

# A LEI DOS ARRUAMENTOS DE 1923 E A MUDANÇA DE PARADIGMAS NA FORMA URBANA DA CIDADE DE SÃO PAULO: O CASO DO BAIRRO DO PACAEMBU

JOSÉ GERALDO SIMÕES JUNIOR<sup>1</sup>

josegeraldo.simoes@mackenzie.br

## RESUMO ABSTRACT

O objetivo deste trabalho analisar e discutir a mudança no padrão da forma urbana da cidade de São Paulo, decorrente da implementação de uma nova lei de arruamentos em 1923 – a lei 2.611 – que vigoraria por várias décadas e viria alterar significativamente o desenho urbano da capital paulistana. Será apresentada uma revisão histórica de todo o processo de revisão e concepção dessa lei, onde foram relevantes os trabalhos dos urbanistas Victor Freire, Joseph Bouvard, Barry Parker e Anhaia Mello. Como resultado dessa lei, será estudado um caso específico de configuração desta mudança, que foi o projeto do bairro do Pacaembu, empreendimento projetado pela Companhia City e implementado em uma área de encosta e fundo de vale, de difícil ocupação.

**Palavras-chave:** forma urbana, arruamentos, São Paulo, legislação, Pacaembu.

***The street layout law of 1923 and the change of paradigms in the urban form of the city of São Paulo: the case of the neighborhood of Pacaembu***

*The objective of this work is to analyze and discuss the change in the pattern of urban form in the city of São Paulo, resulting from the implementation of a new street layout law in 1923 – law 2611 – which would be in force for several decades and would significantly change the urban design of the capital. From São Paulo. A historical review of the entire process of revising and designing this law will be presented, where the works of urban planners Victor Freire, Joseph Bouvard, Barry Parker and Anhaia Mello were relevant. As a result of this law, a specific case of configuration of this change will be studied, which was the Pacaembu neighborhood project, an undertaking designed by Companhia City and implemented in an area of hillside and valley bottom, difficult to occupy.*

**Keywords:** urban form, streets, Sao Paulo, legislation, Pacaembu.

<sup>1</sup> Arquiteto Urbanista, Docente da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

## **RUAS RETAS E RUAS CURVAS NAS NORMATIVAS URBANÍSTICAS PAULISTANAS**

**A IMPORTÂNCIA DA LEI 2611/1923,** também conhecida como *Leidos Arruamentos*, reside sobretudo em seu impacto no padrão morfológico das ruas até então existentes na cidade de São Paulo.

