

O zoneamento como instrumento de segregação em São Paulo

*José Marinho Nery Júnior**

Resumo

O trabalho tem por objetivo demonstrar como o zoneamento atuou como um importante instrumento político para auxiliar a segregação das classes de alta renda no setor sudoeste da cidade de São Paulo. Percorrendo a história do zoneamento de São Paulo, desde suas origens, no final do século XIX, até o ano de 1972, quando foi estabelecida a primeira lei geral de zoneamento (Lei nº 7.805/72), verificar-se-á que o instrumento foi utilizado, de forma pontual e específica, sobretudo para proteger as áreas residenciais da população de alta renda, e, assim, participou ativamente da modelagem da estrutura urbana paulistana.

Palavras-chave: zoneamento; história urbana; São Paulo (cidade); segregação; urbanismo.

Abstract

This work aims to demonstrate how zoning has acted as an important political instrument to help the segregation of higher income classes in the southwest sector of the city of São Paulo. The zoning history of São Paulo, from its origins at the end of the 19th century until the year of 1972, when the first General Law of Zoning (Law no. 7805) was adopted, reveals that this instrument has been applied in a specific way, mostly to protect the residential areas of the higher income classes; therefore, it had an important role in moulding São Paulo's urban structure.

Key-words: zoning; urban history; São Paulo (city); segregation; urbanism.

* Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/USP. E-mail: jmarinho@uol.com.br

Introdução

Este trabalho tem por objetivo demonstrar como o zoneamento foi historicamente um importante instrumento político para auxiliar a segregação socioespacial das elites paulistanas no setor sudoeste da cidade de São Paulo.¹

Por zoneamento entende-se a adoção, pelo poder público municipal, de normas que definem parâmetros de uso ou de ocupação do solo variáveis no território da cidade, isto é, normas diferentes nos diversos locais do espaço urbano.² Assim, de acordo com esse conceito, o zoneamento pode ser adotado para a totalidade do espaço urbano, que fica todo ele dividido em zonas, nas quais são definidos os parâmetros de uso e de ocupação dos terrenos – o chamado zoneamento geral – ou apenas em parte dele, de forma pontual na cidade, cuja norma abrange uma determinada área da cidade, uma ou algumas ruas, um trecho de rua ou bairros.

A segregação espacial da população de alta renda é um elemento comum na estruturação urbana das principais metrópoles brasileira. Segundo Villaça (1998), a estrutura espacial de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador e Recife apresenta um mesmo padrão de estruturação do espaço intra-urbano, que se estabelece na forma de setores de círculo (e não segundo círculos concêntricos), e que isso decorre do fato de a maioria dos bairros residenciais de alta renda (segundo o autor, o principal elemento estruturador do espaço intra-urbano) ser produzida, historicamente, num processo de localização de forma radial, seguindo um único setor, a partir do centro da cidade.

A estruturação interna do espaço urbano das metrópoles brasileiras, segundo esse autor, processa-se sob o domínio (não exclusivo) de forças que representam os interesses de consumo (condições de vida) das camadas de mais alta renda. Tal estruturação se dá sob a

1 Este texto foi elaborado a partir das informações e das conclusões contidas na tese de doutorado intitulada: *Um século de política para todos: o zoneamento paulistano 1886-1986*, que foi apresentada a FAU-USP em 2002, cujo orientador foi o Prof. Dr. Flávio Villaça.

2 Esse conceito de zoneamento foi baseado na formulação feita em Villaça (1991, p. 149).

ação do conflito de classes em torno das vantagens do espaço urbano ou – como afirma, citando Castells (1978) – “em torno da disputa pela apropriação diferenciada do espaço urbano, enquanto produto do trabalho”. Para Villaça, é a classe dominante que comanda o processo de apropriação diferenciada das vantagens do espaço. Dentre essas vantagens, a mais decisiva é a otimização dos gastos de tempo despendido nos deslocamentos das pessoas, ou seja, a acessibilidade às diversas localizações urbanas, especialmente ao centro urbano. Na disputa pelo controle dos tempos de deslocamento, a classe dominante lança mão de várias estratégias e a *segregação espacial* é um dos mais importantes.

Villaça apontou que a segregação das classes sociais é um processo no qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em regiões gerais ou conjunto de bairros da cidade. A segregação, entretanto, não impede a presença nem o crescimento de outras classes no mesmo espaço:

O que determina, em uma região, a segregação de uma classe é a concentração significativa dessa classe mais do que em qualquer outra região geral da metrópole. A Rocinha não é a região geral de maior concentração de população de baixa renda do Rio, mas a zona Sul, apesar de todas as suas favelas, é a região geral de maior concentração das camadas de alta renda do Rio de Janeiro. (Villaça, 1998, p. 143)

Ainda de acordo com esse estudo de Villaça, nas metrópoles brasileiras, devido à pequena porcentagem das classes de alta renda no total da população, os bairros residenciais dessas classes foram – nos últimos cem anos mais ou menos – se concentrando numa mesma região geral (setor) da cidade, fazendo com que o centro, ao se expandir, se deslocasse também nessa direção. O modelo da estrutura espacial urbana resultante da segregação das elites num único setor da cidade permite que elas exerçam melhor controle do espaço, controlando com mais eficiência os deslocamentos espaciais, o mercado imobiliário, o Estado e a ideologia sobre o espaço urbano. Segundo Villaça, as classes dominantes controlam a estruturação (forma) do espaço urbano por meio de três mecanismos: um de natureza econômica: o mercado imobiliário, um de natureza política: o controle do Estado, e um outro, por meio da ideologia.

O controle do mercado imobiliário se dá na sua subordinação aos interesses de consumo das elites e, portanto, obedecendo ao padrão de segregação espacial determinado por elas. O mercado imobiliário dirigido às populações de alta renda não pode contrariar os interesses de localização desse segmento social, sob pena de o empreendimento não alcançar o resultado (lucro, valorização imobiliária etc.) esperado.³ Já o controle sobre o Estado se faz por três mecanismos: a localização dos organismos governamentais, a produção da infra-estrutura e a legislação urbanística (Villaça, 1998).

É sobre esta última que se debruçará este trabalho, mostrando como as elites paulistas se utilizaram historicamente do zoneamento para dar forma a suas estratégias de segregação. Este trabalho analisará a legislação de zoneamento de São Paulo anterior a 1972, ou seja, as normas de uso e de ocupação do solo que foram pioneiras na qualificação de determinadas porções do espaço urbano paulistano.

A segregação da elite paulistana no setor sudoeste

O acentuado crescimento populacional, a diversificação da economia urbana, os impactos do desenvolvimento industrial e a valorização imobiliária provocaram, a partir dos últimos anos do século XIX, uma brusca alteração no uso do solo da área central paulistana – o Triângulo – e condicionaram a formação da estrutura urbana da cidade que se perpetua até hoje em São Paulo. Os antigos sobrados residenciais deram lugar a novos edifícios e aos usos de comércio e serviços, fazendo com que essa área se tornasse o centro comercial mais elegante da cidade. Contudo, como consequência desse processo, as classes mais afortunadas – e o mercado imobiliário a elas dirigido – estabeleceram e consolidaram o setor sudoeste da cidade como

3 Um bom exemplo disso, apontado por Villaça, é o bairro Pampulha, em Belo Horizonte. Esse empreendimento, destinado ao consumo das classes de alta renda, ousou contrariar a direção estabelecida pelas classes dominantes para localização de seus bairros residenciais e, por isso, não obteve o resultado pretendido. Hoje, Pampulha é um núcleo residencial isolado de alta e média renda, cercado de loteamentos populares, distante dos principais locais de comércio e serviços de luxo da cidade que se localizam no eixo Centro-Savassi.

prioritário para a localização de seus bairros residenciais e, desse modo, configuraram a direção para onde foram canalizados, desde então, os maiores investimentos públicos e privados para o atendimento das exigências de novos itens e locais de consumo sucessivamente requeridos pelas elites.

