

*Luiz Antonio de Paula Nunes*

## Textos do Urbanismo Moderno no Plano Diretor Santos - 1968

### Resumo

Este trabalho busca resgatar, no texto do Plano Diretor Físico do Município de Santos, lei municipal 3529 de 16 de abril de 1968, aspectos relacionados com alguns dos conceitos do urbanismo modernista.

A partir de um panorama de quando se produz a lei 3529/68, apresento dois de seus principais responsáveis: os arquitetos Aníbal Martins Clemente e Oswaldo Corrêa Gonçalves.

Verificando suas idéias, e comparando o texto da lei com alguns textos clássicos do urbanismo moderno, em especial a Carta de Atenas na versão de Le Corbusier, poderemos perceber até que ponto se deu a presença desse ideário no corpo da legislação santista.

O objetivo deste trabalho, além de se inserir em uma pesquisa mais ampla sobre o planejamento urbano em Santos, é criar a possibilidade de utilização desse material como subsídio em aulas da disciplina Teoria e História do Urbanismo.

### Introdução

O Plano Diretor Físico de Santos é uma das leis que foram promulgadas em 16 de abril de 1968, compondo, ao lado do Código de Edificações, Código de Posturas, Planos para o então distrito de Bertioiga e para os morros da cidade, o maior conjunto de regras urbanísticas que a cidade de Santos já teve.

O chefe do executivo santista à época era o engenheiro, formado pelo Mackenzie, Silvio Fernandes Lopes, eleito pela segunda vez como Prefeito de Santos. Sua formação profissional e seu perfil político, ligado a correntes populistas, o colocavam como um "tocador de obras".

Para agilizar a contratação de profissionais e empresas, estabelecer uma estrutura administrativa mais flexível e gerir o "Fundo para o Progresso de Santos", destinado a acumular recursos para o desenvolvimento da cidade, foi criada a Progresso e Desenvolvimento de Santos S. A. – Prodesan.

A Prodesan foi responsável pela construção de vários edifícios importantes para a cidade e pela contratação de vários profissionais que os projetaram, como Sanovicz, Katinsky, Pastore,

Villavecchia, Perelmutter e Gonçalves. Já no caso da legislação, a Prodesan contratou os escritórios dos arquitetos Oswaldo Corrêa Gonçalves e Heitor Ferreira de Souza para desenvolver esses estudos.

Pela relação que se estabeleceu, os principais protagonistas dessa proposta foram Aníbal Martins Clemente e Oswaldo Corrêa Gonçalves. Eles foram contemporâneos da graduação, como engenheiros – arquitetos, pela Escola Politécnica de São Paulo, quando foram alunos de Anhaia Mello. Esses dois profissionais fizeram referências, em artigos e entrevistas, a Anhaia Mello e Le Corbusier. Oswaldo Corrêa Gonçalves, tendo também confessado sua admiração por Lewis Mumford, produziu uma série de textos sobre o urbanismo.

### A “Maneira de Pensar o Urbanismo” de Oswaldo Corrêa Gonçalves.

Oswaldo Corrêa Gonçalves estudou, na década de 30, no curso de engenheiro arquiteto da Escola Politécnica, onde se formou em 1941. Ali tornou-se um entusiasta e divulgador da arquitetura moderna, convivendo com expoentes desse movimento, o que o levou mais tarde a produzir, em equipe, exemplares significativos.

Em 1945, quando trabalhava na Prefeitura de São Paulo, passou a publicar, no Jornal de São Paulo, sob o título “Urbanismo”, uma série de artigos onde mostrava como via a utilização desse conceito, sua oposição ao mero “embelezamento” da cidade, e a necessidade do planejamento como atividade de governo:

“Urbanismo, como é hoje admitido, é uma ciência de caráter eminentemente social, no sentido mais amplo de seu significado. Fazer urbanismo é procurar “o maior bem para o maior número”. Este é o seu lema. Expressão nitidamente democrática e socialista.!

De acordo com este conceito, sempre que se estiver resolvendo ou procurando resolver algum problema, e que dele possa resultar benefício para um maior número ou um grupo qualquer em determinada atividade, se estará fazendo urbanismo.