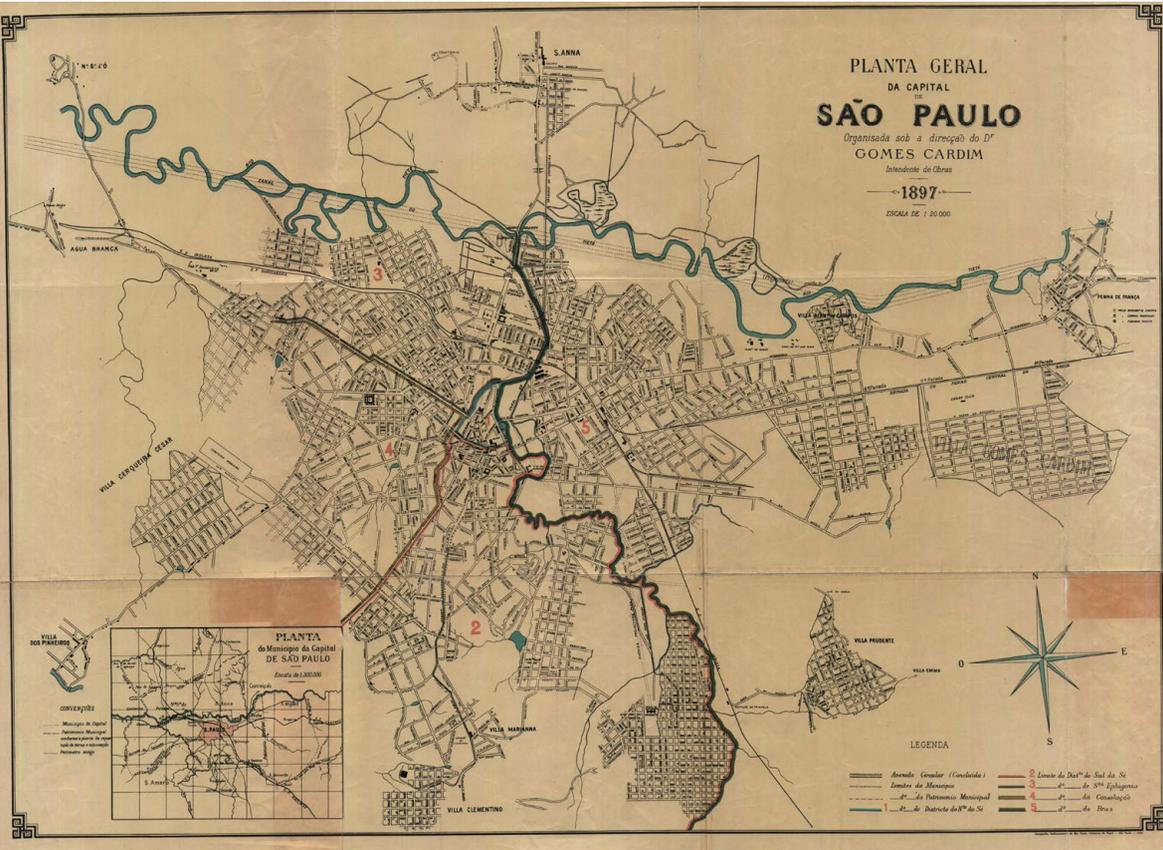
Para esclarecer este aspecto, retomaremos alguns fatos históricos. Até meados dos anos 1920, o padrão vigente para esses projetos era definido por normativas advindas ainda do período imperial. Num rápido retrospecto podemos elencar alguns desses dispositivos: o primeiro deles, o Código de Posturas de 1886, definia que todas as ruas da cidade deveriam ter a largura fixada em 16,00 m e as avenidas em 25,00 m, havendo obrigatoriedade de que

as ruas fossem retilíneas e os largos em forma quadrada. Além dessas regras, a lei 235, de 1894, preconizava que a declividade máxima das ruas deveria ser de 5% e os passeios (de cada lado) deveriam possuir largura de pelo menos  $1/6$  da largura da rua.

O conjunto dessas normativas vigorou por muito tempo, até 1913, tendo marcado fortemente o arranjo viário e espacial da cidade justamente no período em que foi registrado o seu mais intenso crescimento. Para se ter uma ideia desse incremento, entre 1870 e 1900, a cidade passou de cerca de 32 mil habitantes para 250 mil (crescimento de 800%), atingindo em 1930 a cifra de 1 milhão de habitantes (quadruplicando em relação ao ano de 1900). O impacto físico-espacial deste crescimento também foi imenso, sobretudo porque os parâmetros urbanísticos dessas normativas, aliados a outras lacunas e ainda acrescido ao processo especulativo associado ao loteamento de chácaras, fez com que a cidade fosse sendo ocupada de forma esparsa, com loteamentos e novos bairros sem conexão uns com os outros e gerando imensos vazios entre as áreas ocupadas. Acrescido a esses fatos, havia a diretriz sobre a obrigatoriedade de arruamentos retilíneos, fazendo com que áreas declivosas e fundos de vale fossem deixadas desocupadas, aumentando ainda mais essas lacunas. Eram condicionantes normativos totalmente incompatíveis com o sítio original da cidade, sítio esse marcado por centenas de pequenos córregos e micro-bacias e a constante presença de fundos de vale e encostas.

