

URBANISMO

FRANCISCO BURKINSKI

(Da Associação Brasileira de Municípios)

Sumário — 1. Generalidades — 2. Fundamentos legais do urbanismo — 3. Tendência do urbanismo em vários países — 4. Institutos Jurídicos, finanças e urbanismo — 5. Preparação e execução do plano da cidade — 6. Elementos do plano diretor e urbanismo — 7. Aspectos legais do urbanismo nos Estados Unidos — 8. Origens e tendências do urbanismo na União Americana — 9. Educação popular para o urbanismo.

1. GENERALIDADES

O URBANISMO é a administração municipal no sentido amplo da palavra.

Segundo THOMAS ADAMS, uma das mais aca-
tadas autoridades mundiais no assunto, “o urba-
nismo é a arte de planejar o desenvolvimento
das cidades, com o objetivo de assegurar saúde,
segurança e condições de trabalho aos seus habi-
tantes, provendo eficientes e convenientes formas
de circulação e fomentando o bem-estar ge-
ral”. (1)

Muitos séculos antes da era de Cristo já se
planejavam cidades. Todavia, somente a partir
do fim do século XIX o urbanismo tomou novos
rumos como ciência e arte.

Como causas predominantes do surto dos
planos de cidades sob bases racionais podemos
apontar o fenômeno da concentração da riqueza
e do aumento da população nas grandes cidades,
fatores estes que premiram os governantes a pro-
porcionar saúde e bem-estar social.

Como causa secundária pode-se dizer que o
urbanismo surgiu como um movimento de reação
ao rápido e desordenado desenvolvimento que
caracterizou as cidades dos fins do século XIX.

O plano de Chicago, iniciado em princípios
do século XX, teve por origem o desejo de pro-
porcionar mais ordem e beleza a uma das mais
rápidas cidades em desenvolvimento da era con-
temporânea.

Embora os problemas sejam diversos em cada
cidade, os mesmos princípios devem presidir à
preparação de todos os planos. Além disso é in-

dispensável a existência de um orçamento espe-
cial referente ao plano da cidade que, via de re-
gra, abrange de 20 a 30 anos, e, às vezes, mais.

THOMAS ADAMS assinala que na execução do
plano se devem observar os seguintes princípios:
verdade, proporção, adequação ao propósito e
coordenação das partes.

2. FUNDAMENTOS LEGAIS DO URBANISMO

Para o desenvolvimento dos planos urbanís-
ticos, tanto na Europa como nos Estados Unidos,
foi preciso que se lançassem previamente as suas
bases legais.

As crescentes reivindicações do povo por me-
lhores condições sanitárias e maior controle no
desenvolvimento das áreas suburbanas, manis-
tadas após 1870, influíram decisivamente na for-
ma da primeira legislação sobre urbanismo.

Na Itália, em 1865, foi promulgada uma lei
permitindo a cidades com mais de 10.000 habi-
tantes, a formular planos de remodelação e ex-
tensão.

Em 1874 a Suécia promulgou uma lei sobre
preparação e execução de planos urbanísticos, a
qual foi revista, respectivamente, em 1907 e
1917.

Na Prússia, em 1875 foi promulgada uma lei,
mais tarde emendada, acerca de sistema de ruas
e alinhamento de prédios.

Na Inglaterra, no mesmo ano, foi promulga-
da a primeira de uma série de leis sobre saúde
pública. Essas leis foram desde então desenvol-
vidas como base para as presentes leis sobre pla-
nos de saúde pública e urbanismo, todas visando
predominantemente a melhorar as condições de
habitação. Assim, o principal objetivo do *Town*
Planning Act de 1909, era melhorar as condições
sanitárias, mediante a construção de casas higiê-
nicas, sendo completada mais tarde por leis pro-
mulgadas, respectivamente, em 1919, 1921 e
1925.

Nos Estados Unidos o movimento em prol
dos planos de cidade se deve às cartas muni-
cipais.

Em 1891 foi promulgada a primeira lei so-
bre urbanismo na Pensilvânia.

Quase ao mesmo tempo em Massachusetts
tentativa foi feita para planejar o sistema regio-
nal de parques, o abastecimento de água e outros
serviços, na área metropolitana de Boston.

(1) THOMAS ADAMS — *Encyclopaedia of Social Sciences — City Plannings.*

Contudo, somente a partir de 1900 é que planos locais e regionais de urbanismo começam a tomar incremento considerável.

Além do plano da cidade de Chicago, em 1913, preparado por DANIEL BURNHAM, foi promulgada a *New York City and Village Planning Law*, e, em 1916 foi sancionada a *Zoning Law of New York City*.

