

Competências em disputa: regulamentação de construções no I Congresso de Habitação, 1931

Competences in dispute: construction regulation in the I Housing Congress, 1931

Raquel Oliveira Jordan [1]

Resumo

O artigo busca problematizar o debate sobre as leis referentes a construções em São Paulo a partir do I Congresso de Habitação de 1931, momento de recente ruptura nas instâncias de deliberação legislativa e ao mesmo tempo que novos dispositivos legais estavam em vigor. Embora voltado à habitação, como abordado na maior parte da historiografia, a regulamentação sobre construções foi tematizada nas teses e nas conferências, além de ser objeto de polêmicas nas sessões plenárias com resultados, muitas vezes, distintos dos indicados naqueles trabalhos. A abordagem analisa a composição dos profissionais presentes no congresso, bem como as dinâmicas das discussões. Espera-se contribuir com os estudos sobre o tema ao discutir uma ausência de consensos sobre esses regulamentos nesse debate.

Palavras-chave: I Congresso de Habitação; Instituto de Engenharia; código Arthur Saboya; legislação urbanística; São Paulo.

Abstract

The article seeks to problematize the debate on the laws regulating construction in São Paulo based on the I Housing Congress of 1931, a moment of rupture in the spheres of legislative deliberation, while new legal provisions were in force. Although focused on housing, as discussed in most of the historiography, the construction regulation was the theme of theses and conferences and the object of controversies in plenary sessions, with outcomes that, frequently, were different from the results indicated in those works. The study analyzes the composition of the professionals present at the congress and the dynamics of the discussions. The aim is to contribute to studies about the topic by discussing the lack of consensus on the regulation in this debate.

Keywords: I Housing Congress; Institute of Engineering; Arthur Saboya code; urban planning legislation; São Paulo.



A legislação sobre construções como problema

“Pelas plantas todos puderam se certificar que a ‘cidade clandestina’ que cresceu ao lado da oficial é maior do que esta”. (Congresso de Habitação I, 1931, p. 300)

“Estamos nesta situação: a Prefeitura não pôde estabelecer dimensões mínimas de lotes, não pôde impor um traçado sanitário de ruas, porque isto é exorbitar do direito de regulamentação, do uso e gozo da propriedade assegurado pela Constituição Nacional”. (Ibid., p. 90)

Retirados dos anais do I Congresso de Habitação ocorrido em maio de 1931, na cidade de São Paulo, os trechos acima recortam dois diagnósticos sobre o crescimento da cidade nesse início da década de 1930, coincidentes, pode-se dizer, com leituras recentes da sua urbanização: imobilidade da ação pública sobre o regulamento das construções e, expansão urbana de modo irregular, em paralelo à cidade que se percebia nos mapas e nos levantamentos cadastrais organizados pela prefeitura.¹ No centro do impasse, uma legislação que seria mais propensa aos direitos do proprietário do que aos direitos do público, pretensamente ali representado na ação da municipalidade.

De modo semelhante, o prefeito José Pires do Rio, nos anos de 1926 a 1930, aponta um exagerado crescimento da cidade pelo alcance do marco de um milhão de habitantes, e o aumento explosivo de 6 mil construções ao ano (Pires do Rio, 1928, p. 26), chegando ao quadro de 75% das casas com menos de 25 anos de construção (Pires do Rio, 1929, p. 2).² A época também coincide com a dissolução da câmara de vereadores oficializada no Decreto do Governo Provisório n. 19.398 de novembro

de 1930, bem como com a promulgação de um novo código municipal de obras – conhecido como código “Arthur Saboya”, nome do autor dessa consolidação de leis e do Diretor Municipal de Obras daquele período. O I Congresso de Habitação de 1931 reuniu autoridades públicas centrais nesse debate, como Luiz de Anhaia Mello, nomeado prefeito da cidade em dezembro de 1930, agentes envolvidos na redação do código como o próprio Arthur Saboya e, ainda, autores de críticas públicas a essa legislação, como o engenheiro-arquiteto Alexandre Albuquerque que, além de apresentar um trabalho e uma conferência sobre o tema, atuou como presidente do congresso.