As plantas da cidade de 1897, assim como a de 1924, registram com clareza o impacto dessas medidas na morfologia dos bairros periféricos que se produziram no período. (Ils. 1 e 2)

Foi com base nesta realidade que a Diretoria de Obras Municipais, começou, desde 1910 a realizar estudos objetivando corrigir esse descontrole da expansão urbana, que acarretava enormes dispêndios para a municipalidade, sobretudo para as obras viárias e de extensão das infraestruturas. O Diretor Victor Freire, foi quem deu início a esse processo, pois além de docente da Politécnica, era pesquisador sobre temas urbanos, com grande inserção no debate internacional.



Il. 1: Planta geral de São Paulo, 1897. Notar os novos bairros em formação, todos com o traçado viário retangular e entremeados por grandes vazios. A forma urbana decorrente desse processo de urbanização era marcada por essas lacunas, uma marca específica do processo de urbanização paulistano.

Fonte: Arquivo Histórico Washington Luis.



Esse processo de revisão da legislação dos arruamentos foi longo e se estendeu por toda a década de 1910, envolvendo outros docentes da Politécnica, órgãos de classe e câmara municipal e repartições públicas. Destacaram-se nesse processo de revisão Alexandre de Albuquerque, Francisco da Silva Telles, Arthur Saboya, Luiz de Anhaia Mello, o Instituto de Engenharia e as Comissões de Obras e Finanças da Câmara.

O processo paulistano contou também com o apoio de dois experientes urbanistas europeus que estiveram em São Paulo ao longo da década de 1910: o francês Joseph Antoine Bouvard (antigo diretor do Serviço de Vias, Parques e Jardins de Paris) e o inglês Barry Parker (parceiro de Raymond Unwin e Ebenezer Howard no projeto e implantação das primeiras cidades-jardim inglesas).

### **A COMPANHIA CITY: A DEFESA DOS ARRUAMENTOS CURVOS E O ADVENTO DOS BAIRROS-JARDINS EM SÃO PAULO**

O ideário das Garden-Cities, foi assimilado e implantado em São Paulo como desdobramento de um amplo debate urbanístico ocorrido entre os anos 1906 e 1911, a respeito de um plano de remodelação para a área central da cidade. conduzido pelo então diretor de obras e com a assessoria de Bouvard.

O plano final apresentado por Bouvard ampliou o debate a respeito dos arruamentos curvos, de forma a abranger não só a modernização do centro da cidade, mas também a conexão dessa área com os novos bairros periféricos que se formavam. Bouvard foi explícito ao defender a adoção dos arruamentos curvos para São Paulo, como solução também para ocupar os vazios deixados pelo processo de urbanização:

...como consequência da configuração do solo, a cidade alastra-se exageradamente, com prejuízo das finanças municipais, pelos espigões das colinas fáceis de alcançar, sem que as construções se estendam pelos vales, mais dificilmente acessíveis. É necessário, de agora para o futuro, preencher os claros, o que será fácil, se se tomar a decisão de adotar certo número

de medidas tendo como consequência um efeito bem especial tão interessante, como pitoresco. É preciso, para esse fim, abandonar o sistema arcaico do xadrez absoluto, o princípio por demais uniforme da linha reta, vias secundárias que nascem sempre perpendicularmente à artéria principal. É necessário, numa palavra e no estado atual das coisas, enveredar pelas linhas convergentes ou envolventes, conforme o caso... (BOUVARD, 1911).

A parceria entre Bouvard e Freire ensejou a criação de uma companhia imobiliária, com capitais ingleses, para atuar na cidade de São Paulo: a *City of São Paulo Improvements and Freehold Land Company Limited* – ou Companhia City.

Advém daí o processo de implantação do ideário das *garden-cities* em São Paulo, pois viria trabalhar nesta companhia o urbanista Barry Parker, que projetara as primeiras cidades-jardim na Inglaterra.