Além da legislação sobre planos de cidade em geral, leis especiais, via de regra, são promulgadas tendo em vista a melhoria dos terminais de estradas de ferro e localização de áreas industriais; novas e amplas avenidas, com classificações sobre sua largura e caráter; espaços livres públicos e privados para recreação; centros cívicos e localização de edifícios públicos. Ademais, princípios são assentados regulando o controle da subdivisão de terrenos e regulamentos de zoneamento; e métodos de execução dos mesmos princípios são elaborados.

No Brasil há uma tendência de se agrupar em uma única lei (Código de Obras), todas as questões de zoneamento, de construções e divisão de terrenos.

Há países que possuem, em separado, um Código de Construções e um Código de Habitações.

3. TENDÊNCIA DO URBANISMO EM VÁRIOS PAÍSES

Até há poucos anos o desenvolvimento do urbanismo se restringiu a países da Europa e Estados Unidos. Entretanto, recentemente há uma tendência de se alastrar a países do Oriente e da América do Sul.

Nota-se, também, em virtude dos próprios meios de comunicação, uma tendência moderna para estender o urbanismo a regiões compreendendo áreas relacionadas economicamente a uma cidade central.

Os objetivos dos planos de cidade têm variado de país a país.

Na Alemanha e na Suécia a preocupação maior dos planejadores é o desenvolvimento de áreas novas e a melhoria dos centros existentes. Nas grandes cidades, como Berlim, a tendência é melhorar os prédios de apartamentos.

Na França a preocupação maior é o embelezamento das cidades.

Já na Inglaterra o fim do urbanismo é principalmente melhorar as condições sociais. O *Tow Planning Act* de 1909 teve por objetivo não só melhorar as condições de higiene, como também aumentar o espaço e a beleza das novas construções, sem aumentar os encargos dos contribuintes. Também se nota uma tendência para criar cidades-jardins.

A criação das cidades-jardins se deve ao movimento iniciado em 1898 por EBENEZER HOWARD através do livro que publicou preconizando cidades daquela natureza, destinadas a aumentar o padrão de vida das classes operárias. A primeira

cidade-jardim foi construída em 1903, por Raymond Urwin, sob o nome de Letchworth, vila operária, edificada a 50 milhas de Londres.

Atualmente os planos de cidade visam à reconstrução dos "slums" e estabelecimento de novas comodidades em espaços livres ao redor das cidades.

Os "slums" constituem os distritos onde predominam as casas antiquadas, frutos da grande densidade da população em certos bairros de Londres, Manchester e Liverpool. Apresentam um quadro doloroso de imundícies, de privações e de miséria.

O objetivo dos planos de habitação feitos na Inglaterra é combater as habitações coletivas, mediante a instalação de casas para uma só família.

Em algumas cidades norte-americanas mostra-se a mesma tendência. Filadélfia, por exemplo, em 1931, contava com 487 mil habitações das quais 484 mil se destinavam a uma só família.

Nos Estados Unidos, nos últimos 25 anos, o urbanismo e o zoneamento se difundiram largamente.

As atividades urbanísticas nesse país têm-se desenvolvido em dois sentidos: 1) Elaboração de planos de vias de comunicação e uso de terrenos, incluindo sistema de parques e centros cívicos; 2) Zoneamento.

Em 1930 havia quase 850 localidades nos Estados Unidos com planos de zoneamento preparados e mais de 300 agências de planejamento funcionavam em trabalhos sobre planos de cidades em geral.

A forma mais popular que o planejamento parcial de cidade tem tomado na União Americana é o zoneamento, principalmente tendo em vista as áreas sobre as quais se constrói.

O zoneamento, parte do plano da cidade, trata do estabelecimento dos distritos com o objetivo primordial de regular o uso da propriedade. Dá-se a intervenção do município para regular o uso ou abuso da propriedade, nocivos à saúde, segurança e bem-estar geral da comunidade.

Segundo THOMAS ADAMS quando o zoneamento é usado em combinação com as partes de um plano geral, talvez seja a mais importante da cidade.

Afirma ainda o ilustre urbanista que tudo que se fez na América do Norte sobre zoneamento pode ser considerado como uma fase experimental do urbanismo, ainda na sua infância.

Dentre os países da América do Sul onde se verifica uma tendência para planejar cidades, ocupam lugar saliente o Brasil, Argentina e Chile.

O arquiteto FRANCISCO PRESTES MAIA formulou para a cidade de São Paulo um plano de avenidas, verdadeiro plano diretor. Recife, Belo Horizonte e Goiânia têm seus planos diretores.

O plano do Rio de Janeiro, o mais importante da América do Sul, foi confiado ao urbanista AGACHE, o qual formulou também um projeto de lei sobre urbanismo, a ser aplicado a todas as ci-

dades do Brasil com mais de 10.000 habitantes, com fundamento na legislação francesa, inglesa e alemã.

O projeto, entre outras coisas, estabelece o regime jurídico que se deve aplicar na realização dos planos reguladores, e contém restrições ao domínio, matéria de expropriações, etc.

