

I Encontro Nacional da ANPARQ

Simpósio Temático: **INSTITUIÇÕES DE URBANISMO NO BRASIL: IDEÁRIOS, PRÁTICAS E AGENTES**

O EPUCS E A CIDADE DO SALVADOR NOS ANOS 40: urbanismo e interesse público

Ana Fernandes

Faculdade de Arquitetura UFBA/CNPq

RESUMO

Trata-se de analisar preliminarmente, para a experiência de Salvador nos anos 30 e 40 do século XX, como acontece a formulação da idéia de interesse público a partir do campo do urbanismo. Três serão as interrogações, situadas numa conjuntura de governo ditatorial no Brasil: as principais formulações legais a respeito da cidade (particularmente a função social da propriedade e sua “tradução” municipal); a relação proposta entre urbanismo e sociedade civil no processo de planejamento; e a natureza do processo de planejamento, em termos de seu caráter público ou privado. No período focalizado, são dois os momentos de maior interesse a serem analisados em Salvador: o da realização da Semana de Urbanismo, em outubro de 1935 e o da implementação do EPUCS - Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador, entre 1942 e 1947.

Palavras-chave: urbanismo, interesse publico, Salvador

ABSTRACT

This is to examine, for the experience of Salvador (Bahia), between 1935 and 1945, how the idea of public interest was formulated by the field of urban planning, in a context marked by a federal and local dictatorial governments in Brazil. Three will be the main issues: the main legal formulations about the city (particularly the social function of private property its municipal “translation”); the relationship between State and civil society in the urban planning process; and the nature of the urban planning

process, in terms of its public or private character. In the focused period, there are two moments of greatest interest to be analyzed in Salvador: the Week of Urbanism in 1935 and the implementation of EPUCS – Office of Urban Planning of the City of Salvador, between 1942 and 1947.

Key words: urban planning, public interest, Salvador

O EPUCS E A CIDADE DO SALVADOR NOS ANOS 40: urbanismo e interesse público*

Ana Fernandes

Faculdade de Arquitetura UFBA/CNPq

A construção da idéia da esfera pública numa sociedade é de historicidade de longa duração, tensionada por diferentes formas e escalas de ação social e política. No Brasil, podemos situar esquematicamente o movimento de superação da esfera privada enquanto dominância da estrutura social em dois momentos significativos: no início do século XIX (1822), quando da independência política frente a Portugal, que transforma seu estado literal de colônia, e que precipita a construção da idéia de nação; e no final do século XIX (1889), quando da transformação da monarquia em república, momento onde se busca instituir uma esfera propriamente pública de estruturação da sociedade brasileira. A partir de então, são vários os movimentos que alargam e restringem essa esfera na história da ainda jovem república brasileira, onde se alternam períodos de maior democracia com períodos de profundo autoritarismo (com destaque aos dois períodos de ditadura: entre 1937 e 1945, ditadura civil e entre 1964 e 1985, ditadura militar).

A história do planejamento urbano e do urbanismo modernos no Brasil é intrinsecamente articulada a esses momentos e suas configurações, uma vez que ambos se constituem, enquanto campos sistemáticos de atuação, a partir do reconhecimento da esfera pública enquanto campo legítimo de formulação do interesse público e, portanto, por ele guiado.

* O presente texto traz reflexões iniciais sobre pesquisa ainda em andamento.

Por outro lado, embora assumindo diferentes matizes, essa história sempre estará também diretamente relacionada à ação do Estado e às características nacionais do ordenamento jurídico, instâncias fundamentais de representação e de legitimação do interesse público na sociedade burguesa.

O trabalho se propõe a refletir, ainda de forma preliminar, sobre uma questão específica, numa conjuntura específica, numa cidade específica: a formulação da idéia de interesse público a partir do campo do urbanismo/planejamento urbano, na cidade de Salvador, nos anos 40 do século XX. Duas serão as interrogações: a natureza do processo de planejamento, em termos de seu caráter público ou privado (e a relação com a sociedade civil) e as principais formulações legais a respeito da cidade.

CONTEXTO E CONJUNTURA DA SEMANA DE URBANISMO DE 1935

Frente a uma crise de desenvolvimento derivada da estagnação e decadência de sua economia – chamada de enigma baiano –, tanto o poder público municipal quanto o estadual buscavam, através da modernização da cidade e de sua infraestrutura, reinserir Salvador nos circuitos mais dinâmicos da economia do país.