## **A CITY E AS PROPOSTAS DE REVISÃO DA LEGISLAÇÃO DE ARRUAMENTOS**

O Plano de Bouvard, concluído em maio de 1911, além de propor dois grandes parques na área central da cidade, definia uma conexão com a região oeste, a partir do projeto de um novo bairro, o Pacaembu. Mas por se tratar de um vale, a ocupação ficava difícil, pelas restrições impostas pelo Código de 1886. Desta forma a City propõe para prefeitura uma substancial alteração na legislação de arruamentos, que foi aprovada em 26 de março de 1913 (Lei nº. 1666) e propondo algumas inovações nos parâmetros para os novos arruamentos, como ruas e quarteiros com formato curvo e conexão viária dos novos arruamentos com os já existentes.

Além desses dispositivos, a lei definia também a forma de apresentação dos projetos, em escala 1:1000, contendo perfis transversais e longitudinais, movimentação de terra necessária para os nivelamentos, declives, utilização de marcos de ferro de 20,00 m em 20,00 m para os alinhamentos. Dessa

forma ficava mais fácil compreender e quantificar os volumes de terra a serem manejados, o montante de desapropriações, os custos de urbanização e de infraestrutura necessários. Uma novidade técnica, advinda não só da experiência dos técnicos da City, mas sobretudo da presença dos engenheiros municipais à frente da Diretora de Obras.

### **A PRESENÇA DE BARRY PARKER EM SÃO PAULO E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A APROVAÇÃO DA NOVA LEI DOS ARRUAMENTOS DE 1923**

As dificuldades da City ainda persistiam ao longo dos anos 1910, para a implantação de seus empreendimentos. Em 1917, para tentar superar esses impasses, contrata para uma estadia de dois meses em São Paulo, o arquiteto inglês Barry Parker, para auxiliar a empresa no desenvolvimento de seus projetos.

Parker era, juntamente com Raymond Unwin, um dos pioneiros do movimento *Garden City* inglês. Juntamente com seu socio Raymond Unwin, projetou a primeira cidade-jardim inglesa – Letchworth – em 1904 e o subúrbio-jardim de Hampstead, em 1907.

A sua vivência com um novo modo de pensar e projetar a cidade - valorizando os espaços públicos generosos, o verde abundante e lotes amplos com casas implantadas em boa distância das divisas – traz para São Paulo a concepção de um modelo urbanístico, bastante distinto de nossa tradição, onde dominavam os lotes estreitos e profundos e as construções alinhadas às divisas.

Esse modelo adotado por Parker poderia ser uma boa alternativa para os impasses vividos pela Cia City. Pois um modelo similar já começava a adquirir certa ressonância entre as abastadas classes de cafeicultores e industriais paulistas, com o sucesso de bairros higiênicos e mais segregados, como Campos Elíseos, Paulista e Higienópolis. Eram loteamentos onde predominavam lotes de grandes dimensões e com normativas de uso e ocupação, que definiam recuos frontais e laterais e uso exclusivamente residencial e unifamiliar. Desta forma esses locais eram dominados por amplas áreas livres nos lotes que

abrigavam vegetação de porte, que se somava à arborização pública ao longo das alamedas onde se localizavam.

Ao chegar em São Paulo em 1917, Barry Parker veio com a missão de solucionar o projeto para a área do Pacaembu, assim como para desenvolver a implementação do projeto do Jardim América, uma área distante do centro da cidade, mais que se mostrava promissora devido ao fato de ser uma área plana e próxima do bairro da Vila América, (situado entre as atuais Av. Paulista e a rua Estados Unidos), que começava a se valorizar. O tempo prolongado que acaba permanecendo em São Paulo (2 anos) é também dedicado a trabalhar, juntamente com Victor Freire, para a modernização da legislação de arruamentos.

Baseando-se não só em sua experiência profissional pregressa, como sobretudo em trabalhos anteriores de Freire, Parker passa a defender abertamente a necessidade de flexibilizar o padrão das novas vias em São Paulo. Segundo ele, a legislação em vigor, de 1913 era muito limitadora, pois obrigava todas as ruas terem uma largura padrão (16,00 m), quadras com dimensões mínimas de 60 mts em cada lado e declividades máximas das ruas de 8%. Tais condicionantes dificultavam o projeto e ocupação de loteamentos em áreas de grande declividade. Sobretudo no caso do Pacaembu, um vale, com previsão de ocupação residencial e tráfego restrito nas ruas, pois de âmbito local.