Hoje em dia funciona na Prefeitura do Distrito Federal a Comissão do Plano da Cidade, encarregada do plano regulador da cidade do Rio de Janeiro, a qual aproveitou muitas idéias sugeridas pelo famoso arquiteto francês.

Se bem que Buenos Aires conte com magníficas avenidas, não possui um plano de remodelação, extensão e embelezamento da cidade.

O urbanista francês M. BONVARD, contratado pela Prefeitura, formulou alguns projetos para o embelezamento da cidade, continuados por uma Comissão de Estética Edilícia e ampliados por M. FORESTIER.

Todavia, Buenos Aires se encontra em vias de ter seu plano diretor definitivo, mercê da criação da "Dirección del Plan Regulador de Urbanización y Extensión de la ciudad de Buenos Aires". (2)

Na cidade de Rosário, em 1929, foi promulgada uma ordenança pela qual se encarregavam vários engenheiros da elaboração do plano regulador da cidade, o qual foi executado.

Outras cidades como Tucumán, Córdoba, San Juan, etc., já têm seus planos diretores.

No Chile a lei geral sobre construções e urbanização, de 1.º de abril de 1932, determina que todas as povoações com mais de 8.000 habitantes deverão ter um plano de urbanização, que deve ser aprovado pelo Presidente da República.

4. INSTITUTOS JURÍDICOS, FINANÇAS E URBANISMO

Vários institutos jurídicos são levados em consideração no urbanismo.

As maiores dificuldades que se antepõem para levar a cabo os planos de urbanismo têm sua origem nos meios financeiros que as municipalidades dispõem para expropriar grandes extensões de terrenos.

Ora, para desenvolver seu plano de ação o município precisa de expropriar bens particulares. Na abertura ou ampliação de ruas, avenidas, parques e praças se requer a expropriação.

Entretanto, somente cabe ao Congresso ou Assembléias Legislativas Estaduais, com base na Constituição Federal, declarar determinada área de utilidade pública, única base prevista para expropriação.

Os bens expropriáveis geralmente são especificados nos projetos ou ordenanças que servem de fundamento à lei que autoriza a expropriação.

(2) Os dados que colhemos a respeito do plano diretor definitivo de Buenos Aires datam de 1943.

Para execução do plano regulador há leis orgânicas municipais que especificam os bens expropriáveis.

As indenizações despendidas pelas municipalidades com as expropriações, não lhes acarretam prejuízos quando há um bem elaborado plano de contribuições de melhoria.

Outra instituição legal digna de estudo é a imposição de restrições ao domínio, por motivos de ordem estética, higiênica, de segurança ou simples conforto.

5. PREPARAÇÃO E EXECUÇÃO DO PLANO DA CIDADE

Como todo e qualquer plano de governo, o da cidade exige a coleta de dados, sua análise, e, em seguida, com base nêles, a preparação, execução e controle do plano.

O primeiro passo da administração municipal para a elaboração do plano diretor consiste no preparo da planta cadastral e topográfica da cidade.

O eminente urbanista ARMANDO AUGUSTO DE GODOY, depois de salientar que não é possível governar convenientemente uma cidade, nem presidir à sua vida, às suas modificações e expansões, sem se conhecer bem a sua planta, conclui:

"Trata-se, portanto, de um conjunto de indicações e de dados que constituem elemento de ordem fundamental, a que se deu o nome de planta topográfica e cadastral, a qual é tanto mais útil quanto mais minuciosa fôr: na representação de tudo o que existir na superfície e no subsolo, e quanto mais de perto acompanhar as transformações realizadas na cidade a que se refere". (3)

De posse destes elementos essenciais, é indispensável a apresentação de um esquema histórico da cidade e estudos sobre o uso dos terrenos, dos prédios destinados à residência, indústria e comércio, número de famílias, sua raça, nacionalidade, etc., população, índice de emprego, fluxo de tráfego, ruas, parques, e jardins, escolas, transportes etc. Sobre o levantamento de informações para a elaboração do plano diretor da cidade assim se pronuncia a Associação Brasileira de Cimento Portland:

"As fontes de coleta das informações devem ser criteriosamente escolhidas, a fim de que possam merecer confiança os resultados obtidos. De maneira geral, as bibliotecas, museus, arquivos públicos ou particulares, etc., podem fornecer elementos de grande interesse, como também o preenchimento de questionários por pessoas e entidades conhecedoras da cidade e da região, pode trazer contribuição de inestimável valor". (4)

Feito o levantamento geral de todos estes fatores, têm-se informações adequadas acerca do que seja a cidade, e pode-se saber as tendências do seu desenvolvimento e o índice de suas potencialidades.

(3) Armando Augusto de Godoy — A urbs e os seus problemas — "Jornal do Comércio" — 1943, página 51.