O loteamento dos Campos Elíseos, localizado a oeste do Centro, além do vale do Anhangabaú, foi o primeiro empreendimento destinado à construção de residências de alto padrão, o qual marcou um novo estilo de morar das elites paulistas. Os alemães Frederico Glette e Victor Northman compraram a chácara Mauá, em 1879, e nela executaram um loteamento composto de largas e arborizadas avenidas e de grandes lotes, com frentes de cerca de 35 metros e com profundidades, em média, de 40 metros. Em 1893, Martin Burchard e Victor Northman empreenderam o loteamento “Boulevard Burchard”, onde hoje se situa o bairro de Higienópolis. A Chácara do Carvalho, de Antônio Prado e o Palácio de Elias Chaves, ambos nos Campos Elísios; o palacete Vila Maria, em Santa Cecília, de dona Veridiana Prado, filha do barão de Iguape; o palacete – réplica do castelo de Charlottenburg – da dona Angélica, filha do barão de Souza Queiroz e esposa do filho do barão de Itu, na Chácara das Palmeiras; a Vila Penteado, do conde Álvares Penteado foram alguns exemplos de nobres residências cujos endereços situaram-se nos primeiros bairros elegantes da cidade (Rolnik, 1997; Porto, 1992).

Destaca-se também no caminhar dos bairros das elites para o setor sudoeste nesse período a abertura da avenida Paulista, em 1892, no espigão que divide as bacias dos rios Pinheiros e Tietê, onde logo se localizaram nobres residências da aristocracia cafeeira paulista. Descendo o espigão da Paulista, o loteamento do Jardim América, em local bem distante do Centro para os padrões do início do século XX, já ocupando as áreas alagadiças da bacia do rio Pinheiros, foi outro que trouxe à cidade um novo marco na maneira de construir espaços residenciais elegantes. Empreendido por uma empresa estrangeira, a City of São Paulo Improvements, por volta do ano de 1915, o projeto desse loteamento foi elaborado pelo famoso escritório dos ingleses Barry Parker e Raymond Unwin, de acordo com a idéia de *garden-city* e apresentou na cidade uma inovação ao estabelecer um tipo de *zoneamento particular*. Esse loteamento, além

de estabelecer o caráter exclusivamente residencial unifamiliar, regulamentava no contrato de compra do imóvel todas as regras de ocupação e aproveitamento dos terrenos: número máximo de pavimentos, taxa de ocupação, recuos, tamanho mínimo dos lotes, frente mínima, localização das edículas, tamanho e características dos fechos dos lotes (Rolnik, 1997). Ao seu lado, em 1921, foi construído o Jardim Europa, de mesmo padrão urbanístico, cuja planta foi elaborada pelo engenheiro Hipólito Pujol (Porto, 1992).

Embora já houvesse, nas primeiras décadas do século XX, uma acentuada predominância do setor sudoeste na localização dos bairros residenciais das elites, isso não implicou que em outras regiões de São Paulo também se construíssem loteamentos destinados às classes média e alta, e que esses locais também recebessem investimentos significativos de valorização imobiliária por parte do poder público. O melhor exemplo, citado por Villaça (1998), foi o Ipiranga. Em 1885, às margens do córrego Ipiranga, a sudeste do centro da Cidade, foram iniciadas as obras de construção do Palácio-monumento: um suntuoso edifício em estilo neoclássico, projeto do italiano Tomamaso Bezzi, local que, em 1895, passou a sediar o acervo do Museu Paulista. Para as comemorações do centenário da Independência do Brasil, em 1922, foi inaugurado, à frente do Museu Paulista, o Monumento do Ipiranga, obra do escultor Ettore Ximenes (Porto, 1992). Este fazia parte de um suntuoso conjunto urbanístico constituído de um jardim em estilo barroco francês e uma ampla avenida D. Pedro I a oferecer perspectiva ao monumento e ao edifício do museu, de um lado, e uma rotatória, de outro, que a liga com a avenida do Estado e, conseqüentemente, ao centro da Cidade.

Tratava-se, sem dúvida, de um monumental conjunto que, aos olhos da aristocracia paulista, representava o transplante de Paris para o Planalto; certamente foi uma obra de enorme impacto urbanístico e ideológico numa metrópole em formação. Seria natural que seu entorno fosse valorizado para fins residenciais pela aristocracia paulistana. No contexto de todo o espaço urbano, entretanto, esse conjunto estava tão-somente nas bordas do quadrante sudoeste, fora do eixo principal de expansão da aristocracia. Nas primeiras décadas do século XX, as imediações desse conjunto urbanístico começaram, de fato, a ser ocupadas por portentosos palacetes, idênticos aos da avenida Paulista.

Essa ocupação, porém, não chegou a se desenvolver e muito menos concorrer com o eixo do quadrante sudoeste; por isso, o Ipiranga não vingou como bairro aristocrático. (Villaça, 1998, pp. 196-197)

Foi, de fato, no quadrante sudoeste da cidade em que a maioria dos novos loteamentos para a população de alta renda foi sendo construída, e para onde historicamente foi se expandindo o Centro da cidade. Os loteamentos da Cia City, como o Jardim América, o Pacaembu, o Alto de Pinheiros, o Butantã foram uma espécie de guia para o mercado imobiliário residencial de alto padrão, a partir dos quais se localizaram outros, como Moema, Jd. Paulistano, Jd. Lusitânia, Morumbi, Campo Belo, Granja Julieta, Interlagos, e que souberam como nunca interpretar os anseios de segregação espacial das elites de São Paulo naquela região da cidade.

À medida que os bairros residenciais de população de alta renda mais se afastavam do Centro da cidade no sentido sudoeste, como o Morumbi, por exemplo, havia o deslocamento das atividades de comércio e de serviços do Centro, voltadas à população de alta renda, obedecendo ao sentido daquele mesmo vetor de expansão. Segundo Villaça (1998), o Centro da cidade, que era considerado “novo”, na década de 1950, já expandido seguindo a direção sudoeste (em relação ao Centro “velho” – o Triângulo), o qual teve como principal eixo a rua Barão de Itapetininga, foi, na década de 1960, considerado também “velho” ao ser abandonado pelas elites e passado para o domínio das classes populares. O “Centro Novo” da cidade, nos anos 60, tinha como eixo a avenida Paulista.

O Centro principal sofreu um novo processo de deslocamento, diferente do anterior, com ele guardando em comum apenas os fatos de seguir o caminhamento das camadas de alta renda e ter as posições abandonadas ocupadas pelo comércio e serviços orientados para as camadas populares. Esse, aliás, é o sentido da expressão *decadente*. Na década de 1960, a região da avenida Paulista e rua Augusta era apresentada como o “Novo Centro” de São Paulo.

Entretanto, o dito “novo” Centro principal da cidade era diferente do anterior, pois não reproduzia, como ele, uma nova versão do Centro velho; era um novo tipo de centro, atomizado, fragmentado, expandido e construído por uma nuvem de áreas especializadas, misturado com vários tipos de áreas residenciais. (Villaça, 1998, p. 265)

Observando-se o Mapa 1, que mostra a prevalência da renda média das famílias por distrito de São Paulo, segundo dados do Censo do IBGE de 2000, vê-se claramente que os distritos do quadrante sudoeste, a partir do Centro, são aqueles nos quais concentra-se a maioria das famílias que têm renda mais elevada. Comparando-se este com o Mapa 2, que mostra a localização das zonas de uso Z1, hoje denominada ZER – Zona Estritamente Residencial, verifica-se que há uma predominância de perímetros dessa zona no quadrante sudoeste, justamente onde estão os distritos com predominância das famílias de alto poder aquisitivo. Isso aponta para uma correspondência entre as áreas residenciais mais protegidas pela lei de zoneamento e a localização espacial das classes de alta renda na cidade de São Paulo. Como será exposto a seguir, existe uma relação entre o zoneamento e as áreas de domínio das elites paulistanas, sobretudo suas áreas de moradia, a qual vem sendo construída politicamente ao longo da história da cidade.