Segundo ele, as ruas de 16,00 m, abertas em relevo acidentado, como nas encostas do Pacaembu, implicariam em enorme movimentação de terra, altos custos de urbanização, ineficiente aproveitamento dos lotes e grande desnível entre as cotas de um mesmo lote. Por outro lado, se ao invés de se projetar uma rua de 16,00 m, se projetasse duas ruas de 8 metros, seguindo as curvas de nível e permitindo a construção somente em um dos lados da rua, o resultado seria bem superior.

## **A LEI DOS ARRUAMENTOS DE 1923 E O ADVENTO DE UMA NOVA FORMA URBANA PARA A CIDADE: O CASO DO BAIRRO DO PACAEMBU.**

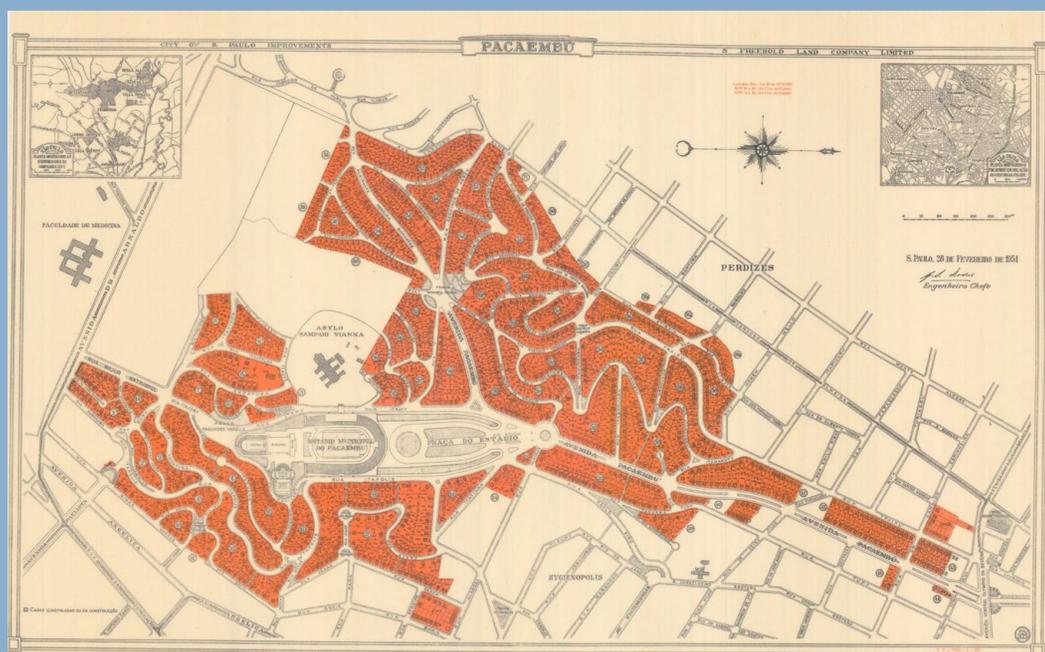
Após o retorno de Parker para a Inglaterra, em janeiro de 1919, o processo de revisão dos parâmetros definidos pela lei 1666, de 1913 continuou, conduzido por Victor Freire.

Em 1920, o professor, engenheiro-arquiteto e urbanista Luiz Ignacio Romeiro de Anhaia Mello, colega da Politécnica de Freire e naquele momento exercendo o seu mandato como vereador da cidade de São Paulo, apresenta, com base nos estudos de Freire e da Diretoria de Obras Municipais, um projeto na Câmara (Projeto nº. 30, de 29 de maio) onde propõe uma atualização dos parâmetros da Lei dos Arruamentos de 1913, permitindo, dentre outras inovações, a adoção de ruas de 8,00 m, a permissão de ruas curvas e de quarteirões com medidas livres, dependendo do traçado urbanístico.