(4) Revista Brasileira dos Municípios — Ano I, ns. 1-2, janeiro-junho de 1948 — pág. 59.

Para isso torna-se necessário apenas analisar cuidadosamente as informações obtidas, coordená-las e sistematizá-las, a fim de se constatar quais as suas relações e o rumo para onde converge a cidade. Efetivamente, os dados colhidos indicam as deficiências de alguns serviços municipais, os fatores econômicos, sociais e culturais da "urbs", o uso dos terrenos, as casas existentes, etc., proporcionando ao administrador um quadro geral das tendências da cidade, baseado no qual pode prever claramente o ritmo de aumento da população.

Conhecidas essas tendências, dá-se começo à preparação do plano regulador, o qual deve consistir numa determinação positiva dos objetivos do desenvolvimento da cidade. Com base no estudo destes objetivos, além de outras pesquisas, formula-se o plano geral para a cidade, o denominado plano diretor, modelo segundo o qual se faz o desenvolvimento da cidade.

Este plano diretor, chamado pelos americanos "master plan", tem por fim dirigir as tendências da cidade para objetivos que representam uma comunidade em equilíbrio, isto é, socialmente harmoniosa e economicamente eficiente.

As cidades geralmente seguem rumos errados, necessitando, pois, modificar o seu curso. Daí a importância transcendental que os planos diretores exercem na remodelação, extensão e embelezamento das cidades.

Como vimos, o plano regulador, embora parte de determinadas condições existentes e reconheça tendências de desenvolvimento, também tem por missão corporificar a concepção do que a cidade venha a ser no futuro.

Via de regra o plano diretor abrange três grandes itens:

- 1) Uso de terrenos e distribuição de população (zoneamento);
- 2) Distribuição de casas e prédios;
- 3) Estrutura das facilidades físicas.

O primeiro item indica as zonas industriais, comerciais e residenciais e a distribuição da população. Estes elementos constituem a base principal para o fornecimento de facilidades e serviços públicos eficientes e econômicos à população urbana. O zoneamento, além de dividir as cidades em distritos, estabelece para cada um deles os limites a que devem obedecer os edifícios, bem como o seu destino.

O segundo item trata do plano de habitações da cidade.

O terceiro item abrange o sistema de ruas, transportes, tráfego, serviços de utilidade pública, mercados, áreas de recreação, escolas e edifícios públicos.

Cumpra observar que o plano diretor não é um fim em si, mas sim um instrumento. E' preciso pô-lo em funcionamento. Para isso depende de vários fatores. Em primeiro lugar deve ser levado em conta o poder de polícia, na parte referente ao zoneamento, controle das subdivisões de terre-

nos e outras medidas regulamentares. Em segundo lugar é preciso estabelecer uma coordenação entre as atividades comuns do governo municipal relacionadas com o plano diretor, como seja melhoramento de ruas, etc. Em terceiro lugar convém levar em conta a sua dependência com o planejamento do "capital budget", isto é, com as despesas orçamentárias destinadas a investimento.

O poder de polícia somente se deve relacionar com o aspecto físico da cidade. O poder de polícia se manifesta no plano de zoneamento, nas regulamentações das subdivisões de terrenos, a fim de evitar as especulações e aumento do custo dos serviços públicos e no direito de expropriações por utilidade pública. Outra manifestação do poder de polícia se verifica na regulamentação de construção de casas, regulamentação do tráfego e regulamentações corretivas, isto é, relativas à demolição e reabilitação de casas.

Antes de executar uma ordenança sobre zoneamento é preciso examinar se há legislação própria a respeito, já que é preciso haver uma delegação do poder de polícia para o município tal fazer. Somente assim é feito o plano de zoneamento.

As regulamentações das subdivisões de terrenos precisam corresponder ao plano diretor. As leis estaduais e as leis orgânicas das municipalidades devem regular o assunto.

As atividades comuns da cidade que afetam sua estrutura física (manutenção e melhoria de ruas, melhoria das áreas de recreação, etc.) devem estar relacionadas com as recomendações do plano diretor.

Algumas recomendações do plano diretor requerem despesas que não constituem parte do orçamento comum, como seja, dotações para manutenção e melhoria de facilidades de ordem física. Geralmente se referem à aquisição de terras e terrenos e à construção de grandes obras públicas.

Para isso faz-se necessário a elaboração de um orçamento quinquenal ou decenal, sujeito a revisões, relacionado com o plano diretor da cidade.

6. ELEMENTOS DO PLANO DIRETOR E URBANISMO

Conforme vimos, o plano diretor abrange problemas de zoneamento, habitação e facilidades físicas da cidade.

a) Zoneamento

O zoneamento, problema urbanístico a que os norte-americanos dão importância singular, é o instrumento através do qual se executa a parte do plano diretor relacionada com o uso da propriedade privada e desenvolvimento que se opera sobre terrenos particulares, sendo portanto completamente distinto da parte relativa a usos e facilidades públicas.