Na primeira República (1889-1930), isso significou a adesão a programas nacionais de atualização de estrutura portuária, bem como a implantação de redes de infra-estrutura (abastecimento de água e energia elétrica, esboço de um sistema de esgotamento sanitário), a ampliação do sistema de transportes urbanos e o reforço da fluidez e da centralidade, através da abertura de novas avenidas e da criação de novas áreas de expansão urbana. Mas a atividade de planejamento urbano acontecia ainda de forma essencialmente setorial, num momento onde praticamente o conjunto dos serviços urbanos era explorado de forma privada. Esse modo de atuação episódico e privatista do planejamento pode ser explicitado através da demolição da seiscentista Catedral da Sé, no centro de Salvador, em 1933, para dar lugar à passagem de uma linha de bondes. Embora mediada pelo poder público, essa experiência de refuncionalização da cidade respondia diretamente aos interesses das empresas de transporte do período, que se apropriaram da racionalidade técnica como um princípio privado. A fragilidade da esfera pública é então evidente.

Mas a década de 30 trará também de forma inquestionável a necessidade do planejamento mais sistemático e abrangente da cidade do Salvador. Além da permanência da estagnação econômica, dois fatores nos parecem relevantes para isso.

Em primeiro lugar, nacionalmente, o Brasil passou pela experiência da Revolução de 30, que pode ser interpretada politicamente como uma revolução burguesa inconclusa¹ e, em muitos aspectos, conservadora². Atendo-nos ao que aqui nos interessa discutir, ela tende a transformar as formas de institucionalidade do Estado, com particular destaque para a questão da sua própria estrutura e administração e para a questão dos limites da propriedade privada. Na constituição de 1934, todo um esforço será efetuado no sentido de instrumentalizar a administração pública e aumentar a sua eficiência. No que tange aos municípios, ela prevê, por exemplo, a possibilidade de criação de órgãos de assistência técnica à administração municipal. Em grande sintonia com essa perspectiva, é interessante observar que, no mesmo ano de 1934, Paulo Peltier de Queiroz, um engenheiro-urbanista baiano, propõe ao Estado da Bahia um anteprojeto para a criação de um departamento técnico que pudesse dar assistência técnica e financeira às municipalidades do interior³. Em termos de propriedade privada, ao mesmo tempo em que a constituição de 1934 garante o direito de propriedade, estabelece-lhe um limite, ao instituir que ele “não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”⁴. No mesmo sentido, reconhece ao Estado o direito de tributar a propriedade urbana em função da valorização advinda de obras públicas⁵. Esse ponto será estruturante nas discussões que se seguirão sobre a cidade. Nesse caso, parece se delinear a instituição de uma esfera pública mais abrangente, ou menos aderente a interesses privados específicos.

¹ Interpretação dada por Fernandes (2006)

² A nova constituição aprovada prevê estado de sítio, indicação para prefeitos das capitais e das estâncias hidrominerais e censura às publicações, por exemplo (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16/07/1934)

³ Fernandes in LEME (1999), p. 515.

⁴ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16/07/1934, Capítulo II, Dos Direitos e das Garantias Individuais, artigo 113, item 17. Ver também FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATTOS, L. P. (Org.). Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002

⁵ “Provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a administração, que as tiver efetuado, poderá cobrar dos beneficiados contribuição de melhoria”. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16/07/1934, artigo 124.