O conceito de um lindo desenho para uma bem estudada obra não mais se compreende, pertence ao passado, tem um sentido restrito. O urbanismo tem em nossos dias um caráter mais amplo, é a ciência do plano: plano para o homem como membro da coletividade, para melhorar as suas condições de trabalho, recreio e moradia, seja na casa, no bairro, na cidade, no campo, no país ou no mundo. Não deve haver muita preocupação com o aspecto aparente da cidade, com a sua grandiosidade e a monumentalidade de seus edifícios, e sim com o conforto e condições de vida dos seus habitantes. Melhorar os locais e os “stands” de trabalho; aumentar o recreio com parques, jardins e diversões em grande número para pessoas de todas as idades; levantar moradias condignas e decentes, à altura das possibilidades dos salários da grande maioria, principalmente para a população pobre. Eis o seu objetivo. ...

Estudar pormenorizadamente a vida na cidade e no campo é procurar melhorar todos os seus aspectos, é fazer urbanismo e do melhor. Falando em urbanismo falamos em plano e planejamento. ...

Que se façam planos pois para uma vida melhor de nossos semelhantes e que atendam as nossas reais necessidades. Planos esses em que devam colaborar todos, inclusive aqueles para os quais são eles executados, e estaremos assim caminhando cada vez mais para um mundo melhor e mais feliz.”<sup>1</sup>

“O melhor proveito que o urbanismo nos pode dar é sua aplicação no Plano da Cidade. Não é somente de hoje que se fala em planos de cidades. Já em outros tempos existiam cidades planejadas. O objetivo porém tem mudado, evoluindo dos planos feitos em termos materiais de ruas, praças, avenidas e estradas para termos de sentido social e humano portanto, como habitação, condições de trabalho e condições de vida e higiene. ...

Isso mostra, à evidência, que a existência de um Plano Regulador é imprescindível. De um plano que oriente e dirija no melhor sentido os esforços individuais e coletivos que se dispersam na heterogeneidade e diversidade dos cidadãos em seus movimentos de trabalho e de recreio. O plano deve objetivar dar ao povo habitação, sanear cortiços, formar bairros proletários higiênicos e salubres, localizar racionalmente as indústrias, promover transporte coletivo, fácil e barato, dar recreio, educação e saúde. Criar-se-á assim um ambiente social e econômico na vida urbana mais equilibrado para todos ...”<sup>2</sup>

“Parte importante do plano regulador da cidade é a referente ao zoneamento que é a fixação do uso dos terrenos urbanos. Não como um fator negativo de proibição mas sim como um fator positivo para orientar o uso da terra pelo homem. O urbanista procura dar utilidade certa para o terreno certo tanto na cidade como no campo. Por meio do zoneamento se facilita e promove o melhor contato social e evita-se a segregação que é a formação de núcleos raciais e culturais na cidade ...”.

É também necessário impedir que uma construção prejudique outra, .... É assim necessário e imprescindível o código de zoneamento, o "zoning ordinance" dos americanos. O "zoning" regula o uso, a área e altura de cada distrito. Fixa portanto o volume. Este último o que procura fixar é a própria distribuição do volume dando a forma. ... É preciso que haja uso uniforme em um determinado setor para valorizar o setor. Fixar o uso melhor de cada zona é garantir a sua estabilização. A aplicação do zoneamento é justa e baseada no poder de polícia que tem o Estado: direito de regulamentar o uso da propriedade sem indenização.”<sup>3</sup>

Em 1950, quando trabalhava no programa de construção escolar do estado coordenado por Hélio Duarte, realizou, através do IAB, uma exposição itinerante de Arquitetura Moderna. Dentre os projetos apresentados estava o seu edifício “Sobre as Ondas” no Guarujá, projeto de 1946 em

parceria com Jayme Fonseca Rodrigues, e também o edifício para o “Clube Atlético Santista” em Santos, projeto de 1949 em parceria com Ícaro de Castro Melo.

Em 1953 pediu exoneração da Prefeitura e passou a desenvolver suas atividades como autônomo. Alguns de seus edifícios vieram então marcar a paisagem de Santos, como o edifício “Luís Suplicy Jr.”, com seus brises e suas sinuosas paredes do corredor de entrada, o residencial Taiuva, em parceria com Roberto Carlos Milliet, e o posto de gasolina com laje em “v”, como que asas alçando um vôo para levar um belíssimo mural de Irênio Maia, que infelizmente não resistiu ao tempo e foi demolido.

Na década de 60 se notabilizou na arquitetura dos edifícios públicos. São típicos desse momento o Paço Municipal de Guarujá, com Heitor Ferreira de Souza, o Pronto Socorro Municipal de Santos, com Benno Perelmutter, e o Centro Cultural Patrícia Galvão, onde está o Teatro Municipal Brás Cubas, sem dúvida emblemático para a cidade de Santos, realizado em parceria com Abraão Sanovicz e Júlio Katinsky.