O zoneamento estuda cada zona como uma função especial da cidade.

Napoleão foi o primeiro a prever a necessidade de se dar certa ordem a cada parte das cidades.

Segundo alguns autores o zoneamento começou, mediante disposições legais, nos Estados Unidos, onde a municipalidade de New York foi a primeira a aplicar seus princípios em 1910. Entretanto, o certo é que o zoneamento surgiu pela primeira vez na Alemanha, tendo logo se estendido à Suíça, aos países escandinavos, à Inglaterra, e, por fim, aos Estados Unidos.

Hoje em dia neste último país mais de 1.000 cidades e povoados estão zoneados.

A grande vantagem do zoneamento é evitar que se aplique no mesmo bairro o mesmo plano, protegendo assim sobremodo a higiene e a economia de cada um dos habitantes.

E' através do zoneamento que se resolvem problemas de comunicações, tráfego e abastecimento, tanto urbano como interurbano.

Há urbanistas que sugerem a criação de zonas administrativas na cidade, denominadas centros cívicos, onde se agrupam os edifícios públicos importantes, os quais dão extraordinário prestígio e relêvo à estética urbana, situando-se geralmente ao redor de uma praça ou sobre uma importante avenida.

Entre nós cumpre assinalar que a cidade de Goiânia, a caçula de nossas capitais, possui um formoso centro cívico.

Dificilmente se pode agrupar todos os serviços da administração municipal em um único edifício, mas há necessidade, não só por motivos de conveniência, como também de estética, de se centralizar em determinada parte da cidade os vários edifícios públicos.

Nos Estados Unidos há cidades como Denver, Newark e New York que se interessam por centros cívicos. Na medida do possível, nestas cidades, todos os edifícios públicos centrais estão localizados em espaços livres.

Deve também constituir preocupação das autoridades municipais, a localização, num só lugar, dos centros universitários.

Geralmente, as zonas suburbanas são aproveitadas para a localização de estádios, campos de esporte, preferentemente do lado onde correm os ventos predominantes. Também nos arredores da cidade se situam os hipódromos e os aeródromos.

No zoneamento da cidade ocupa um lugar importante a situação dos cemitérios.

A tendência da urbanística é transformá-los em cemitérios-parques. Últimamente tem-se obtido a transformação dos cemitérios mediante a construção de enormes galerias de nichos no subsolo e através da desocupação de construções, exceto os jazigos de aspecto monumental. A superfície do terreno dos cemitérios é utilizada para arvoredos, jardins e aléias.

Tôdas as partes do plano regulador devem ser interdependentes entre si, e particularmente com a plano de zoneamento que consiste na uti-

lização dos terrenos da maior parte da área do município, pertencente a particulares.

b) Habitação

O plano de habitação da cidade abrange toda a área residencial, atinge casas boas e más, casas de pequena renda e grande renda, problemas das casas coletivas e problemas das casas a serem demolidas e reconstruídas.

No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, assume grande importância o problema das favelas.

O DR. EDISON PASSOS, eminente engenheiro, em discurso proferido na Câmara dos Deputados a 30 de abril de 1951, depois de caracterizar as favelas como núcleos residenciais de formação espontânea e satélites de centros urbanos, bairros, etc., conclui dizendo que o problema das favelas constitui uma questão de planejamento e onde serão considerados:

a) o censo de cada favela existente e de cuja análise se podem obter os elementos necessários à eliminação e orientação dos imprópriamente favelados, e a população mínima a ser atendida;

b) localização da área julgada conveniente, sua aquisição, etc.;

c) projeto completo de urbanização, compreendendo tipos de residência, edifícios de administração, etc.;

d) financiamento, organização dos serviços de controle e assistência em geral.

c) Facilidades físicas

O estudo da estrutura das facilidades físicas compreende, como já vimos, na localização adequada das propriedades pertencentes à municipalidade.

Diante de tudo o que expusemos se conclui que o plano regulador supõe a reforma do traçado da cidade existente, tendo em vista a futura extensão da cidade. Compete-lhe, pois, contemplar o presente e prever o futuro, resolvendo questões de estética, economia, higiene, técnica, direito, topografia, etc.

Sintetizando o pensamento de W. B. MUNRO, podemos dizer que o urbanismo tem por fim proporcionar:

1) Bons meios de circulação (distribuição e arranjo das facilidades de transporte por água, vias férreas, bondes e veículos que transitam pelas ruas);

2) Bom sistema de ruas e boa distribuição de prédios;

3) Adequada localização de parques, campos de esporte, edifícios públicos e demais propriedades públicas de todo o gênero;

4) Tudo que se relacione com o controle da propriedade privada, mediante uma regulamentação legal;

5) Tudo que pode conduzir ao fomento da saúde pública, comodidade e bem-estar.