Em segundo lugar a necessidade do plano é vista em Salvador como uma possibilidade efetiva de conquistar um novo lugar para a cidade e sua economia. As referências mais evidentes são os processos de planejamento a que foram submetidas outras cidades brasileiras, particularmente aquelas mais bem aquinhoadas em termos da polarização do crescimento econômico nacional: o Rio de Janeiro, então capital federal, com seu Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento, elaborado pelo francês Donald Alfred Agache entre 1926-1930; e São Paulo e seu Plano de Avenidas, elaborado por Prestes Maia em 1930. Mas, de forma mais ampla, torna-se uma constante nas discussões locais a referência crescente aos processos de crescimento e gestão da cidade norte-americana, a partir de quadro técnico com formação em universidades daquele país. Nessa perspectiva, o gerenciamento das cidades traz duas perspectivas importantes no caso brasileiro: ele diz respeito tanto a possibilidades de desenvolvimento urbano, quanto a uma compreensão da esfera pública que, embora complexificada do ponto de vista de sua legitimação, é essencialmente técnica e restrita à elite social e profissional. A Semana de Urbanismo que acontece em Salvador em 1935 explicita bastante bem esses vínculos. Suas discussões ressaltam o caráter desenvolvimentista que um plano pode ter e o reivindicam para a cidade de Salvador. Ao mesmo tempo, a concepção do plano é marcadamente gerencial e os grupos por ele articulados provêm da administração pública, de entidades de classe e de entidades profissionais. Muito embora a constituição de 1934 já previsse que os deputados profissionais (aqueles eleitos pelas associações profissionais) devessem representar igualmente empregadores e empregados⁶, estes não compareciam na composição dos diversos sub-grupos temáticos e nem no núcleo executivo da Comissão Organizadora do Plano da Cidade⁷. Em nome dessa racionalidade técnica e administrativa, no entanto, dois aspectos distintos e complementares – a propaganda e a noção de função social da propriedade – vão configurar a necessidade de se trabalhar com a esfera pública. A propaganda do urbanismo – também marcadamente de inspiração norte-americana⁸ – deve convencer o conjunto dos cidadãos sobre a necessidade do plano. Assim, “... *todo o povo bahiano pode contribuir. O trabalho dos especialistas constituirá o arcabouço do*

⁶ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16/07/1934, Artigo 23, parágrafo 4º.

⁷ Este era composto por representantes da Prefeitura, Estado, Sociedade dos Engenheiros Cíveis da Bahia, Associação Bahiana de Imprensa, Associação Commercial da Bahia, Cia de Energia Elétrica da Bahia e Rotary Club.

⁸ “*to sell city planning to the public*”. “Conferência” realizada por Milton da Rocha Oliveira, na Semana de Urbanismo de 1935. Comissão do Plano da Cidade do Salvador (1937)

*plano. Será preciso ainda juntar-se-lhe vida, cor local, um conjunto de matizes que emprestarão à obra carácter definitivo e originalidade*⁹. A noção de função social da propriedade é tratada através da constituição de 1934, que estabelecia que a base da propriedade é social¹⁰.

Encaminhar a realização de um plano para Salvador, criar um departamento municipal de urbanismo e instituir um “city manager” estão entre as principais diretrizes apontadas como conclusão da semana.

O EPUCS E A CIDADE DO SALVADOR (1942-1947): MARCHAS E CONTRAMARCHAS DA CONSTRUÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO

Após a criação da Diretoria de Urbanismo e Cadastro enquanto instância da administração pública municipal, o contrato para realização do plano da cidade do Salvador é firmado em novembro de 1942, em linha de continuidade com a Semana de Urbanismo, mas em outra conjuntura política. O golpe de Estado de 1937 instituiu uma ditadura civil no país e reduziu de forma significativa a sua ambiência política, com controle estrito sobre as possibilidades de reunião, manifestação e organização. Por outro lado, definiu um conjunto de políticas com seu respectivo aparato legal que buscavam implementar a construção de um setor capitalista nacional regulamentado, em estreita sintonia com a ação do Estado. A constituição da esfera pública passa agora necessariamente pela intervenção do Estado, de feição autoritária e majoritariamente centralizadora.

Em Salvador, contatos iniciais para a elaboração do plano haviam sido feitos, já em 1941, com o arquiteto e urbanista francês Alfred Donald Agache, que havia realizado o plano para o Rio de Janeiro, e com a firma Coimbra Bueno, que trabalhava em estreita sintonia com Agache e que, entre outras realizações, havia executado o plano para a construção de Goiânia, a nova capital do estado de Goiás.

No entanto, o contrato acaba sendo assinado com o engenheiro sanitário baiano Mario Leite Leal Ferreira, titulado pela Escola Politécnica da Bahia e pela Escola Politécnica do Rio de Janeiro e com formação suplementar em Harvard, em

⁹ “Propaganda de Urbanismo”, conferência realizada por José Lourenço de A. Costa, na Semana de Urbanismo de 1935. Comissão do Plano da Cidade do Salvador (1937)

¹⁰ Anhaia Mello apud “Conferência” realizada por Milton da Rocha Oliveira, na Semana de Urbanismo de 1935. Comissão do Plano da Cidade do Salvador (1937)

estágio financiado pela Rockefeller Foundation no início dos anos 30. O profissional exercia funções de professor catedrático da cadeira Higiene e Saneamento da Habitação da Escola Nacional de Belas Artes e professor livre docente da cadeira de Higiene e Urbanismo da Escola Politécnica, ambas da Universidade do Brasil, no Rio de Janeiro, além de experiência em outras esferas da administração pública, como nos serviços de água e esgotos.