Em 1967 foi o vencedor, junto com José Wagner Ferreira e Paulo Buccolo Ballario, de uma concorrência pública para desenvolver o projeto habitacional da Ponta da Praia, o “BNH do bairro Aparecida” como é hoje conhecido.

Colocou ali, ao projetar 2.800 unidades, muito desse seu entendimento a cerca da arquitetura e do urbanismo. Preocupado com o clima, orientou os edifícios de forma a permitir que a brisa marítima circulasse entre os blocos, preocupado com a recreação e a paisagem, restringiu à periferia a circulação de veículos, escassos na época para a faixa de renda atendida, de forma ampliar as áreas internas de “jardins e parques para os filhos dos trabalhadores”<sup>4</sup>.

Talvez a expressão mais contundente de sua visão urbanística seja o projeto para a Riviera de São Lourenço, mais uma vez em parceria com Benno Perelmutter. Esse projeto sofreu modificações posteriores pela equipe da empresa empreendedora, Sobloco, mas ainda é um dos melhores exemplos de projeto urbanístico no litoral.

## A “Maneira de Pensar o Urbanismo” de Aníbal Martins Clemente.

Aníbal Martins Clemente era português de Vila Nova de Gaia. Radicou-se no Brasil formando-se como engenheiro arquiteto pela Escola Politécnica de São Paulo, em 1940. Trabalhou no Departamento de Obras Públicas do Estado de São Paulo, até 1942 quando se transferiu para Santos, mantendo o escritório autônomo até 1980.

Em palestra no Rotary Club de Santos, em 14 de março de 1946, abordou o problema de moradia em Santos:

“Multiplicam-se as casas de cômodos e cortiços, aumentou a densidade de utilização dos porões, aumentou o índice de tuberculose, sempre acompanhando as condições subnormais

de vida ... Somente as grandes empresas particulares e os Institutos de Previdência estão em condições de construir casas operárias, mas pouco ou quase nada tem sido realizado nesta cidade de densa massa operária, muito embora já tenhamos um Código de Obras que muito facilita a construção de casas populares.”<sup>5</sup>

Utilizando dados específicos sobre construção e evolução demográfica, e relacionando, já naquela época, o problema habitacional com o fluxo de capitais, a inflação, o congelamento de aluguéis e o êxodo de artífices da construção para outros setores da indústria e de serviços, gerou tal impacto na comunidade santista que se tornou notícia na imprensa local com repercussão em outros artigos e matérias jornalísticas.

Durante uma palestra de Prestes Maia, em 1948 na Associação de Engenheiros de Santos, solicitou a efetiva participação da sociedade local nos debates, sobre o Plano Regional que deveriam se seguir. Citou, segundo a reportagem, Lethaby <sup>6</sup>: “We have to begin with the formation of town psychology and civic desire” para justificar a necessidade de criar um ambiente propício ao plano “A opinião pública deve se manifestar em relação a ele. A cidade deve ser ouvida”<sup>7</sup>.

Nessa época, a cidade também foi palco de intensa polêmica envolvendo a ocupação de uma pequena ilha, em frente à praia José Menino. No debate sobre a ocupação da Ilha Urubuqueçaba, mostrava-se favorável à essa ocupação, ao menos em tese, pela questão turística envolvida, mas discordava do projeto apresentado pelo seu autor, o engenheiro Plínio de Queiroz.

Citando a Carta de Atenas, e seus princípios que deveriam ser seguidos, afirmava que “o ideal básico do urbanismo moderno pode ser expresso por: os maiores benefícios para o maior número de pessoas”. Condicionava a aprovação desse empreendimento ao respeito pelos valores paisagísticos e a normas rigorosas que permitissem que o mesmo se transformasse em “um plano moderno, social e não o loteamento comercial comum, visando maior lucro com o maior prejuízo da cidade.”<sup>8</sup>

Foi fundamental sua participação em todo o processo de planejamento da cidade desde 1948, quando foi membro da Comissão do Plano da Cidade, tendo sempre participado desses organismos municipais. Na Prefeitura de Santos chegou a ocupar o cargo de Secretário de Obras e Serviços Públicos, além de ter sido o primeiro diretor - presidente da Prodesan.