Muitos autores acham que este último item está fora do objeto do urbanismo. A tendência moderna, porém, é ampliar o campo de estudo do urbanismo às questões econômicas e sociais. Se não vejamos o que diz W. B. MUNRO:

"O urbanismo deve preocupar-se tanto dos homens como das coisas, e da vida diária do povo, e de modo especial promover a justiça social e econômica".

7. ASPECTOS LEGAIS DO URBANISMO NOS ESTADOS UNIDOS

O zoneamento, em última análise, é uma aplicação do poder de polícia exercido pelas autoridades públicas no sentido de controlar o uso da propriedade privada, tendo em vista um interesse público.

Entretanto, na esfera municipal o poder de polícia não se manifesta apenas no zoneamento mas também no controle das subdivisões de terrenos, no alinhamento de prédios e nos controles estéticos.

Zoneamento

A maioria das 1.322 ordenanças de zoneamento nos Estados Unidos se referem a fatores de uso de terrenos, altura e área da propriedade.

Aproximadamente um quarto delas regula apenas o uso de terrenos, e algumas controlam o uso de terrenos e a área da propriedade ou o uso dos terrenos e altura dos prédios, omitindo o terceiro fator.

Após 1916 alguns Estados adotaram "zoning enabling acts" concedendo às municipalidades o poder de zonear e estabelecer processos a serem seguidos na adoção das ordenanças de zoneamento.

Algumas cidades tentaram zonear, baseadas na sua autonomia municipal, mas foram mal sucedidas pelos tribunais.

Atualmente dos 48 Estados da União Americana, 37 têm leis regulando o zoneamento aplicáveis a todas as cidades, 8 têm leis aplicáveis a determinada classe de cidades e os outros 3 permitem a determinadas cidades zonear.

Contrôle das subdivisões de terrenos

O controle das subdivisões de terrenos começou a partir do momento que se elaboraram planos de vias públicas, os quais obrigavam os loteadores a se submeterem ao plano diretor da cidade.

A primeira medida neste sentido se nota na circunstância de as plantas de loteamento não poderem ser aprovadas antes da sanção das Comissões de Planejamento.

Alinhamento de prédios

O alinhamento de prédios se deve tanto a ordenanças especiais que estabelecem o alinhamento das ruas a serem ampliadas, como a ordenanças de zoneamento que estabelecem a testada das casas.

Contrôle estético

A Constituição Federal americana não permite o controle da propriedade tendo apenas em vista o embelezamento e não o interesse público.

Contudo, desde a decisão de 1909 da Corte de Massachusetts que achou poderem os fatores estéticos ser levados em consideração como "incidentes" da regulamentação, a ele se dá também importância.

8. ORIGENS E TENDÊNCIAS DO URBANISMO NA UNIÃO AMERICANA

A primeira comissão oficial encarregada da elaboração do plano da cidade foi criada, nos Estados Unidos, em 1907, e, desde então, aproximadamente 1.200 comissões oficiais funcionam nesse país.

Em 1909 realizou-se em Washington a primeira conferência importante sobre urbanismo. Segundo nos informa THOMAS ADAMS esta conferência acentuou os aspectos econômicos do que os estéticos, chamou a atenção sobre a necessidade de um levantamento técnico, e deu importância singular à necessidade de se coordenar racionalmente os problemas da cidade.

Aquela conferência, porém, foi sobretudo o grito precursor do movimento organizado de urbanismo que se iria desenvolver alguns anos depois.

A verdade é que os que tomaram parte na conferência de Washington, embora envidassem seus esforços no sentido de melhorar as condições urbanas, deram destaque à parte estética do urbanismo.

Foi em 1909, também, que o Comercial Club de Chicago publicou o famoso novo plano da cidade de Chicago, preparado por DANIEL H. BURNHAM.

Este plano, conquanto dê ênfase à parte arquitetônica da cidade, apreciou com clareza e simplicidade os objetivos do urbanismo, sendo pois colocado na vanguarda dos planos tendentes a focalizar correlativamente os diversos problemas da "urbs".

Tanto no plano da cidade de Chicago, como nos contemporâneos (Plano de Dallas, plano de Rochester e plano de Madison), há uma evidente tendência para tratar predominantemente de assuntos referentes a melhoramentos locais e considerações sobre trânsito e transporte.

A partir de 1910, quando começa a regulamentação pública da propriedade privada, o urbanismo assume papel de grande importância.

Surge então o zoneamento, parte fundamental dos planos diretores.

O zoneamento racional consiste na divisão da cidade em zonas, na concentração de população, e na regulamentação da altura e volume dos edifícios.

Em 1913 a *New York Height of Buildings Commission* publicou um relatório que serviu de

base à primeira ordenança de zoneamento racional adotada pela cidade de New York, em 1916.