O evento, entretanto, não discutiu apenas o código, mas abordou diversos aspectos da legislação sobre construções, não somente aquelas circunscritas à cidade de São Paulo. Seja a partir da experiência dos autores em trabalhos nas cidades de São Paulo, do Rio de Janeiro, de Buenos Aires e de outras, seja a partir da análise das legislações adotadas por diversos países, foram colocados em questão aspectos centrais da regulamentação sobre construções daquele período: regulamento fundiário, taxa de melhoria, condições para loteamento particular, autorização da atividade profissional, assim como aquelas circunscritas a habitação: higiene, barateamento de materiais, dimensões mínimas de lotes e da habitação econômica, altura do pé-direito, revestimento e espessura das paredes, entre outros.

Para parte da historiografia, a década de 1930 inaugura uma mudança na percepção do poder público sobre as construções, compreendida não apenas como um problema sanitário, mas também de urbanismo (Feldman, 2008, p. 49).³ Contudo, o debate sobre a legislação tem sido pouco examinado nos trabalhos que

discutem o congresso. Apesar da importância desses trabalhos para o tema, a questão da habitação, sobretudo a do tipo “popular”, tem sido o objeto principal das abordagens. Centradas no debate de propostas e concepções de habitação e urbanismo (Carpintero, 1990; Bonduki, 1999; Freitas, 2005; Martins, 2013), da tipologia de apartamentos (Correia, 2017), bem como da convergência temática da habitação de tipo econômica em demais eventos do período, sendo mencionados, na maior parte dos trabalhos, os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna e os Congressos Panamericanos de Arquitetos (Bonduki e Koury, 2007; Martins, 2013; Dedecca, 2018).

Como discute Donatella Calabi, diversas definições sobre o urbanismo coincidem em afirmar o seu nascimento a partir da segunda metade do século XIX como uma resposta aos problemas identificados pela progressiva industrialização e pelo rápido aumento populacional nas cidades. A partir de um conjunto de instrumentos – projetos, leis, conceitos –, a disciplina configurou-se como uma prática técnico-administrativa ou, em outros termos, uma ciência política emergida da sua “afirmação de cientificidade [...] e sua ambição por obtê-la” (Calabi, 2012, p. XXVIII). Segundo a autora, ainda que com limites elásticos, uma compreensão da sua institucionalização pode ser encontrada em momentos precisos: “no ensino, na constituição dos institutos profissionais, nos momentos de controle do desenvolvimento da profissão, na aprovação de instrumentos técnicos”, mas, sobretudo, nos temas eleitos ao longo do tempo para convergir os esforços em torno da sua legitimação social e política (ibid., p. XXIV). Ao contrário da busca por definições, a partir

do estudo desses momentos, pode-se chegar, segundo Calabi, a uma história das práticas do urbanismo – ou como busco discutir neste artigo, um estudo desses esforços no debate sobre a construção de instrumentos legais para a resolução dos problemas identificados nas cidades –, sempre em jogo, no entanto, com as formulações teóricas.

A partir de tal proposição crítica, e pelo objetivo de tornar mais complexa a leitura da legislação a partir de debates que a constituem, a abordagem proposta neste artigo focaliza um momento em que as leis sobre construções foram colocadas como pauta pelos especialistas a partir do I Congresso de Habitação de 1931. Desse modo, espera-se discutir: quais propostas e críticas a esses regulamentos estavam em discussão no I Congresso de Habitação de 1931? Quem eram os autores dessas propostas? Eventos como o I Congresso de Habitação de 1931 – e os debates nele protagonizados – exerceram algum efeito nesse debate constitutivo do campo profissional do urbanismo?