## A “Maneira de Pensar o Urbanismo” no Plano Diretor Físico.

O discurso sobre a maneira de ver a cidade e seus edifícios ficou impresso não apenas nos artigos e declarações aos jornais, permaneceram no texto da lei 3529/68, que perdurou por exatos 30 anos na cidade de Santos.

Sem querer realizar um revisionismo, é oportuno resgatar partes desse texto cuja redação, muitas vezes de uma riqueza conceitual que a maioria dos textos legais de hoje não apresenta, transmite as idéias de seus autores e responsáveis vinculando-os a uma determinada “maneira de pensar o urbanismo”.

Ao analisarmos alguns artigos dessa lei encontraremos, se não citações expressas, claras referências aos conceitos de urbanismo moderno de artigos escritos por Anhaia Mello ou textos de Le Corbusier. Seja, por um lado, o "zoning" americano e as comissões de planos da cidade, defendidos por Anhaia Mello, ou, por outro lado, a abordagem da busca do estado de bem-estar através da organização racional e funcional das funções de morar, trabalhar, repousar e circular como fundamentos do urbanismo.

### I. A questão do bem estar social.

A predisposição progressista de se enxergar a cidade como uma estrutura ambiental, cujas funções principais são: habitação, trabalho, circulação e lazer, e o urbanismo como um instrumento científico que deveria propiciar o bem estar social, fica evidente em diversos artigos.

Seu primeiro artigo fala da necessidade do Plano Diretor como instrumento ordenador e disciplinador do desenvolvimento da cidade, "de forma integrada e harmônica e propiciar o bem-estar social da comunidade santista".

A questão do bem estar é explicitada ao expressar as finalidades do Plano Diretor, quando encontramos termos como: "assegurar o desenvolvimento físico racional, harmônico e estético das estruturas urbanas e rurais ... propiciar estruturas urbanas capazes de atender plenamente às funções de habitar, trabalhar, circular e recrear; e ... proporcionar à população o ambiente urbano que lhe permita usufruir uma vida social equilibrada e progressivamente sadia." Além de artigos onde afirma ser o Plano Diretor o "instrumento operacional e um processo dinâmico organicamente integrado e harmônico nos seus elementos componentes, sempre vinculado à realidade do momento e a serviço do desenvolvimento da comunidade santista, do bem-estar de sua população e da ação governamental nos seus múltiplos aspectos " <sup>9</sup>.

### II. A abordagem sistêmica da “Cidade e Sua região”.

O Município de Santos é constituído pela sua sede, localizada na Ilha de São Vicente, onde se concentra 98% (noventa e oito por cento) da população em 10% de sua área total, e a região continental de Santos, onde à época do Plano Diretor também estava o Distrito de Bertioga, hoje município autônomo.

A Carta de Atenas expõe a necessidade de se valorizar os aspectos geográficos e ambientais, além das condicionantes sócio-econômicas e políticas. O Plano Diretor faz parte de um conjunto de leis abordando a região continental além de aspectos específicos relativos à paisagem natural dos morros localizados na Ilha.

A ampla preocupação do plano com os diversos aspectos da cidade pode ser verificada pelo fato do plano propor a estruturação sistemática da configuração física, a divisão territorial em áreas integrada e seu abairramento, "a fim de regular a implantação dos equipamentos comunitários"<sup>10</sup> e um "sistema viário, determinado segundo a hierarquia das vias compatível com as funções a desempenhar".

O plano propunha o "zoneamento de uso dos terrenos, lotes, edifícios, e compartimentos, agrupados os usos idênticos, análogos e compatíveis entre si em locais adequados ao funcionamento de cada um e de todos no conjunto," além da "urbanização de terrenos, compreendendo planejamento e execução, que distribua adequadamente os espaços destinados às diversas funções urbanas, garantindo aspecto paisagístico-funcional."

Ainda no mesmo artigo, há a proposta de se estabelecer "coeficientes de ocupação dos lotes e de seu aproveitamento, das dimensões dos recuos, áreas e espaços livres das edificações nos lotes, alturas das edificações e das densidades demográficas;"

Não se descuidou tão pouco de aspectos como: "estética dos logradouros na paisagem urbana natural ... áreas livres destinadas à recreação e ao lazer, ... sua distribuição urbanística adequada no contexto urbano e seu tratamento paisagístico ... preservação e revitalização dos locais históricos, inclusive monumentos públicos" além da "renovação urbanística definida como uma política destinada a evitar a decadência de áreas e equipamentos comunitários e a revitalizar aquelas em declínio ou exauridas, bem como de efetiva promoção social da comunidade."