Em 1917 o Conselho Municipal de Chicago recomendou à Assembléia Legislativa do Estado de Illinois a adoção de uma emenda ao Cities and Villages Act, o qual permitia a criação de zonas distritais.

Desde então o zoneamento tomou impulso considerável nos Estados Unidos. Hoje em dia há mais de 1.300 comunidades zoneadas.

Somente depois de muitos atritos entre as classes sociais é que o zoneamento conseguiu vencer.

Para convencer a classe média da valia do zoneamento apregou-se insistentemente que a área residencial que ocupava era constantemente invadida por armazéns, garagens e apartamentos. Fazia-se, pois, mister a criação de zonas residenciais próprias, onde a saúde, a segurança e o bem-estar eram amplamente amparados.

Relativamente à posição dos grandes proprietários foi necessário conceder muito mais área para o comércio e a indústria do que podia ser absorvida, a fim de que se contentassem.

A partir do momento em que o poder público intervém na propriedade privada, amoldando-a à sua função social, através do zoneamento, começa um dos capítulos mais importantes do exercício do poder de polícia.

Quase simultaneamente ao zoneamento, começam os primeiros debates sobre a subdivisão de terrenos, reflexo da influência do *Gardens City Movement* iniciado ativamente em princípios do século XX na Grã-Bretanha.

O planejamento das subdivisões de terrenos, porém, se tornou importante quando os automóveis e o rápido trânsito suburbano apressaram o êxodo da população dos centros congestionados para a luz e o ar da periferia urbana.

No mesmo ano em que foram tomadas as primeiras medidas tendentes a zonear as cidades, foi criado o *American City Planning Institute*.

O ano de 1920 assinala um marco significativo na história do urbanismo norte-americano.

A partir daquela data algumas transformações se deram na organização dos planos da cidade e no campo dos serviços técnicos.

A preparação dos planos da cidade por organizações cívicas voluntárias é substituída pelo planejamento por comissões de planejamentos oficiais semi-independentes. O plano diretor começou a ser preparado por firmas na base de um contrato pelo prazo de 1 a 3 anos.

Em 1922 já havia 185 comissões oficiais de planejamento.

Depois de 1920 nota-se claramente a tendência para desenvolver títulos, sob os quais os planos eram preparados.

De um modo geral os títulos assim se dividiam: 1) Zoneamento; 2) Ruas; 3) Trânsito; 4)

Transportes; 5) Recreações públicas; 6) Arte cívica ou aparência cívica.

O Official Plan of the City of Cincinnati, de 1925, contém a primeira tentativa urbanística no sentido de uma programação a longo prazo de construção de escolas.

O monumental *Regional Plan of New York and its Environs* é a maior tentativa de plano regional elaborado nos Estados Unidos. Sua preparação começou em 1922 e terminou em 1929, sob a supervisão de THOMAS ADAMS.

Este plano se compõe de oito volumes de pesquisas sobre:

1. Principais fatores econômicos e arranjo metropolitano.
2. População, valor dos terrenos e governo.
3. Tráfego de avenidas e ruas.
4. Trânsito e transportes.
5. Recreações públicas.
6. Edifícios — seus usos e espaços livres.
7. Planejamento da área vizinha e da comunidade.
8. Condições físicas e serviços públicos.

Os problemas abordados nos dois primeiros itens até hoje não foram ultrapassados em importância.

Depois de 1920 o planejamento regional assumiu grande importância nos Estados Unidos.

A tendência do urbanismo após 1920 era dar atenção preferentemente aos melhoramentos locais, pôsto que na prática não fôsse amplamente desenvolvido pelas agências de planejamento.

Os problemas que envolviam o zoneamento preponderaram na década de 1920/30. E não é exagerado se afirmar que o fato de os proprietários se submeterem às ordenanças referentes a zoneamento se deve à preservação e aumento do valor de suas propriedades. Daí porque na citada década houve até líderes de organizações privadas, sem falar nos próprios urbanistas, que apregoavam a necessidade do planejamento na administração municipal, evitando que prementes problemas econômicos e sociais fôssem atacados.

A crise de 1930 alterou profundamente todo o campo de atividades administrativas nos três níveis de governo. Os problemas sociais que sempre existiram nas cidades se agravaram sobremaneira, obrigando o governo federal, estadual e municipal, a assumir a responsabilidade de dirigir a sua ação no sentido de proporcionar amplo bem-estar social.

A partir de então os melhoramentos locais ficaram em plano secundário.

As comissões de planejamento das principais cidades forcejam por manter técnicos em seus quadros funcionais. E após 1932 as comissões

começam a se preocupar com complexas questões de ordem econômica e social, tais como, desigualdade de renda, casa popular, desemprego, taxa de delinquência, causa das doenças, o custo de prestação dos serviços municipais, etc.