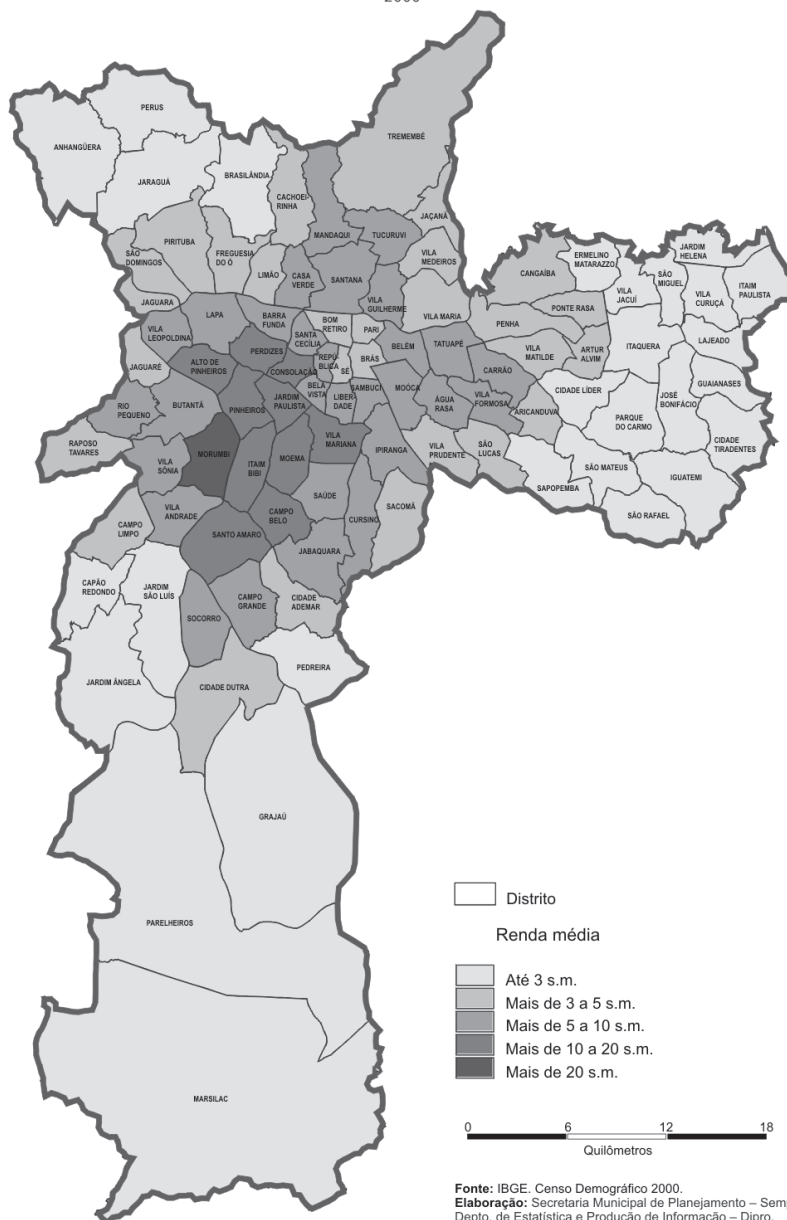
O zoneamento paulistano

Foi somente no início da década de 1970 que se adotou, pela primeira vez, no município de São Paulo, um zoneamento abrangendo todo o seu território e afetando todas as atividades urbanas. A Lei Geral de Zoneamento nº 7.805/72 dividiu toda a cidade em oito zonas de uso, estabelecendo parâmetros de uso, aproveitamento e ocupação dos lotes para cada uma delas. Esta lei sofreu sucessivos acréscimos e modificações, de modo que, no ano de 2004, quando foi sancionada a lei 13.885, que instituiu um “novo zoneamento” em São Paulo, havia um total de 76 tipos de zona de uso⁴ (PMSP/Sempla, 2004).

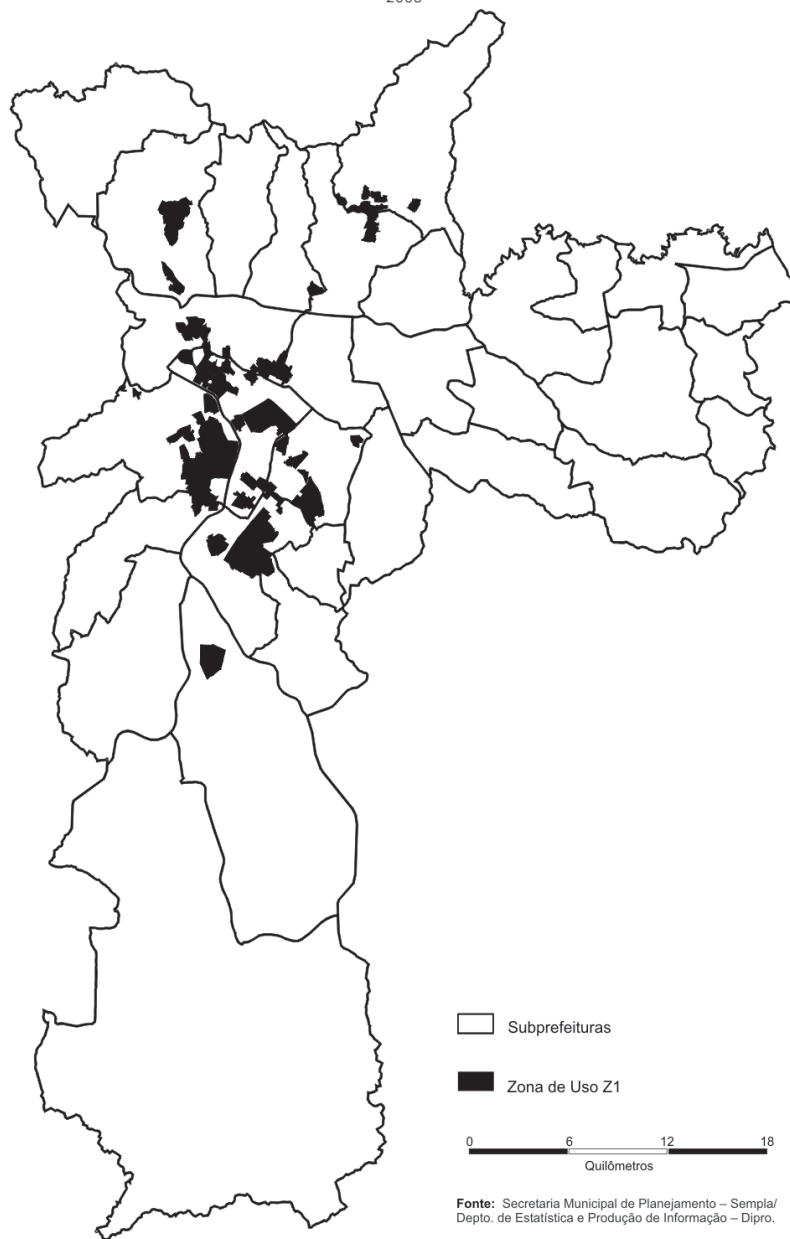
4 Muito recentemente, em fevereiro de 2005, entrou em vigor a Lei 13.558/04, que alterou bastante o zoneamento paulistano anterior, por desvincular as regras de ocupação e aproveitamento do lote para construção das normas de uso do solo para instalação e funcionamento das atividades. Esta lei também estabelece uma regionalização nas regras de zoneamento, por meio dos Planos Regionais Estratégicos, que estabelecem regras específicas de uso, ocupação e aproveitamento do solo para cada uma das 31 Subprefeituras existentes. Esse novo zoneamento mantém, entretanto, todos os perímetros da zona de uso Z1 existentes na legislação anterior, as quais passaram a se denominar de ZER- Zona Exclusivamente Residencial.