### III. A Habitação e a Qualidade de Vida.

Exigências quanto a insolação, ventilação e localização adequadas, da mesma forma, que a necessidade de uma localização adequada dos equipamentos urbanos, em especial as escolas, instalações esportivas e equipamentos de saúde, foram incorporadas ao urbanismo moderno através de ferramentas como o zoneamento, os recuos, taxas de ocupação, índices de aproveitamento e gabaritos, as densidades residenciais máximas permitidas, e o planejamento da cidade através de unidades homogêneas, ou bairros.

O Plano Diretor trabalhou com todos esses elementos<sup>11</sup>, buscando atingir os mesmos objetivos propostos pela Carta de Atenas como, por exemplo, ao afirmar que "Em cada bairro ... os sistemas de equipamentos comunitários deverão ser localizados e dimensionados em correspondência com a estrutura física e em proporções adequadas ao uso a que se destinam."

... ou ao especificar "densidades demográficas líquidas, aproveitamento dos lotes, altura dos edifícios, ocupação de lotes, áreas de iluminação e ventilação e recuos mínimos em relação às divisas dos lotes" além de exigir que as vias públicas satisfizessem "plenamente as necessidades de insolação, iluminação e ventilação adequada dos imóveis lindeiros".

#### IV. O Lazer.

A Carta de Atenas coloca as áreas verdes, a paisagem urbana e a preservação dos elementos naturais, como os rios, florestas, morros e montanhas, com uma nova dimensão social, que dá sentido à sua destinação. São previstas a prática de atividades coletivas, o passeio e o usufruto das horas de lazer previstas então nas novas relações trabalhistas que se estabeleceram, no Brasil a partir da década de 30.

O Plano Diretor de Santos – 1968, trabalhou com esses conceitos principalmente na região dos morros, talvez porque Santos já dispusesse de uma grande área de lazer que é a orla da praia, projetada desde a década de 30 com jardins que foram se complementando ao longo dos anos subsequentes.

Para os morros era previsto o Parque da Montanha, através de legislação específica, que não se concretizou enquanto projeto, e para a região plana da cidade tratou-se o assunto no nível das exigências para loteamentos e, principalmente quanto ao aspecto paisagístico.

#### V. O Trabalho.

A Carta de Atenas preconiza que as áreas industriais devem ser independentes dos setores habitacionais, mas próximas de maneira linear e paralela, isoladas por áreas verdes, e contíguas à estrada de ferro e ao canal.

Esses preceitos, de certa forma, foram naturalmente em Santos. Na medida que o porto, e a ferrovia ligada a ele, cresciam ao longo do canal, a cidade, em seu setor habitacional, desenvolvia-se paralelamente.

Houve um problema em relação a uma segunda ferrovia implantada em Santos na década de 20 que, ao invés de seguir paralela ao canal, cortou a cidade gerando uma série de conflitos urbanos e por isso objeto de polêmica desde a década de 30.

A inovação do Plano Diretor foi segregar a área industrial a uma parte ainda não ocupada por habitações, ao longo da primeira via férrea, denominado Distrito Industrial de Alemoa. Ao invés de colocar uma área verde entre a área portuária e a residencial, dificultado pela cidade estar consolidada, propôs uma zona mista de transição de usos.

No aspecto relacionado a serviços, o Plano Diretor dedica artigo especial à área central da cidade, com uma proposta de sua revitalização<sup>12</sup> e de seu patrimônio histórico, representado pela



arquitetura eclética do ciclo do café, que conferiu à estrutura urbana uma função financeira importante.

## VI. A Circulação.

A questão da circulação é um dos pontos mais importantes colocados por Le Corbusier na Carta de Atenas. Alguns dos pontos abordados por ele são os novos modos de ver a rua, a necessidade de um alinhamento compatível com as novas funções desenvolvidas pelo sistema viário, gerando possibilidade de uma melhor insolação e ventilação, ao mesmo tempo em que afastava o pedestre da via e a garantia de fluência adequada aos veículos automotores, correspondendo a uma hierarquia desse viário.

