, p. 204.
17. Cândido Procópio Ferreira de Camargo *et al*., *São Paulo 1975: Crescimento e Pobreza*. São Paulo, Loyola, 1976.

o grande aliado do governo é o povo. [...] [É uma] massa de juízes isentos que pode – e deve – existir em grandes centros urbanos como São Paulo. É esse tribunal que nos dá força"[18]. Nessa ocasião, afirmou: "sem participação comunitária, nós não poderíamos 'fazer' São Paulo. O que é muito diferente do que deixar São Paulo 'acontecer'"[19].

As preocupações sociais de Roberto Cerqueira César estavam presentes em muitas de suas comunicações, como em "Consequências Sociais da Metropolização da Grande São Paulo", proferida em novembro de 1975, em que abordou as consequências sociais da metropolização. Inquietava-se com a constatação de que o crescimento econômico não significa necessariamente melhoria das condições de vida de parcela significativa dos habitantes, uma vez que, no caso de São Paulo, era patente a deterioração dessas condições e igualmente do poder aquisitivo real. O problema da moradia, a periferia carente de infraestrutura, os bairros operários situados cada vez mais distantes dos locais de trabalho, o traçado irregular e irracional das ruas, os vazios urbanos, a expansão predatória e especulativa mostravam que a metrópole paulistana poderia ser qualificada de "'profitópolis': a cidade cuja finalidade é o lucro, e não o bem-estar de sua população"[20].

Analisando o sistema de transportes, a situação habitacional, a proliferação de favelas, os loteamentos precários, os cortiços e a situação do trabalho e de sua remuneração, ele mostrava que estes apontavam para um quadro dramático que compromete a "possibilidade de continuar vivo"[21]. Ressaltava que essa deterioração "ocorreu em um período que não foi de estagnação econômica, mas, ao contrário, de intenso crescimento"[22]. Considerava tarefa urgente repensar-se "o destino social desse desenvolvimento, pois parece claro que grupos sociais significativos estão pagando um enorme preço sem dele se beneficiarem"[23].

Em agosto de 1976, na qualidade de secretário de Negócios Metropolitanos, Cerqueira César participou do Simpósio Nacional do Meio Ambiente,

18. Ver "O Relacionamento Governo × Comunidade", p. 240.
19. *Idem*, p. 241.
20. Ver "Consequências Sociais da Metropolização", p. 216.
21. *Idem*, p. 222.
22. *Idem*, p. 224.
23. *Idem*, *ibidem*.

discorrendo sobre o tema "Distritos Industriais". Nessa ocasião, tratando do crescimento industrial de São Paulo, observava que "só um mercado interno pujante poderá se constituir em base válida para um processo de desenvolvimento"[24]. Mencionava os "reflexos negativos pela falta de vitalidade do nosso mercado interno ao nível nacional"[25], e lembrando das recomendações do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), de tornar "mais relevantes a partir dessa época a política de desconcentração industrial, observava que essa política deveria ser gradual. Opinava que tanto o poder público como a iniciativa privada tinham condições de oferecer e selecionar áreas adequadas à implantação de indústrias e alertava que o processo de concentração pode agravar, "por acumulação, os efeitos negativos, com possíveis deseconomias de escala que poderão perfeitamente anular os efeitos positivos da aglomeração"[26]. Apontava para "parâmetros limitadores, como a preservação do meio ambiente"[27], e para os perigos da poluição ambiental, citando duas leis que tinham nascido dessas preocupações: a Lei de Proteção aos Mananciais (1975), e a Lei de Controle da Poluição Ambiental (1976), ambas dotando o poder público de instrumentos jurídicos e técnicos adequados à ação reguladora.

A preocupação com a dimensão metropolitana e suas consequências é tema do artigo "Objetivos e Estratégias de Elaboração da Legislação de Zoneamento Metropolitano", de outubro de 1978, no qual ressalta a importância de um enfoque regional e de um planejamento integrado, mostrando as possibilidades de ação conjunta do estado e município no estudo de soluções de interesse das duas esferas de governo.