Todavia, na prática, a maioria dos trabalhos executados pelas agências específicas de planos da cidade se reduzem a atacar apenas uma parte do plano geral, de preferência o zoneamento.

Até 1936 havia 933 comissões de planejamento. Todavia, até mesmo os aspectos físicos da cidade não haviam sido completamente planejados.

Alguns estudos, nomeadamente os referentes a esgotos sanitários, abastecimento de água, planos de escolas e bibliotecas, eram feitos por repartições outras que não a Comissão da Cidade.

Atualmente as Comissões consagram grande parte de seus estudos a problemas de zoneamento, ruas e parques.

Uma das funções básicas da Comissão de Planos da Cidade é coordenar os vários planos departamentais. Mas na prática o que se verifica é duplicidade ou ignorância de planos. *A coordenação dos vários planos da administração municipal constitui um ideal a atingir.*

Apesar de tudo os Estados Unidos contam presentemente com 1.000 Comissões de Planejamento, aproximadamente.

Vejamos, em linhas gerais, a evolução gradativa das Comissões de Planejamento.

Nos primeiros anos do século XX, os planos da cidade eram elaborados a expensas de emprêsas particulares. Havia interesse apenas no plano e não em estabelecer uma nova agência municipal. Tanto isto é verdade que o Plano de Chicago foi publicado pelo Commercial Club e oferecido como uma dádiva à cidade.

Desde o momento que se cogita da instauração de comissões oficiais de urbanismo, começa uma nova fase.

A Comissão do Plano de Chicago, a princípio se compôs de 328 membros, inclusive munícipes e membros do Conselho Municipal. Entretanto, a partir do momento em que o Conselho Municipal concordou em votar uma dotação orçamentária à Comissão, esta se estabelece historicamente como agência oficial, embora financiada em grande parte por emprêsas particulares.

Cincinnati seguiu o exemplo de Chicago e sua Comissão foi uma das poucas, pelo tamanho da cidade, que instituiu comissões oficiais cujo trabalho era constantemente financiado por fundos municipais.

Os membros da Comissão de Planejamento, atualmente, são nomeados pelos Prefeitos. Na prática o exercício do planejamento não tem sido encarado como um instrumento auxiliar do chefe executivo, e muito poucas Comissões têm "staff" independente de outros departamentos.

As Comissões de Planejamento das grandes cidades têm apenas um esboço de "staff" e as pequenas nem "staff" regular.

O tipo ideal de Comissão de Planejamento deve ser organizado mais ou menos da seguinte forma:

Sua finalidade deve ser essencialmente *consultiva e coordenadora*. A superintendência será dada a um diretor, de nomeação do chefe da administração, com a função de fazer um apanhado geral das atividades do governo municipal e através do contato com os seus funcionários, formar o programa geral de atividades.

Subordinado ao Diretor, deve haver um chefe de planejamento, sob cuja jurisdição agem técnicos em engenharia, arquitetura, economia, administração pública, geografia e direito. Devem estes técnicos fazer um estágio de treinamento nos vários departamentos administrativos, uma vez que o planejamento geral consiste visceralmente na coordenação dos planos departamentais.

Nas pequenas cidades onde uma agência de planejamento é exequível o órgão "staff" pode ser reduzido a uma única pessoa, contratada para trabalhar apenas em determinados meses do ano.

9. EDUCAÇÃO POPULAR PARA O URBANISMO

O sucesso ou insucesso do trabalho de qualquer agência encarregada do plano da cidade, depende em grande parte do amparo público.

Por isso é preciso educar o povo de tal forma que acabe compreendendo que tudo que se faz é em seu benefício.

Torna-se necessário, pois, uma ampla divulgação acerca das vantagens que o urbanismo proporciona, familiarizando assim o público com o objetivo que se tem em mira.

O ilustre engenheiro ARMANDO AUGUSTO DE GODOY, iniciou há anos atrás uma grande campanha através de jornais e do rádio, demonstrando a grande importância do urbanismo para a remodelação, extensão e embelezamento de nossas cidades, principalmente do Rio de Janeiro.

Essa campanha tem sido seguida por uma plêiade de engenheiros e administradores, os quais compreenderam a necessidade inadiável de explicar ao povo sobre a nova orientação a ser seguida pelas cidades do Brasil, no sentido de conduzi-las a um futuro de progresso e bem-estar geral.

Nos Estados Unidos, amplo emprego se faz e grande partido se tira da publicidade através de jornais, folhetos, relatórios, cartazes e conferências, destinados a orientar e educar o povo, veiculando idéias e ensinamentos novos. Além disso, nos cursos primários, ampla é a divulgação feita de rudimentos de urbanismo.

Estes exemplos devem ser seguidos pelos prefeitos de todo o Brasil, a fim de forjar uma mentalidade própria, apta a receber sem receios e com pleno conhecimento do assunto, qualquer plano de remodelação das cidades em que habitam.