No Plano Diretor o viário tem grande importância com alguns desses conceitos no seu texto legal: "o sistema viário ... de Santos ... planejado segundo a hierarquia das vias compatível com as funções a desempenhar por estas na estrutura física das áreas urbana, ... As principais funções a considerar no planejamento e implantação das vias terrestres de circulação ... proporcionar espaços livres necessários à insolação, iluminação ... garantir o máximo de facilidade, conveniência e segurança na circulação de transeuntes e de veículos, com o mínimo de restrições a esta circulação..."<sup>13</sup>

No capítulo "Doutrina dos transportes e Ocupação dos Territórios", no livro Os Três Estabelecimentos Humanos, Le Corbusier fala em oito vias, sendo as duas primeiras V1, auto-estradas, V2, estradas, 4 vias urbanas V3 a V6, além da V7, que alimentaria o sistema de parques e equipamentos públicos, e a V8, ciclovias.

A hierarquia proposta por Le Corbusier para as vias urbanas pode ser comparada com a hierarquia proposta no Plano Diretor da seguinte forma:

<b>Le Corbusier</b>	<b>Plano Diretor (artigo 35)</b>
<b>V3</b> – exclusiva para circulação mecânica permitindo velocidades consideráveis	<b>Via de trânsito rápido</b> , atingida por meio de acessos especiais e não interceptadas por outras vias.
<b>V4</b> – Rua de comércio de setor	<b>Via principal ou preferencial</b> , circulação entre diversas áreas sendo permitido o comércio mesmo em zonas residenciais
<b>V5</b> – Rua de penetração no setor	<b>Via secundária</b> , distribuição do tráfego das vias principais e permitir-lhe entrar nas vias de acesso
<b>V6</b> – Via de acesso, chegando às portas das edificações	<b>Via local</b> , destina-se a permitir o tráfego atingir áreas restritas e sair destas

## VII. O Patrimônio Histórico.

De acordo com a Carta de Atenas, os valores arquitetônicos devem ser salvaguardados, isoladamente ou em conjunto, como forma de resgatar a expressão cultural passada, sem que com isso se sacrifique os interesses gerais da comunidade e as condições de vida adequadas da população que porventura se utilize desses espaços.

No caso de Santos, o patrimônio histórico edificado se concentra na área central da cidade. Por isso para o plano "ocupa lugar destacado a preservação e a revitalização dos locais históricos", com o objetivo de "garantir na medida do possível, a imutabilidade das edificações e dos logradouros histórico-tradicionais, ... recuperar edificações ... destinando-as a usos adequados; orientar e incentivar nas áreas em torno dos locais históricos, usos e atividades compatíveis com suas características ... e incrementar o turismo."<sup>14</sup>

Para tanto era proposta uma política tributária de estímulo "para usos e atividades adequadas às áreas em torno dos referidos locais" além das "penalidades pelo não cumprimento das normas regulamentadoras da preservação dos locais referidos."

## VIII. A Doutrina e o Desenho da Cidade.

A relação equilibrada entre a iniciativa privada e o interesse público, que dominava também os discursos de Oswaldo Corrêa Gonçalves e Aníbal Martins Clemente, era um conceito que fazia parte do corpo de doutrina da Carta de Atenas.

O urbanismo deveria assegurar a liberdade individual e, ao mesmo tempo, favorecer e se apropriar dos benefícios da ação coletiva. Isso comparece no Plano Diretor não somente na busca de uma cidade ideal, livre de conflitos, mas também no desenho, ou redesenho, dessa cidade.

Esse desenho imaginado se preocupava em incorporar as "chaves do urbanismo", habitação, trabalho, lazer e circulação, à estrutura da cidade através de planos setoriais e projetos urbanísticos.

No Plano Diretor essa intenção é clara nos artigos<sup>15</sup> que propõe o remanejamento de lotes, quadras e bairros para se estabelecer um novo referencial de ocupação do solo urbano, ou no que proíbe o fechamento, mesmo com muro ou gradil do recuo frontal dos edifícios<sup>16</sup>

A política urbanística, enquanto proposta concreta, colocava entre os objetivos do plano, "revitalizar a paisagem do centro comercial e histórico de Santos ... restabelecer usos originais de edificações ou a elas adequados ... recuperar edificações degradadas ou erradicá-las nos casos evidentes de inconveniência de sua recuperação"<sup>17</sup>.

Além disso os lotes, quadras e bairros deveriam ser remanejados "no sentido de valorizar paisagisticamente e funcionalmente a estrutura urbana" e deveriam ser urbanizados os "terrenos não aproveitados em correspondência com as necessidades sociais da comunidade ..."