O processo de tramitação deste projeto foi longo, mas culminou com a aprovação, três anos depois de uma nova lei, que ficou conhecida também como nova Lei dos Arruamentos (Lei n. 2611, de 20/06/1923).

Ao final, esta lei veio atender às demandas da City, pois definiu diversas categorias de vias, com distintas larguras cada, possibilitando a implantação nos projetos de bairros residenciais, de vias de largura de 8,00 m para ruas de caráter local, adoção de praças de retorno, de reentrâncias para alargamento de vias, de praças de remate de ruas e *culs de sac* em sítios de forte declividade, desde que complementadas com passagem para pedestres em comunicação com o lado oposto, dentre outras inovações. Enfim, parâmetros que passaram a ser utilizados amplamente nos projetos da City.

Desta forma, a lei 2611 veio viabilizar o segundo projeto para o bairro do Pacaembu, que foi reelaborado depois pelo engenheiro Dodd e que foi reapresentada à Câmara Municipal em 1925, tendo obtido aprovação final em 1927. (Ils. 3 e 4)



Il. 3: Planta do bairro do Pacaembu, produto da lei dos arriamentos de 1923. Notar a distinção do traçado viário em relação aos bairros circundantes (Higienópolis e Perdizes), elaborados sob a normativa de 1886.

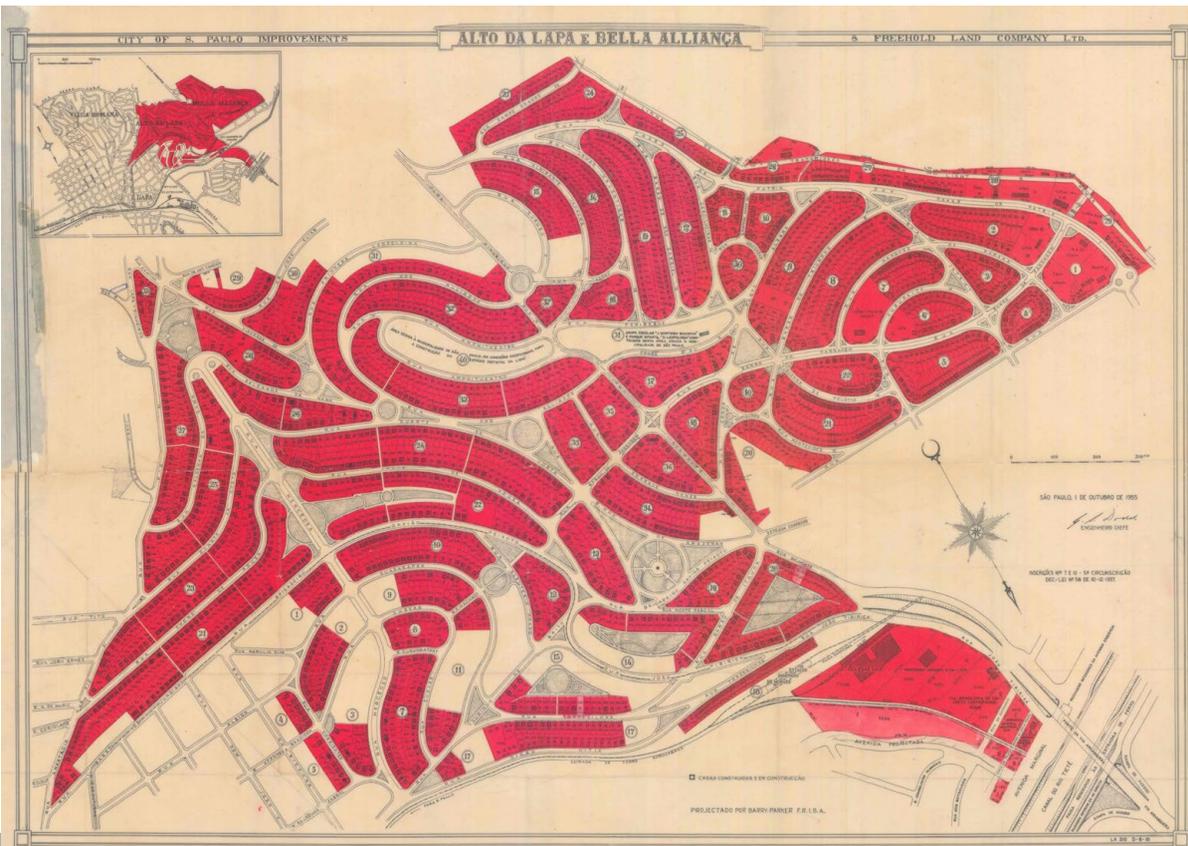
Fonte: Acervo da Cia City.