Mapa 1

Renda Média Familiar
Distritos do Município de São Paulo
2000



Mapa 2

Localização dos Perímetros de Zona de Uso Z1Município de São Paulo
2006

Antes de 1972, durante mais de oitenta anos, o zoneamento paulistano foi adotado de forma pontual e específica no território da cidade. Houve um progressivo aprimoramento técnico na aplicação do instrumento, que foi incorporando novos e cada vez mais complexos e articulados parâmetros urbanísticos: taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, listagem detalhada de usos permitidos etc.; ao mesmo tempo em que foi sendo aplicado em novas áreas da cidade (Feldman, 1996). Na capital paulista, desde o começo do século passado, os urbanistas já conheciam os modelos de zoneamento adotados em outros países da Europa e nos Estados Unidos, e muitos deles defendiam – ao menos em discurso – a sua inteira adoção na cidade, seguindo-se, sobretudo, as experiências do *zoning* americano.⁵

Essa fase que antecedeu o zoneamento geral de São Paulo e que está nas origens das áreas residenciais mais protegidas até hoje pelo zoneamento (zona de uso Z1/Zona Exclusivamente Residencial –ZER) pode ser dividida em quatro períodos que permitem uma melhor observação do desenvolvimento do instrumento ao longo dos anos.

1º período – de 1886 a 1931

As primeiras formas de utilização do zoneamento na cidade de São Paulo, de maneira semelhante a como ocorreu em cidades dos EUA,⁶ se manifestaram de forma pontual, do ponto de vista espacial e com objetivos específicos, em relação aos resultados a serem alcan-

5 Ver Nery Jr. (1998). Ver também Maia (1934, 1953, 1953a), Mello (1929, 1954, 1957).

6 Mancuso (1980) relatou as formas originais do zoneamento nos EUA, particularmente na cidade de Modesto, na Califórnia, que, em 1885, adotou uma legislação que visava a impedir a instalação de lavanderias na zona central da cidade, como forma de eliminar essa atividade quase que exclusivamente feita por imigrantes chineses: *“He aquí, entonces, la idea, y su concreta realización: la ciudad será dividida en dos zonas, y, en la zona central, se prohibirán, mediante una orden de la policía urbana, las lavanderías, debiendo ser eliminadas incluso las ya existentes. El plan es pronto ejecutado: se extendiende un mapa de la ciudad y se traza en él la línea de demarcación entre las dos zonas: la central, al oeste del ferrocarril y al sur de G street, y el resto de la ciudad. Enseguida es votada una ordenanza, que entra inmediatamente en vigor. Poco después la policía la pone en práctica”* (Mancuso, 1980, p. 9).

çados. Aqui, no final do século XIX, o Código de Posturas do Município, de 1886, continha um dispositivo normativo com a finalidade de impedir a construção de habitações populares no “perímetro do comércio” da cidade, o qual teria sido a primeira norma de zoneamento de São Paulo (Villaça, 1991).

O primeiro período do zoneamento de São Paulo se caracterizou, principalmente, por adotar normas de zoneamento que não apresentaram parâmetros de uso e de ocupação do solo simultaneamente, ou seja, as normas desse período ou trataram do uso ou – como se observou em sua quase totalidade – da ocupação dos lotes. Elas foram estabelecidas tanto em áreas residenciais de população de alta renda, adotando um padrão urbanístico e construtivo diferenciado do restante do município, como no Centro da cidade, visando ao controle social do espaço, bem como da altura, do volume e da estética das edificações.

No que se refere ao zoneamento destinado às áreas residenciais, destacaram-se a Lei nº 111, de 21 de setembro de 1894, que regulou o sistema de edificações na av. Paulista, adotando recuos mínimos de 10 metros de frente e de 2 metros para ambos os lados do lote; a Lei nº 355, de 3 de junho de 1898, que dispôs sobre recuo frontal de 6 metros e recuos laterais de 2 metros nas avenidas Hygienópolis e Angélica; a Lei nº 1.001, de 31 de maio de 1907, que estabeleceu recuo frontal de 6 metros para lotes, em trecho de prolongamento da av. Angélica; a Lei nº 1.422, de 12 de maio de 1911, que adotou recuo frontal de 6 metros em trecho da avenida Água Branca; o Ato nº 1.197, de 31 de janeiro de 1918, que dispôs sobre a largura da parte carroçável, tipos de fechos e passeios em diversas ruas dos bairros das Perdizes e Jardim América; a Lei nº 2.252, de 2 de janeiro de 1920, que aplicou as disposições da Lei nº 1.001/07 a outro trecho da av. Angélica; a Lei nº 2.255, de 31 de janeiro de 1920, que regulamentou a construção de muros e edificações nos cruzamentos de várias ruas com a av. Hygienópolis; a Lei nº 2.578, de 5 de fevereiro de 1923, que determinou que teriam, no mínimo, três pavimentos as construções ou reconstruções sobre o alinhamento na alameda Barão de Limeira e a obrigatoriedade do recuo frontal de 6 metros e, por último, a Lei nº 2.680, de 15 de março de 1924, que regulou a construção de prédios em diversas ruas do bairro das Perdizes.

Uma outra parte das normas de zoneamento desse período destinava-se a estabelecer regras de ocupação na área central da cidade. A construção do viaduto do Chá, em 1892 e, sobretudo, a inauguração do Teatro Municipal, em 1911 (Porto, 1992), foram fatores importantes na expansão das atividades de comércio e de serviços para o oeste em direção à “cidade nova” e motivadores de preocupação da municipalidade em estabelecer regras específicas de ocupação dos lotes nos arredores do Teatro Municipal, de forma a garantir padrões urbanísticos e estéticos compatíveis com os novos usos almejados. Nesse sentido, a Lei nº 1.705, de junho de 1913, decretou o recuo de ambos os lados na rua Barão de Itapetininga, “de modo a ficar esta rua com vinte metros de largura” e o alinhamento da rua Conselheiro Crispiniano, entre a rua Barão de Itapetininga e a av. São João, dado pelo Teatro Municipal. Estabeleceu, também, a obrigatoriedade de que os prédios a serem construídos nessas ruas não tivessem menos de quatro pavimentos e de que os projetos de fachadas fossem aprovados pela Prefeitura.

No ano de 1914, foi concluída a obra de canalização e retificação do rio Tamanduateí e, também, saneada e aterrada a Várzea do Carmo, surgindo ali o Parque D. Pedro II, idealizado por Bouvard (ibid.). Nesse mesmo ano, em maio, foi promulgada a Lei nº 1.780, que estabeleceu recuos mínimos de 10 metros de frente e de 2 metros, para ambos os lados dos terrenos, nas avenidas marginais ao rio Tamanduateí. Já em 1913, a Lei nº 1.706 determinava que as edificações ou reedificações na avenida Rangel Pestana, na parte compreendida entre “a cidade” e o largo da Concórdia (no Brás), inclusive, só seriam permitidas quando tivessem, pelo menos, três pavimentos.

O “Padrão Municipal” para as construções particulares, adotado na Lei nº 2.332, de 9 de novembro de 1920, estabeleceu que as alturas dos edifícios construídos no alinhamento das vias na zona central – o que era obrigatório – deveriam ter: a) no mínimo, 5 metros; b) em ruas menores que 9 metros de largura, no máximo, duas vezes a largura da rua; c) em ruas de 9 a 12 metros de largura, no máximo, duas vezes e meia; e d) em ruas maiores que 12 metros, no máximo, três vezes a largura da rua. Fora da zona central, a altura dos edifícios construídos no alinhamento deveria ser de, no máximo, uma vez e meia a largura da rua. Somekh (1987) e Taralli (1993) observaram

nessas regras uma inspiração no Building Code de Nova York, uma vez que permitiam a construção de mais pavimentos nas zonas central e urbana, desde que se recuasse do alinhamento até atingir as larguras das ruas dispostas na lei.