Para atingir a efetiva implantação dessa política alguns instrumentos eram propostos, com a atuação direta do poder público ao "construir ou reconstruir ruas, praças, parques e equipamentos urbanos", ou indireta, ao "criar facilidades fiscais em retribuição à execução de programas voluntários de reparação e reabilitação de edificações, de reagrupamento de lotes ou de remanejamento de quadras".

Ganha destaque o projeto urbanístico que deveria ser realizado previamente, determinando, através de decreto, "áreas sujeitas à renovação urbanística". Novamente o "desenho" era assumido como tradução literal de "desejo", e a parceria entre o público e o privado se tornava explícita ao propor que o poder público promovesse "o entendimento entre os proprietários de lotes a reagrupar ou de lotes situados nas quadras a remanejar, a fim de realizar, amigavelmente, mediante cooperação dos interessados com o Poder Público, o adequado planejamento dos referidos lotes ou quadras, na forma prevista por esta lei".

Se essa cooperação não fosse suficiente poderia ainda "desapropriar ou adquirir lotes ou quadras, por utilização pública ou interesse social" para depois "vender, permutar, conceder ou permitir o uso de imóveis, adquiridos por interesse social, em quadras de áreas de renovação urbanística".

## A Estruturação Metodológica do Planejamento, através do Plano.

O Plano previa uma metodologia de trabalho que incluía o levantamento e a análise sistemática de dados sócio-econômicos da cidade e da região. Para tanto era necessária uma estrutura cartográfica e de investigação científica consistentes que ainda estavam em formação.

A atividade de planejamento era vista como sistêmica e que, necessariamente, deveria gerar um processo dinâmico de tomada de decisões que envolveriam a parte financeira e orçamentária do Município, além de condições de análise e alimentação de informações para aprimorar o próprio planejamento.

A cultura de planejamento urbano estava se estabelecendo na cidade desde a década de 30, através da incorporação de profissionais oriundos do Rio e de São Paulo. Um dos pontos altos dessa formação do pensamento urbanístico na cidade de Santos foi o trabalho da Comissão do Plano da Cidade, nas décadas de 40 e 50.

No entanto não havia uma proposta de continuidade, através de uma estrutura eficiente, que sustentasse a atividade do planejamento independentemente dos humores políticos, como deveria ser o desejo de alguns que enxergavam o urbanismo como atividade científica e apolítica.

A criação da Prodesan parecia ser a oportunidade de se estabelecer essa distância desejada entre o técnico e o político. Não é de se desprezar a referência a esses elementos, apesar de na prática, a estrutura de planejamento ao invés de evoluir tenha se desvanecido com o tempo.

"O planejamento ... deverá ser, oportunamente, um dos componentes do sistema de planejamento integrado municipal, constituído, basicamente, do plano de ação do governo municipal, do Plano Diretor Físico, da programação orçamentária e da programação financeira.

O sistema de planejamento integrado municipal será um conjunto harmônico de objetivos, diretrizes, medidas, procedimentos, meios e recursos, devidamente integrado e organicamente articulado, guardando compatibilidade entre todas as suas peças ... basear-se-á em planos plurianuais, com os correspondentes desdobramentos anuais, bem como no controle sistemático de sua execução e na avaliação permanente e revisão periódica dos fins e meios.

... possibilitará que a ação executiva do Governo Municipal se desenvolva de forma racional, ordenada e dinâmica ..." <sup>18</sup>

## Conclusão

A Carta de Atenas, na versão de Le Corbusier, trata a cidade como um novo objeto a ser construído. Ao procurar aplicar esses conceitos à realidade urbana existente, com todos os seus conflitos e suas condicionantes físicas, sociais e econômicas, encontraremos obstáculos quase que intransponíveis.

A "utopia" dos modernistas por um mundo melhor está presente também no desejo explicitado através de artigos como os desta lei. Eles traduzem a visão de que o desenho da cidade é propiciador dessa utopia, que as funções da estrutura ambiental urbana, abrigo da comunidade, bem como suas relações intra-regionais, poderiam ser dispostos racional e funcionalmente de forma a se atingir o bem estar social. Por esse motivo é natural imaginarmos que o texto legal, que previa os instrumentos do Plano Diretor, estariam a serviço dos técnicos para se alcançar esses resultados.

A ausência desses mesmos resultados terminou por sepultar a utopia. Transformou o Plano Diretor em um texto burocrático, cujo interesse dos políticos locais se restringia aos capítulos dedicados ao uso e ocupação do solo urbano.