Ele será o responsável pela coordenação, entre 1942 e 1947, do EPUCS – Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador, que marcará intensamente a história e as realizações do urbanismo na cidade.

- Ideais cívicos, limitação do direito individual e mostra de urbanismo

Entendendo o urbanismo como o “estudo do processo evolutivo das cidades e projeto da sua adequada estrutura”¹¹, Mário Leal vai caracterizá-lo como um problema social que só pode ser resolvido com a consolidação da consciência cívica e com “a utilização de elementos cooperantes, representativos de todas os setores da sabedoria humana, postos a serviço da causa comum e unidos da maior humildade e modéstia”¹². Conseqüência dessa visão, a equipe montada para o trabalho será formada por profissionais de diferentes origens disciplinares (engenheiros, arquitetos, advogados, botânicos, historiadores, médicos), que serão responsáveis pelos estudos do plano.

A cidade então é entendida basicamente como um processo de cooperação, derivada da “necessidade do estabelecimento do equilíbrio de conveniências, que importava na restrição de liberdade de cada um”¹³. Além disso, ela deveria ser compreendida, segundo ele, como evolutiva, não operando por saltos, mas por inflexões, estabelecendo uma curva contínua fácil de extrapolar no futuro, desde que se conheça seu passado e seu presente.

Mostrando influência do pensamento de Patrick Geddes e crença no conhecimento científico de largos horizontes como forma de abordagem privilegiada

¹¹ PREFEITURA DA CIDADE DO SALVADOR/OCEPLAN (1976)

¹² PREFEITURA DA CIDADE DO SALVADOR/OCEPLAN (1976)

¹³ Nesse sentido, o EPUCS considera que a legislação deva ser “adequada e flexível, [e] que, inspirada no moderno conceito de liberdade e direitos individuais assegurados na constituição, atenuar, todavia, quanto possível, os choques inevitáveis entre aqueles direitos e os supremos interesses da coletividade”. PREFEITURA DA CIDADE DO SALVADOR/OCEPLAN (1976)

da questão urbana, a proposta, em termos da conceituação do urbanismo se diferencia substantivamente da visão predominante na Semana de Urbanismo. Ao tecnicismo gerencial e propagandístico desta, o EPUCS, embora também com crença altamente técnica, pugna por um humanismo e um civismo mais próximos da sociedade urbana analisada e mais interessados no seu bem-estar¹⁴. Nesse sentido aponta também para a abertura do Escritório a diversos segmentos sociais que porventura se interessassem na discussão do trabalho¹⁵, bem como a execução de diversas maquetes, que permitissem uma maior facilidade de entendimento das proposições. O próprio processo de trabalho previa como etapa a ser cumprida a apresentação do plano “à livre crítica das entidades as mais idôneas, entre nós ou mesmo no estrangeiro” e, na seqüência, a preparação da obra de vulgarização do mesmo¹⁶. Ainda em 1945, os resultados obtidos foram levados a público, através de uma Mostra de mapas e maquetes¹⁷. O sentido de público tendencialmente aqui construído é triplo: o de responsabilidade frente ao coletivo, o de limitação do direito individual – inclusive o de propriedade – e o de abertura do processo de trabalho à crítica coletiva. Salvador, portanto, parece ter tido condições de desenvolver no período uma experiência mais arejada de concepção de um plano de urbanismo.

Por outro lado, essa experiência, é construída em pleno período da ditadura civil instaurada no país, revelando, também, o caráter ainda pouco aberto da esfera pública, seja por uma visão racionalizadora e cientificista da questão urbana, seja pela nova relação instaurada pela constituição de 1937, que, entre outras renúncias, abandona a relação estabelecida em 1934 entre a propriedade individual e o bem-estar coletivo¹⁸.

- Contrato privado e interesse público

A elaboração do Plano de Urbanismo de Salvador por Mario Leal Ferreira foi feita inicialmente através de contrato entre ele e a administração municipal da cidade

¹⁴ Necessário ressaltar, no entanto, que ideais de eugenia estavam também presentes na proposta, partícipes da sociedade predominantemente autoritária onde foi concebido.