2º período – de 1931 a 1947

O Ato n.º 127, de 1931, do prefeito Anhaia Mello, inaugurou esse período por estabelecer normas de zoneamento que já incluíram parâmetros de uso e de ocupação do solo num mesmo regulamento, adotando tais parâmetros para os terrenos do Jardim América e do Jardim Europa. A exposição de motivos do Ato n.º 127/31, que dizia instituir o *zoning* no município de São Paulo, deixava claro os objetivos pretendidos com a norma e a quem ela pretendia beneficiar:

considerando que, no exercício do seu poder de polícia, o Município deve impedir que o cidadão use da sua propriedade de maneira incommoda ou nociva aos vizinhos e prejudicial aos valores urbanos;

considerando que o desenvolvimento regular de um systema de vias de comunicação e de serviços de utilidade pública só póde se processar si conhecidas previamente as necessidades e características dos diversos districtos urbanos;

considerando mais que é preciso proteger os capitaes invertidos em immoveis urbanos, evitando a intromissão de edifícios impróprios ou de usos impróprios de edifícios em determinadas situações;

condiderando afinal que só a adopção de um regulamento diferencial de especialização (*zoning*) para os diversos districtos póde impedir que a especulação sobre a valorização dos immoveis provoque a mudança rápida e prematura do caracter dos districtos, em detrimto da propriedade particular e da esthetica urbana, decreta:.... (Exposição de motivos do Ato 127/1931).

Na década de 1930, as regras de uso e ocupação estabelecidas em contrato de compra e venda do Jardim América e do Jardim Europa já estavam sendo desrespeitadas, mas a Prefeitura não podia fazer nada em relação ao descumprimento dos contratos estabelecidos entre particulares. Isso acarretava uma demanda política dos moradores,

que exigiam uma maior atenção do município para resolução desse problema e, ao mesmo tempo, era motivo de preocupação dos urbanistas que demandavam um plano geral para a cidade, como forma de orientar o seu crescimento, e de um zoneamento geral, tal como era feito em muitas cidades da Europa e, principalmente, dos Estados Unidos.

No Ato 127/31, o seu artigo 3º determinou a criação de uma Comissão constituída do Diretor e dos engenheiros chefes das 7ª e 9ª secções técnicas, da Diretoria de Obras e Viação, sob a presidência do Prefeito, para o estudo das características e necessidades dos diversos distritos urbanos e elaboração de um regulamento diferencial de especialização (*zoning*) para toda a cidade de São Paulo. Isso, porém, não vingou e esse estudo nunca foi concluído. Em 1936, Prestes Maia, no artigo intitulado “O Zoneamento Urbano”, primeira publicação do boletim da Sociedade Amigos da Cidade, continuava demandando providências à Prefeitura para a adoção do zoneamento geral:

Em rigor, o zoneamento deve ser estabelecido simultaneamente com o plano geral das cidades, de que, no fim das contas, é apenas um aspecto. Na prática não é possível esperar se este plano, que as cidades às vezes só recebem muito tardiamente. Mas, enquanto elle não é elaborado, não podem as cidades crescer anarchicamente, ao sabor da inconsciencia e dos interesses privados, presenciando quotidianamente não o uso justo mas o abuso da propriedade. Fabricas e officinas que atormentam e sujam os bairros; armazens, açougues, etc., que destoam do meio em que se mettem; arranha-céus que tiram o sol e a luz às casas que lhe ficam ao pé; apartamentos que estragam bairros residenciaes, cuja amenidade, entretanto, usufruem; cortiços de esquina em areas super-lotadas, estragando todo o quarteirão e destruindo-lhe a homogeneidade, etc., etc.

Factos desta ordem occorrem todos os dias e é doloroso verificar que, muitas vezes, a inconsciencia popular ainda os applaude e admira, vendo nestas edificações um signal de progresso, sem perceber o reverso, que é a anarchia constructiva, a falta de regulamentação que garante o crescimento harmonico, a eficiencia da urbs e os direitos mais sagrados da população, que são os direitos ao sol, á luz e ao socego.

Em São Paulo, como aliás em muitas outras cidades, o cidadão, que empata boa porção da sua fortuna na construcção de seu lar ou mesmo dum predio para renda, nunca está seguro do dia seguinte. Quando menos espera, um arranha-céu erigido ao lado do seu palacete virá

esmagal-o. Uma fabrica, com seu ruído e suas chaminés, afugentará os inquilinos dos seus apartamentos. Um armazem, um açougue, uma garage ou um cortiço, depreciarão os seus predios.

Só o zoneamento urbano poderá remediar a isto, introduzindo ordem nas construções, especialização nos bairros e organização em toda a cidade; só o zoneamento poderá melhorar as condições de habitabilidade, estabilizar os valores e retardar a decadência dos 'Blighted-districts'. Zoneamento significa o uso mais adequado da terra e é preciso accentuar que o seu papel não é somente restrictivo mas também constructivo. Entendido no seu sentido lato e moderno, diz Williams, 'zoning is real city-planning'. (Maia, 1936, p. 2)

Em 1934, as regras de uso e ocupação estabelecidas para o Jardim América e o Jardim Europa contidas no Ato 127/31 foram convertidas no artigo 40, do Ato nº 663, conhecido como Código de Obras Arthur Saboya. Este artigo servirá até o ano de 1972 como base legal para a criação de novas áreas de uso exclusivamente residencial unifamiliar na cidade.

Na administração do prefeito Fábio Prado, a Lei nº 3.571, de 1937, ao mesmo tempo em que definiu novos locais de uso exclusivamente residencial, sobretudo em Higienópolis e em suas proximidades, tomando como base o artigo 40 do Código de Obras, estabeleceu que, por ato do prefeito, poderiam ser instituídas novas áreas exclusivamente residenciais, podendo ainda ser estabelecidas certas condições para construções de apartamentos nessas localidades. A partir de então, passaram a existir no zoneamento dois tipos de áreas de uso exclusivamente residencial: as áreas onde somente se permitiam residências unifamiliares e as áreas em que o edifício de apartamentos também era permitido. Assim, as demandas pela possibilidade de construção de edifícios residenciais verticais poderiam ser atendidas, por decreto do prefeito, nos locais inicialmente reservados às residências unifamiliares, à medida das necessidades e das pressões dos proprietários fundiários interessados nesse tipo de construção, mas sempre procurando garantir, em algumas localidades da cidade, uma certa proteção ambiental e urbanística para o uso residencial.

A região central da cidade sofreu nesse período muitas intervenções no sistema viário, visando à implantação do Plano de Avenidas, de 1930, as quais foram motivos para a adoção de normas de

zoneamento que tinham a clara intenção de intervir no desenho da paisagem resultante da abertura ou alargamento de certas vias. Nesse sentido, durante a gestão do prefeito Prestes Maia (1937-1945), foram estabelecidas as seguintes normas: o Ato nº 1.496, de outubro de 1938, que dispôs sobre construções (uso residencial e regras de ocupação) na av. 9 de Julho, entre a Alameda Itú e a rua Estados Unidos, nas rampas de acesso à Alameda Jaú e no jardim sobre o túnel. Esse Ato foi alterado pelo Decreto-Lei nº 75, de fevereiro de 1941, que regulamentou as construções em toda a av. 9 de Julho, que foi dividida em quatro trechos, nos quais foram estabelecidos diversos e bem detalhados parâmetros de uso e de ocupação do solo; o Decreto-Lei nº 41, de agosto de 1941, que regulamentou as construções na av. Ipiranga, estabelecendo regras de ocupação dos lotes, sobretudo, quanto à altura dos edifícios, cujo mínimo foi estabelecido em 39 metros; e o Decreto-Lei nº 92, de maio de 1941, que dispôs sobre a ampliação do perímetro da zona central e sobre a regulamentação especial de construção, sobretudo, no que diz respeito ao aumento da altura máxima dos edifícios nessa zona, obedecendo aos seguintes limites: a) de 40 metros nas ruas de largura até 12 metros; b) de 60 metros nas de largura igual ou superior a 12 metros, até 18 metros; e c) de 80 metros nas de largura igual ou superior a 18 metros.

3º período – de 1947 a 1957

Esse período se inicia com a criação do Departamento de Urbanismo da Prefeitura de São Paulo, em 1947, no qual passou-se a estabelecer regras de zoneamento para núcleos comerciais de bairros e a utilizar-se de novos parâmetros urbanísticos, principalmente o coeficiente de aproveitamento.