Toda a estratégia de implantação foi, na prática, colocado de lado e o orçamento municipal, ferramenta indispensável para qualquer linha de planejamento, passou a ser apenas uma etapa obrigatória da legislação municipal e uma lista de itens relacionados ao clientelismo e paternalismo da Câmara Municipal.

Recuperar esses conceitos, entender esse processo, revisitar os modelos teóricos, buscando identidades e aplicabilidade prática à realidade atual é o desafio que se impõe.

Resgatar o modernismo, não como forma ou princípio, mas como lição de um "modo de ver o urbanismo", é a oportunidade de devolver a esse instrumento a possibilidade real de melhoria da

qualidade de vida, com a consciência de que ele é sempre subordinado a um cenário político e econômico, que pode ser, ou não, favorável a esse objetivo.

## Bibliografia

- CHOAY, Françoise. O Urbanismo. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1998.
- FICHER, Sylvia. Ensino e Profissão – O curso de engenheiro arquiteto da Escola Politécnica de São Paulo. Tese de Doutorado para a Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – USP, São Paulo, 1989
- GATI, Catharine. Oswaldo Corrêa Gonçalves. *Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n°. 59, p. 79 - 87, abr/mai/1995.
- GONÇALVES, Oswaldo Corrêa. Urbanismo. Coluna regular aos domingos. *Jornal de São Paulo*, São Paulo, de 23 dez. 1945 a 04 ago. 1946.
- GONÇALVES, Oswaldo Corrêa. "Plano e limitação da cidade". *Acrópole*, São Paulo, p. 34 e 35, n°. 133, mai./1949.
- GONÇALVES, Oswaldo Corrêa. "Quatro principais funções de uma cidade". *Habitat*, São Paulo, p. 13, n°. 24, out./1955.
- GONÇALVES, Oswaldo Corrêa. "O desenvolvimento da região santista". *Acrópole*, São Paulo, p. 13 a 22, n°. 374, jun./1970.
- LE CORBUSIER, Os Três Estabelecimentos Humanos. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1976.
- LE CORBUSIER, Planejamento Urbano. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1984.
- LE CORBUSIER, A Carta de Atenas. Tradução de Rebeca Scherer. São Paulo: Ed. Hucitec / Edusp, 1993.
- SANTOS. Lei n°. 3529, de 16 de abril de 1968. Institui o Plano Diretor Físico do Município de Santos, suas normas ordenadoras e disciplinadoras e dá outras providências. *Parte Oficial [A Tribuna]*, Santos, 27 abr. 1968. Separata.

## Currículo

Mestrando em Estruturas Ambientais Urbanas, na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - FAU. Arquiteto na Prefeitura de Santos, desde 1989, e professor da cadeira de História e Teoria do Urbanismo na Universidade Santa Cecília - UNISANTA, desde 1997.

## Endereço

Rua Humberto de Campos, 38, casa 05.  
11040-250 - Santos - SP  
Tel./fax - 0-xx-13-219 4653 E-mail: [lnunes@stcecilia.br](mailto:lnunes@stcecilia.br)

---

## Notas

- <sup>1</sup> Jornal de São Paulo, 23 dez.1945.
- <sup>2</sup> Jornal de São Paulo, 30 dez. 1945.
- <sup>3</sup> Jornal de São Paulo, 17 mar. 1946.

<sup>4</sup> A Cidade de Santos, 05 dez. 1967.

<sup>5</sup> A Tribuna, Santos, 16, 26 e 30 mar. 1946. p. 4.

<sup>6</sup> Provavelmente referia-se a Willian Richard Lethaby (1857 – 1931) tido por Leonardo Benévolo como um dos mais importantes sucessores de Willian Morris.

<sup>7</sup> A Tribuna, Santos, 27 out. 1948.

<sup>8</sup> A Tribuna, Santos, 1950.

<sup>9</sup> Plano Diretor, artigos 12 e 15.

<sup>10</sup> Os trechos entre aspas a seguir referem-se ao artigo 13 e seus itens

<sup>11</sup> Plano Diretor, artigos 30, 64 e 112.

<sup>12</sup> Plano Diretor, artigo 341.

<sup>13</sup> Plano Diretor, artigo 32.

<sup>14</sup> Em especial os de números 181, 184.

<sup>15</sup> Plano Diretor, artigo 343.

<sup>16</sup> Plano Diretor, artigo 303.

<sup>17</sup> Plano Diretor, artigos 338 e 339, neste trecho e seguintes.

<sup>18</sup> Plano Diretor, artigo 400.