Il. 4: Sistema viário do bairro ainda recém aberto. No centro da foto, o fundo do vale onde seria construído o estádio. No canto inferior direito, o trecho final da Av. Paulista no encontro com a Av. Angélica.

Fonte: Acervo da Cia City.

Com a aprovação da Lei 2611, além do bairro do Pacaembu, outros empreendimentos da City foram implementados, cabendo destacar os projetos excepcionais (cujas diretrizes tinham sido elaborados anteriormente por Barry Parker) relativos aos loteamentos do Alto da Lapa e Bela Aliança, onde se conseguiu tirar o melhor partido urbanístico permitido por esse dispositivo normativo. Uma nova forma urbana começa a se delinear, com esse novo padrão de desenho para o sistema viário e forma dos quarteirões. (Il. 5)



Il. 5: Planta do Alto da Lapa e Bela Aliança, bairros projetados e implantados na zona oeste da cidade, a partir da década de 1930.  
Fonte: Acervo da Cia City.

Para a cidade como um todo, a lei 2.611 veio possibilitar um melhor aproveitamento para ocupação das centenas de micro-bacias que compõem o território da cidade, de forma a definir traçados viários seguindo as curvas de nível, minimizando assim grandes cortes e movimentos de terra no momento da implementação do empreendimento.

Além dos bairros-jardim projetados pela City, podemos citar outros que seguiram o mesmo padrão urbanístico: Jardim Europa (projeto por Hipólito Gustavo Pujol Junior em 1922 (para o proprietário da chácara, Manuel Garcia da Silva em parceria com a família Klabin-Lafer), Jardim Paulistano (Projeto de 1925, do empreendedor Jorge Mahfuz), Sumaré (projeto de 1928 da Sociedade Paulista de Terrenos e Construções Sumaré Ltda), Jardim da Saúde (projetado pelo engenheiro Jorge de Macedo Vieira, que tinha trabalhado na City), e até mesmo outros semelhantes como Chácara Flora (Projeto de 1924), Interlagos (Projeto de Louis Romero Sanson e Alfred Agache), Cidade-Jardim, Jardim Guedala e Paineiras do Morumby, todos eles locais com grande área de cobertura vegetal em seus projetos originais.

O Pacaembu, assim como outros bairros-jardim na cidade de São Paulo, tornaram-se, com o decorrer do tempo, locais com excepcional qualidade ambiental. Este fato foi possível de acontecer por conta de diversos fatores:

1. Do ponto de vista urbanístico, por seu projeto de desenho urbano, que adotava novos paradigmas para o parcelamento das quadras, traçado das ruas e concepção dos espaços públicos, que se expressavam de variadas formas:

- a pela largura do sistema viário, permitindo a existência, nos passeios, de canteiros e faixas arborizadas em frente aos lotes.
- b pela criação de amplas áreas destinadas a praças e instalação de equipamentos públicos.
- c pela criação de amplas áreas destinadas a praças e instalação de equipamentos públicos.

2. Pela adoção, nas áreas internas dos lotes, de reduzidas taxas de ocupação e coeficientes de aproveitamento, de forma a garantir a existência de pelo menos 50% da área privativa dos lotes para espaços livres (em grande parte destinadas a áreas permeáveis e com cobertura vegetal). Requisitos essas constantes na escritura, tornando-a de aplicação obrigatória, expressa também na forma de recuos da edificação em relação às divisas, pela impossibilidade de desmembramento e obrigatoriedade de uso estritamente residencial.
3. Pela incorporação de infraestruturas públicas desde o empreendimento inicial, como a oferta de ruas pavimentadas, iluminação pública, arborização, rede de abastecimento de água e gás, drenagem e linhas de ônibus.