Já em setembro de 1947, o Decreto nº 1.003 criou um núcleo comercial na Alameda Santos, entre as ruas Dr. Rafael de Barros e Leôncio de Carvalho (Paraíso), no qual foi dispensado o recuo frontal de 6 metros que havia sido estabelecido em legislação anterior. A Lei nº 4.732, de 1955, criou um núcleo comercial na praça Oswaldo Cruz, av. Bernardino de Campos e praça Rodrigues de Abreu (Paraíso), para o qual ela estabeleceu os usos admitidos, por meio de uma

listagem específica, e as regras de ocupação dos lotes, sobretudo em relação à altura e aos recuos das construções. A Lei nº 4.791, de setembro de 1955, estabeleceu “condições de zoneamento”, na av. D. Pedro I (Ipiranga), dispondo sobre usos, gabaritos de altura e área mínima dos lotes. Nessa lei foram pela primeira vez utilizados os parâmetros da taxa de ocupação e do coeficiente de aproveitamento simultaneamente.

O estabelecimento de núcleos comerciais no interior de áreas residenciais de alta renda já protegidas pelo zoneamento não foi sempre sem polêmica para o Departamento de Urbanismo da Prefeitura. Em 1955, foi publicada a Lei nº 4.792, que estabeleceu um zoneamento específico nos bairros do Pacaembu e Pacaembuzinho, composto de duas zonas: uma zona residencial unifamiliar e uma zona comercial. Nesta última se permitiu a construção de prédios de apartamentos e de edifícios para fins comerciais, alterando lei anterior, que definia o caráter estritamente residencial dessa localidade. Além de listar os usos permitidos, essa lei adotou os parâmetros de taxa de ocupação, de gabaritos de altura, de área mínima dos lotes e, também, de coeficiente de aproveitamento. A discussão dessa lei foi motivo de uma grande polêmica, pela qual, muito provavelmente pela primeira vez, contrapuseram-se a Companhia City e a Prefeitura acerca de uma proposta de zoneamento para a cidade. Essa iniciativa da alteração do zoneamento da área partiu da Cia. City, que, em 1948, solicitou ao Prefeito permissão para a construção de um prédio de quatro andares, com comércio no térreo, na rua Gustavo Teixeira. O Departamento de Urbanismo aprovou a solicitação, mas sugeriu a delimitação de um núcleo comercial que abrangia todos os imóveis localizados na praça Wendell Wilkie, inclusive o lote do prédio proposto. “A partir daí, uma polêmica se inicia, envolvendo a City, o Departamento de Urbanismo, os procuradores da prefeitura e os moradores do Pacaembu” (Feldman, 1996, p. 106).

Nesse período, também, diversas ruas e bairros, sobretudo no setor sudoeste da cidade, foram declarados como de uso estritamente residencial, utilizando-se o artigo 40 do Código de Obras, às vezes combinados com a Lei 3.571/37, permitindo a construção de edifícios de apartamentos. Tais normas foram estabelecidas ora por meio de

lei, aprovada pela Câmara Municipal, ora por meio de decreto, baixado pelo Prefeito. Isto dependia, evidentemente, de que esfera do poder público consistia a autoria da norma, se do Executivo – como foi a maioria delas – ou do Legislativo Municipal.

Como exemplo de normas adotadas para as áreas residenciais podem ser citadas: a Lei 3.840, de janeiro de 1950, que estende a trecho da rua Joaquim Nabuco, entre a av. Rodrigues Alves e a rua Cristovam Colombo, a trecho da av. Adolfo Pinheiro, entre o córrego da Traição e a rua S. Sebastião e a trecho da av. João Dias, entre rua S. Sebastião e 9 de Julho, o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya; o Decreto nº 1.864, de agosto de 1952, que estende à rua Monte Alegre o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya, combinando com o art. 3º da lei nº 3.571/37; a Lei nº 4.351, de março de 1953, que estende à rua Pamplona, entre a rua Itapeva e a av. Paulista; à rua dos Ingleses, entre a av. Brigadeiro Luiz Antônio e a rua dos Franceses; à rua Martiniano de Carvalho, entre a praça Amadeu Amaral e a rua Pedroso; à rua Santa Madalena, entre av. Brigadeiro Luiz Antônio e a rua Martiniano de Carvalho, o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya; a Lei nº 4.363, de março de 1953, que dispõe sobre construções na alameda Franca, combinando o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya e o art. 3º da lei nº 3.571/37; a Lei nº 4.451, de janeiro de 1954, que considera de caráter estritamente residencial a av. Cidade Jardim e estabelece dois núcleos comerciais: um próximo à praça do Vaticano e outro à rua Iguatemi; o Decreto nº 2.476, de abril de 1954, que estende às ruas Frei Caneca, Haddock Lobo e Bela Cintra, entre a av. Paulista e rua Matias Aires, bem como as ruas Luiz Coelho, Antônio Carlos e Matias Aires, entre as ruas Frei Caneca e Bela Cintra o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya e no art. 3º da lei 3.571/37; o Decreto nº 2.654, de agosto de 1954, que estende a ruas dos bairros Jardim Paulistano, Jardim Europa, Vila Primavera, Vila Paulista e Vila Nova Conceição o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya; o Decreto nº 2.722, de outubro de 1954, que estabelece em vias dos bairros Aclimação e Vila Mariana o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya; e a Lei nº 4.823, de novembro de 1955, que modifica Lei nº 3.840/50, excluindo trecho da av. Adolfo Pinheiro, entre o córrego da Água Espraiada e do Cordeiro das exigências do art. 40 do Código Arthur Saboya.

Entre 1947 e 1957 procede-se a um intenso exercício de codificação técnica, através de leis e decretos aplicados a parcelas da cidade e, a cada conjunto de bairros legislados, introduz-se um novo parâmetro urbanístico, uma variação, que acaba por compor uma diversidade de conjuntos de normas que respondem a situações específicas. Além disso, áreas já legisladas são submetidas a novas regulamentações, que excluem ou acrescentam exigências. Em íntima vinculação com a atuação do mercado imobiliário, criam-se variações de zona, onde são discriminados usos, recuos, taxas de ocupação e coeficiente de aproveitamento. Constrói-se, assim, toda a gramática construtiva do zoneamento compreensivo. Paralelamente às leis parciais, projetos de leis gerais são elaborados, complementando o gradativo aprimoramento do instrumento. (Feldman, 1996, pp. 176/177)

4º período – de 1957 a 1972

Esse período foi caracterizado por adotar normas de zoneamento para a totalidade do território urbano, mas ainda de forma específica, estabelecendo, por meio da Lei nº 5.261/57, parâmetros urbanísticos para adoção de limites no potencial construtivo de todos os lotes da cidade, em função do uso da edificação. Essa lei estabeleceu limites máximos de construção, para toda a cidade, por meio do coeficiente de aproveitamento máximo, que não poderia ser superior a seis vezes a área do lote, para edifícios construídos para fins comerciais, e de quatro vezes, para edifícios de habitação, inclusive hotéis. E também adotou os seguintes parâmetros, que visavam ao controle da densidade populacional: a) a densidade líquida máxima dos edifícios residenciais foi estabelecida em 600 pessoas por hectare, e b) deveria haver uma correspondência de, no mínimo, 35 m² de área do lote, para cada habitação.

Essa foi a primeira norma de zoneamento que provocou forte polêmica e conflito na sociedade paulistana como um todo, além de propiciar grande repercussão na imprensa (Nery Jr., 1997). Nesse conflito, de um lado, várias entidades da sociedade civil se colocaram em defesa da lei, como o Instituto de Arquitetos do Brasil, a Sociedade dos Engenheiros do Município e a Sociedade Amigos da Cidade; de outro lado, proprietários de terrenos, empresários da construção e

profissionais liberais contestaram a lei e passaram a lutar por sua revogação. A lei nº 5.261/57, que alguns, naquela época, chamavam de "Lei Anhaia", por Anhaia Mello ter sido seu grande mentor intelectual,⁷ foi certamente uma demanda conquistada por parte de segmentos políticos da sociedade, os quais estavam mais à esquerda no espectro político-partidário e faziam parte de movimentos sociais populares, que defendiam uma proposta de "reforma urbana" no Brasil. A lei foi vista por esses setores sociais como uma forma de controlar o adensamento urbano e de evitar a especulação imobiliária dos terrenos. As fraudes na aplicação da Lei nº 5.261/57 e os conflitos gerados por ela, envolvendo diversos agentes econômicos – proprietários de terrenos, construtores, escritórios de engenharia e arquitetura, hotelaria, etc. –, resultaram na sua revogação, por meio da Lei nº 6.877, em maio de 1966.