Informando sobre o cadastramento e a classificação sistematizada de 50 mil estabelecimentos industriais da região e sobre o levantamento completo da legislação acerca do uso do solo para fins industriais dos 37 municípios da região metropolitana, acrescidos de outros fatores, entre os quais os vetores de crescimento metropolitano e os eixos rodoferroviários, Cerqueira César mostra que esses estudos tinham outros objetivos

24. Ver "Distritos Industriais", p. 232.
25. *Idem*, *ibidem*.
26. *Idem*, p. 233.
27. *Idem*, p. 234.

além de avaliar as necessidades da região, consideradas as várias hipóteses de crescimento demográfico, a necessidade de criação de novos empregos e as diretrizes da política nacional e estadual de desenvolvimento e descentralização industrial.

O projeto teve como base os estudos já desenvolvidos sobre zoneamento industrial, a proposta esboçada pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) e a opinião dos representantes das Federações da Indústria e do Comércio e das Federações de Trabalhadores do Estado, em um processo de amplo diálogo e consulta entre as partes envolvidas. Pretendia-se por meio desse projeto criar condições para consolidar na Grande São Paulo um novo estilo de industrialização, mais adequado às necessidades socioeconômicas e às características do desenvolvimento da região.

Em novembro de 1978, na abertura do Seminário Internacional sobre o Desenvolvimento das Áreas Metropolitanas, Cerqueira César lembrava que no Brasil a metropolização era um conceito novo, e ressaltava que, à medida que esse processo ocorria, com a justaposição da área urbana de vários municípios e a consequente interdependência para a solução dos problemas urbanos, o conceito de autonomia municipal tendia a se alterar, deixando de se pautar pelas normas clássicas, sendo necessária então a institucionalização da colaboração do estado e dos municípios na gerência da área metropolitana. Propunha que, ao invés do enfraquecimento da autonomia municipal, debilitada pela metropolização, era necessário revitalizá-la, mediante um processo de planejamento em que a participação dos municípios fosse com igualdade de oportunidades, em uma tomada de decisões de caráter regional e, portanto, extramunicipal, por meio de conselhos e comissões. Citava como exemplo dessa política a Lei de Proteção aos Mananciais hídricos da região, de 1976, a criação do Sistema Metropolitano de Transportes Urbanos, a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos, entre outros.

Na qualidade de secretário de Negócios Metropolitanos, Cerqueira César esclarecia que a política a ser adotada pela secretaria era a de prestigiar os órgãos metropolitanos previstos na lei, implantando-os e dando-lhes o verdadeiro *status* de conselhos de estado, a tal ponto que projetos

fundamentais, como a criação da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos e a elaboração da Lei de Zoneamento Industrial, haviam nascido dos conselhos metropolitanos. Esclarecia igualmente que não se pretendeu impor uma administração metropolitana de cima para baixo nem tampouco uma simples ingerência do E stado nos problemas dos municípios integrantes da região metropolitana, mas, ao contrário, as administrações municipais foram levadas a participar da tomada de decisões de caráter regional e, portanto, extramunicipal. Encerrando esse pronunciamento, assegurava que "na região metropolitana da Grande São Paulo, no aspecto administração e planejamento, já se vive, se pensa e se governa metropolitanamente"[28].

Esses breves comentários a alguns dos pronunciamentos de Roberto Cerqueira César que integram este volume tiveram o propósito de relembrar a dimensão de sua atuação e contribuição ao processo de planejamento da metrópole paulistana.

Maria Ruth Amaral de Sampaio

28. Ver "A Metropolização do Brasil", p. 285.

LANÇAMENTO 2020

JÁ DISPONÍVEL

LIVRARIA VIRTUAL

www.edusp.com.br/loja

LIVRARIAS

www.edusp.com.br/livrarias

INFORMAÇÕES

Divulgação Edusp

divulga@usp.br

edusp