¹⁵ Depoimento do Sr. Fábio Vieira, em 18/06/2007, sobre visita da turma de estudantes de engenharia ao escritório do EPUCS em 1946.

¹⁶ Carta de Mário Leal Ferreira ao prefeito Helenauro Sampaio, em 10/01/1947, apud PREFEITURA DA CIDADE DO SALVADOR/OCEPLAN (1976)

¹⁷ PREFEITURA DA CIDADE DO SALVADOR/OCEPLAN (1976)

¹⁸ Essa questão é retirada do texto constitucional de 1937, sendo o direito à propriedade remetido para legislação complementar, conforme artigo 122, item 14.

de Salvador. Um ano depois, no entanto, em função de problemas legais relativos ao estatuto que regia os funcionários públicos civis da União¹⁹, foi necessário que ele constituísse uma sociedade privada – Sociedade Escritório de Urbanística Ltda – para que pudesse ser dada continuidade ao contrato²⁰. Embora gestado fora do serviço público estrito, o desenvolvimento do plano se deu com bastante ênfase no papel da esfera pública na condução dos destinos da cidade. Exemplar disso é o parecer elaborado em 1945 pelo EPUCS sobre projeto de loteamento a ser implantado na cidade. No texto, Mário Leal Ferreira defende vigorosamente o papel do poder público como o ente que deve definir os destinos da cidade e dirigir o seu desenvolvimento²¹, bem como defende a necessidade de impor ao proprietário de terras que serão loteadas dois tipos de compensação em favor da municipalidade: a doação de áreas para logradouros e instalações de necessidade ou de utilidade pública e o pagamento de taxa de melhoria à medida que houver valorização fundiária decorrente de melhoramentos introduzidos pela prefeitura²².

Por outro lado, as ações do EPUCS estiveram também em articulação bastante estreita – embora não necessariamente sem conflitos – entre o escritório e a prefeitura. Essa cooperação significa a possibilidade de construção de uma cultura e de diretrizes urbanísticas compartilhadas, fato que será essencial para a continuidade do processo de planejamento no momento da finalização do contrato com a esfera privada. É significativo a esse propósito que, no momento da brusca interrupção dos trabalhos do EPUCS em 1947, em função da morte inesperada de seu coordenador, seus princípios sejam incorporados no âmbito da administração direta, transformem-se em lei municipal em 1948 e permaneçam sem alterações significativas até 1958. A riqueza dos pareceres sobre os empreendimentos a serem feitos na cidade a partir dos princípios estabelecidos pelo EPUCS revela com bastante clareza essa situação.

A reinstauração da plena vigência do estado democrático a partir de 1946 permitirá o aprofundamento da constituição da esfera pública, base sobre a qual a prática do urbanismo em Salvador se consolidará no período. As diversas inflexões e os caminhos da construção dessa esfera pública no urbanismo em Salvador

¹⁹ Por ser funcionário federal na Escola Nacional de Bellas Artes, o entendimento foi o de que não seria possível receber remuneração de outra instância de serviço público, no caso o município.

²⁰ PREFEITURA DA CIDADE DO SALVADOR/OCEPLAN (1976)

²¹ Ofício de Mário Leal Ferreira ao prefeito, apud PLANEJAMENTO v.6, n.1, jan/mar (1976)

²² PLANEJAMENTO v.6, n.1, jan/mar (1976)

continuam como campo rico e vasto de discussão, promissora perspectiva para outros trabalhos.

REFERÊNCIAS

COMISSÃO DO PLANO DA CIDADE DO SALVADOR CONFERÊNCIAS. Semana do Urbanismo, 20-27 de outubro de 1935. Salvador: Cia Editora e Graphica da Bahia, 1937

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATTOS, L. P. (Org.). Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002

FERNANDES, Florestan. REVOLUÇÃO BURGUESA NO BRASIL. Rio de Janeiro: Globo, 2006

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA/SEPLAN/TEC PLANEJAMENTO v.6, n.1, janeiro/março 1978

LEME, Maria Cristina da Silva (coord) URBANISMO NO BRASIL, 1895-1965. São Paulo: FUPAM/Studio Nobel, 1999

PREFEITURA DA CIDADE DO SALVADOR/OCEPLAN EPUCS. Uma Experiência de Planejamento Urbano. PLANDURB. Série Estudos Informativos n. 1. Salvador, 1976