Nesse período, ainda, determinadas áreas continuaram sendo objeto de normas de zoneamento, seja estabelecendo o caráter exclusivamente residencial, seja permitindo que em áreas antes consideradas exclusivamente residenciais fossem permitidos usos não residenciais. Como exemplo, podem-se citar as seguintes normas: a Lei nº 5.466, de janeiro de 1958, que inclui no disposto do art. 40 do Ato 663/34 a área delimitada pelo perímetro que se inicia no cruzamento da estrada de Santo Amaro com a av. Periquito e segue pelas seguintes vias: rua Araguaci, av. Rouxinol, rua Pintassilgo, av. Miruna, rua Inambu, av. dos Eucaliptos, estrada de Santo Amaro, rua Alvorada, rua Marcílio Dias, rua Quatá e estrada de Santo Amaro, até o ponto inicial; o Decreto nº 4.207, de maio de 1959, que exclui da zona declarada estritamente residencial pelo Decreto nº 3.962/58 os lotes situados nos bairros Bela Aliança e Alto da Lapa, incluindo-os na zona fabril ou industrial e mista; a Lei nº 6.060, de outubro de 1962, que dispõe que nas ruas Áurea, Dona Alice de Castro, Nakaia, Morgado Mateus e Joaquim Távora só serão permitidas habitações particulares residenciais até dois pavimentos, com recuo mínimo de 6 m do alinhamento; a Lei nº 6.087, de 26 de outubro de 1962, que estende

7 O plano diretor do município de São José dos Campos, elaborado em 1958 pelo Cepeu/FAU-USP, sob coordenação de Anhaia Mello, produziu uma legislação muito semelhante e com o mesmo formato da lei paulistana 5.261/57.

a ruas do subdistrito Ipiranga o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya; o Decreto nº 5.555, de janeiro de 1963, que exclui da zona estritamente residencial (Decreto nº 3.962/58) os lotes situados na praça Panamericana; a Lei nº 6.804, de dezembro de 1965, que estende às ruas Iraci, Jacarezinho, Campo Verde, Ibiapinópolis, à praça Cel. Pires e à alameda Gabriel Monteiro da Silva, no trecho entre a rua Iguatemi e a av. Nações Unidas, o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya; a Lei nº 6.840, de abril de 1966, que estende à av. República do Líbano, à av. IV Centenário, a trecho da av. Rebouças e à rua Curitiba, o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya; o Decreto nº 7.108, de agosto de 1967, que estende a ruas dos bairros Jardim Panorama, Jardim Leonor e Morumbi o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya; o Decreto nº 8.450, de outubro de 1969, que estende a ruas dos bairros Jardim Petrópolis, Jardim Marajoara, Jardim Boa Vista, Jardim Amélia, Jardim Cordeiro e Jardim Floriano o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya; o Decreto nº 8.622, de outubro de 1970, que declara estritamente residencial, permitidas somente “habitações particulares residenciais”, vias situadas nos subdistritos Butantã, Lapa, Vila Madalena e Pinheiros; o Decreto nº 8.773, de maio de 1970, que estabelece regras de uso e de construção em ruas do Jardim Paulista, combinando o disposto no artigo 40 do Código Arthur Saboya e a Lei nº 3.571/37; a Lei nº 7.544, de outubro de 1970, que declara estritamente residencial, para “habitações particulares residenciais”, as vias situadas no Parque Residencial Palmas do Tremembé (Tucuruvi) e estabelece restrições de ocupação dos lotes.

No início da década de 1970, o zoneamento da cidade de São Paulo se constituía de quase duas centenas de leis ou decretos, muitas normas se sobrepondo a áreas já legisladas. Isso implicava uma grande dificuldade de entendimento da legislação de zoneamento, justamente nos locais de intensa atividade econômica, os quais, por isso mesmo, eram o principal alvo de aplicação do instrumento. Esse fato serviu inclusive como justificativa para a adoção da Lei Geral de Zoneamento, em 1972. Benjamim Adiron, que era o coordenador da Coordenadoria Geral de Planejamento – Cogep, responsável pela elaboração da lei, fez as seguintes afirmações sobre uma das razões que justificariam a proposta de lei de zoneamento geral, numa palestra para a diretoria da Associação Comercial de São Paulo:

Os Srs. sabem que o Município de São Paulo vem obedecendo a uma legislação de uso e ocupação do solo bastante fracionada, representada principalmente por uma série de atos, de decretos-lei, de leis e de decretos, que se somam às centenas e que vêm sendo preparados, programados, divulgados e aplicados ao longo dos últimos 40 anos.

De fato, possuímos ainda em vigor, dentro do Município, determinadas leis ou determinados diplomas legais, que datam de mais de três décadas e que seriam talvez justificáveis na época em que foram promulgados, mas que hoje estão totalmente obsoletos; em lugar de estimular o desenvolvimento correto da cidade, estão criando óbices a esse correto desenvolvimento.

A primeira justificativa, portanto, de uma elaboração de lei de zoneamento está embasada neste fato, de que a legislação atual é inadequada; tanto é inadequada, que vem sendo profusamente desobedecida, e desobedecida até mesmo, porque não dizer, com a conivência do Poder Público, que por simples razão de bom senso constata que essa legislação, sob muitos aspectos, é prejudicial aos interesses da cidade. (ACSP, Ata de Reunião da Diretoria: 17/10/72, in Nery Jr., 2002, p. 111)

A Lei Geral de Zoneamento – Lei 7.805, de 1º de novembro de 1972 – apresentou muitas mudanças no zoneamento então vigente, mas incorporou várias determinações de normas anteriores, principalmente, quanto à delimitação dos perímetros da zona de uso exclusivamente residencial – Z1 – e da industrial – Z6, que foram estabelecidos pela Lei nº 4.805/55, que criou o primeiro zoneamento industrial paulistano, cuja regulamentação somente se deu em 1958, por meio do Decreto nº 3.982. Além disso, utilizou os parâmetros urbanísticos que já vinham sendo adotados: dimensão do lote, recuos, taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento. (Feldman, 1996)

Considerações finais

A legislação que antecedeu o zoneamento geral de São Paulo se constituiu de 194 normas (atos, leis e decretos) e foi adotada, principalmente, para as regiões a oeste e ao sul da cidade. A grande maioria delas (139) tratou-se de regras de uso e ocupação do solo referentes às áreas residenciais e apenas treze destas não se destinaram a locais do quadrante sudoeste da cidade (Nery Jr., 2002). Bairros

como Campos Elíseos, Higienópolis, Pacaembu, Jardins (América, Europa e Paulistano), Alto da Lapa e de Pinheiros, Jardim Lusitânia, Moema, Morumbi, Jardim Boa Vista, todos localizados a oeste ou ao sul do Centro, tiveram sua origem e desenvolvimento marcados por regras de zoneamento cujos parâmetros deveriam garantir a exclusividade do uso residencial e um elevado padrão urbanístico nas regras de construção, com o intuito de impedir a presença de atividades incômodas e de grupos sociais não desejados.

Há uma clara relação na superposição existente entre a segregação espacial das classes de alta renda no quadrante sudoeste da cidade de São Paulo – como demonstra o Mapa 1 – e o zoneamento existente hoje, mas que foi construído ao longo dos anos, desde as primeiras décadas do século XX. Como observado no Mapa 2, o setor sudoeste conta com vários perímetros de zona de uso exclusivamente residencial unifamiliar (Z1/ZER), onde estão situados os melhores e mais bem protegidos terrenos para a moradia horizontal em São Paulo. É nas vizinhanças dessas áreas, servindo-se delas para aumentar-lhe a valorização, que está localizada a grande maioria dos condomínios residenciais verticais de alto padrão, em cujos bairros concentram-se também os mais importantes e luxuosos locais de comércio, serviço e lazer da cidade.