Esses motivos fizeram com que esses bairros, com o decorrer dos anos, se tornassem os locais com melhor qualidade ambiental da cidade, devido à sua alta densidade arbórea e reduzida densidade de ocupação, contribuindo para amenizar as ilhas de calor da capital paulista. Nos anos 1970, o zoneamento implantado (Lei 7.805, de 01/11/1972) corroborou este fato, consolidando esses locais como zonas exclusivamente residenciais e na década de 80 algumas dessas áreas foram objeto de proteção pelo patrimônio histórico.

Os atributos ambientais desses bairros ensejaram também uma distinta forma de apropriação dos espaços de uso comum, favorecendo o encontro e a integração entre seus moradores. A generosidade dos passeios ao longo das vias de trânsito local, a arborização densa que se incentiva nas ruas e lotes e a baixa taxa de ocupação das construções, aliada a outros dispositivos de integração, como a permeabilidade, com utilização de cercas-vivas na divisa de lotes e espaços de uso comum, permitiram uma maior integração entre a comunidade, sendo esses fatores apontados como os precursores do conceito de unidade de vizinhança, um paradigma que seria depois adotado pelo urbanismo modernista.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, C. R. M. *Barry Parker: um arquiteto inglês na cidade de São Paulo*. Tese de Doutorado não publicada. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.
- BOUVARD, J.A. A. Relatório apresentado ao Prefeito Municipal, sr. Raymundo Duprat processo nº 26221/11 (Câmara Municipal de São Paulo, Brrasil), 1911.
- CIA CITY. *Documentos técnicos de Barry Parker*. Arquivo da Cia City. (Pasta GG 092).
- COSTA, O. F. *Presença e permanência do ideário cidade-jardim em São Paulo: o bairro do Pacaembú*. Dissertação de Mestrado. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2014.
- D'ELBOUX, R.M. *Joseph-Antoine Bouvard no Brasil*. Os melhoramentos de São Paulo e a criação da Companhia City: ações interligadas” Tese de Doutorado. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.
- FREIRE, V. S. A cidade salubre In: *Revista Polytechnica*, nº.8, 1914. (p. 320-354).
- KAWAI, C.. *Os loteamentos de traçado orgânico no município de São Paulo na primeira metade do século XX*. Dissertação de Mestrado não publicada. São Paulo, Brasil, 2000.
- MEMORIAL técnico do bairro do Pacaembu. *Cia City*. São Paulo: Arquivo da Câmara Municipal de São Paulo, 1913.
- PARKER, B. Two Years in Brazil In: *Garden Cities and Town Planning Magazine* no. 8, 1919. (p. 143-151).
- RELATÓRIO do Prefeito Raymundo da Silva Duprat apresentado á Câmara Municipal de São Paulo, 1911. Vanorden, São Paulo: Vanorden, 1912.
- SIMÕES JR., J. G.. *Anhangabaú: história e urbanismo*. São Paulo: Senac/Imprensa Oficial, 1909.
- \_\_\_\_\_. Os projetos para o bairro do Pacaembu e o debate urbanístico em São Paulo In: *Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*. nº. 2, 2016. <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/cpgau/article/view/2016.2%20Sim%C3%B5es>, acesso em 10.out.2022.
- STEINKE, R. *Ruas curvas versus ruas retas: a trajetória do urbanista Jorge de Macedo Vieira*. Maringá: UEM, Maringá, 2007.
- TELLES, F. T. S. *Vias Públicas: Secção de Obras d'O Estado de São Paulo*, São Paulo, 1918.
- UNWIN, R. *Town Planning in Practice: an introduction to the art to designing cities and suburbs* Unwin, London, 1909.