O zoneamento paulistano atuou claramente como um instrumento de política urbana para diferenciação e qualificação de determinadas áreas da cidade, com regras urbanísticas mais exigentes do que aquelas dispostas no Código de Obras, que eram válidas para toda a cidade. Para essas áreas, ele se constituiu num instrumento de proteção urbanística e ambiental que valorizou os terrenos e que auxiliou o processo de segregação espacial das classes de alta renda no setor sudoeste da cidade. Dessa maneira, foi um fator importante que contribuiu para a modelagem e consolidação da estrutura espacial da cidade de São Paulo, em que os bairros residenciais unifamiliares de alto padrão (Z1/ZER) se constituem num de seus principais elementos.

Ao longo dos anos do século XX, as classes dominantes escolheram o setor sudoeste para se segregarem no espaço da cidade, e, para cada loteamento de alto padrão que era construído, para cada importante avenida do Centro que era aberta ou alargada, para cada

centro de comércio e serviços desenvolvido nos bairros nobres, como Paraíso e Pacaembu, era demandado à Prefeitura que adotasse regras de zoneamento. Tudo isso com o claro intuito de proteger os capitais investidos e de impedir que a especulação sobre a valorização dos imóveis provocasse uma mudança rápida e prematura do caráter dos distritos, em detrimento da propriedade particular e da estética desses locais, tal como foi explicitado na exposição de motivos do Ato 127/31.

Para finalizar o trabalho, é importante indagar a razão pela qual, durante mais de oitenta anos, o zoneamento paulistano foi adotado de forma pontual e específica, apesar de haver determinação legal, demandas de urbanistas renomados e pressões de segmentos organizados da sociedade, desde a década de 1930, para a adoção do zoneamento geral na cidade.

O zoneamento paulistano, até 1972, prescindiu de mecanismos ideológicos para se legitimar política, social e juridicamente, diferentemente de como ocorreu em cidades dos EUA, as quais, na origem da utilização do instrumento, nas primeiras décadas do século XX, adotaram o zoneamento geral, dentre outros motivos, como uma forma de superar os entraves jurídicos que dificultavam ou impediam a adoção de uma política local para restrição de instalação de certas atividades em determinadas áreas da cidade.

Nos Estados Unidos, houve uma dificuldade de aceitação jurídica do zoneamento, ou seja, do estabelecimento de uma lei, de âmbito local, fixando parâmetros de uso ou de ocupação do solo, de forma diferenciada para certas áreas da cidade, bem como limitando desigualmente o direito de usar a propriedade imobiliária. Nas cidades americanas, o zoneamento, para se legitimar juridicamente, necessitou de um aparato ideológico para esconder os seus reais objetivos, que visavam à segregação espacial (e racial) das elites e à proteção dos valores de uso dos espaços de moradia e de consumo das populações de alta renda. Na cultura jurídica daquele país, uma lei que impusesse grande restrição ao direito de propriedade, se fosse adotada de forma pontual, para beneficiar somente os espaços das elites, teria provavelmente muita dificuldade para obter aceitação perante os tribunais de justiça. O modelo *comprehensive zoning*, parceiro do *city planning*, possibilitou essa aceitação, ainda que não facilmente, pois, o primeiro

zoning americano, da cidade de Nova York, de 1916, somente foi definitivamente julgado constitucional, pela Suprema Corte dos Estados Unidos, quase dez anos depois (Mancuso, 1980).

Na cidade de São Paulo, entretanto, a grande hegemonia do Estado pelas classes dominantes, o autoritarismo na gestão dos aparelhos do Estado, durante longos períodos (Velha República, Revolução de 1930, Estado-Novo e Ditadura Militar), o forte desnível de renda da população, com a ausência de uma expressiva classe média urbana, e a debilidade das organizações sindicais e populares, ou seja, todos os fatores que caracterizaram a sua estrutura social e política, particularmente quanto à relação entre as classes dominantes e o Estado (Fernandes, 1975), não criaram obstáculos para a adoção de uma política de zoneamento claramente destinada à satisfação dos interesses somente das elites. O zoneamento, para sua legitimação jurídica e social, não precisou se apresentar como instrumento destinado ao bem-estar de toda a população, ou seja, abrangendo todo o território do município. Aliás, deve-se salientar que a maioria dessas normas de zoneamento foi estabelecida por meio de atos do Poder Executivo, ou seja, sem participação do Legislativo e sem qualquer discussão aberta e pública com a sociedade civil.

Desse modo, é razoável supor que, em última instância, somente as características específicas da sociedade paulistana ao longo do século XX poderiam explicar a razão do extenso período da história de São Paulo no qual foi retardada a adoção do zoneamento geral. Particularmente, seriam as peculiares condições de como as elites paulistanas se relacionaram com o poder público que permitiriam entender os motivos pelos quais, por mais de oitenta anos, o zoneamento foi aplicado, por meio de normas pontuais e específicas, exclusivamente nos territórios de domínio dessas elites.

Referências

- CASTELLS, M. (1978). *La cuestión urbana*. 5 ed. Ciudad de Mexico, Siglo Veintiuno.
- FELDMAN, S. (1996). *Planejamento e zoneamento. São Paulo 1947-1972*. Tese de doutorado. São Paulo, FAU-USP.
- FERNANDES, F. (1975). *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. 2 ed. Rio de Janeiro, Zahar.
- MAIA, F. P. (1936). *O zoneamento urbano. Boletim da Sociedade "Amigos da Cidade"*, n. 1, São Paulo.
- _____. (1934). *O zoneamento urbano*. São Paulo, Edições Sociedade Amigos da Cidade.
- _____. (1953). Os grandes problemas urbanísticos de São Paulo (V). Zoneamento. *Revista Digesto Econômico*, n. 100.
- _____. (1953a). Os grandes problemas urbanísticos de São Paulo (VI). Planejamento, parques e jardins. *Revista Digesto Econômico*, n. 102.
- MANCUSO, F. (1980). *Las Experiencias del Zoning*. Barcelona, Editorial Gustavo Gilli.
- MELLO, L. I. de A. (1929). Problemas de urbanismo – Bases para a resolução do problema técnico. *Boletim do Instituto de Engenharia de São Paulo*.
- _____. (1954). *O plano regional de São Paulo – uma contribuição da universidade para o estudo de um código de ocupação lícita do solo*. São Paulo, FAU-USP (mimeo).
- _____. (1957). *Elementos para o planejamento territorial dos municípios*. São Paulo, Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos, FAU-USP.
- NERY JR., J. M. (1997). *A imprensa e o zoneamento paulistano*. Trabalho apresentado no 7º Encontro Nacional da ANPUR. Recife.
- _____. (2002). *Um século de política para poucos: o zoneamento paulistano 1886–1986*. Tese de doutorado. São Paulo, FAU-USP.
- PORTO, A. R. (1992). *História urbanística da cidade de São Paulo (1554 a 1988)*. São Paulo, Carthago & Fortes Editoras.
- PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO URBANO – SEMPLA (2004). *O Novo Zoneamento ao Alcance de Todos*. São Paulo, cartilha, série manuais.

- RIBEIRO, L. C. e CARDOSO, A. L. (1996). "Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil". In: RIBEIRO, L. C. e PECHMAN, R. (org). *Cidade, povo e nação. Gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- ROLNIK, R. (1997). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo, Stúdio Nobel/Fapesp.
- SOMEKH, N. (1987). *A (des)verticalização de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo, FAU-USP.
- TARALLI, C. H. (1993). *Ambiente construído e legislação: o visível e o imprevisível*. Tese de doutorado. São Paulo. FAU-USP.
- VILLAÇA, F. (1978). *A estrutura territorial da metrópole sul brasileira*. Tese de doutorado. São Paulo, FFLCH-USP.
- ____ (1991). *Sistematização crítica da obra escrita sobre o espaço urbano*. Tese de livre-docência. São Paulo, FAU-USP.
- ____ (1998). *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel/Lincoln Institute/Fapesp.

Recebido em mar/2005
Aprovado em maio/2005