Para tanto, a primeira parte do artigo recorta uma topografia dos participantes do congresso, os principais agentes envolvidos na sua organização, suas ocupações naquele período, bem como as expectativas para o evento. Já a segunda parte focaliza as resoluções apresentadas nas teses, o confronto com os debates nas sessões plenárias e os votos dali resultantes. Procedimentos que me permitem, por fim, explorar as indefinições e as disputas em torno da formalização de regulamentos sobre construções naquele período e colocar em questão a percepção sobre um consenso em torno dessa legislação.

Um congresso dos “technicos”

Realizado entre 23 e 31 de maio de 1931, o I Congresso de Habitação foi organizado pela Divisão de Arquitetura do Instituto de Engenharia (IE) de São Paulo, com patrocínio oficial da prefeitura municipal e da Secretaria de Estado da Viação e Obras Públicas. Anexo ao congresso, e com duração estendida a este ao longo de 25 dias, funcionou a Exposição de materiais de construção com a participação de escritórios de engenharia e de arquitetura, fornecedores de materiais, companhias construtoras e de financiamento. Ao todo, congresso e exposição movimentaram cerca de 246 congressistas, 56 expositores e 41 mil visitantes (Congresso de Habitação I, 1931, p. 17 e pp. 377-386). Na época, era presidente do Instituto de Engenharia de São Paulo Francisco Emygdio da Fonseca Telles, engenheiro eletricitista e de minas pela Universidade de Liège na Bélgica. Telles acumulava os cargos de diretor e de professor catedrático de eletrotécnica da Escola Politécnica de São Paulo e, logo após o término do congresso, assume, em julho, a Secretaria de Estado da Viação e Obras Públicas com mandato até o ano seguinte.

Responsável pela sua organização, bem como por aprovar o regulamento e os temas para as teses, o comitê executivo do congresso, eleito em janeiro daquele ano, era presidido por Alexandre Albuquerque, engenheiro-arquiteto diplomado pela Escola Politécnica em 1905, da qual também era professor catedrático de História da Arquitetura e Arquitetura Civil, e, na época, diretor em final de mandato da Divisão de Arquitetura do IE, do qual também foi seu presidente no biênio de 1923 e 1924, além de ser ex-vereador do município

em legislaturas de 1926 a 1930.⁴ O comitê era formado por um secretário, José Maria da Silva Neves; pelo diretor da Exposição de materiais anexa ao congresso, Carlos A. Gomes Cardim Filho, na época, diretor da Escola Normal Secundária; e de um tesoureiro, Amador Cintra do Prado, também autor de uma tese apresentada no congresso. Todos estes diplomados engenheiros-arquitetos pela Escola Politécnica de São Paulo quase no mesmo período: Prado em 1921, Neves em 1922 e Cardim Filho em 1925. Em maio, na sessão inaugural do congresso, a organização foi completada pela eleição da mesa diretora, presidida por Albuquerque e que contou com um vice-presidente e dois presidentes de honra.

Dacio Aguiar de Moraes, eleito para o cargo de vice-presidente, era engenheiro-arquiteto com formação pela Real Escola Superior de Stuttgart na Alemanha e, na época, possuía escritório próprio, a Construtora Dacio A. Moraes, além de ocupar a diretoria do Instituto Paulista de Arquitetos (IPA) como seu primeiro tesoureiro. Em 1916, Moraes havia participado da concorrência de projetos para casas proletárias econômicas promovida pela prefeitura municipal, da qual recebeu prêmio de primeiro lugar na tipologia de habitação geminada (Souza, 1918, p. A39e-f). Pode-se pensar que a experiência foi reforçada pelo congresso, uma vez que Moraes também foi membro da primeira comissão de teses que preparou os votos dos trabalhos sobre habitação econômica. Já, para os cargos honorários, foram indicados o prefeito da capital, Luiz de Anhaia Mello, autor da conferência inaugural, engenheiro e professor da Escola Politécnica de São Paulo, e o Secretário de Estado da Viação e Obras Públicas da época, Alberto de Oliveira Coutinho, engenheiro civil pela mesma escola. Ambos, ex-presi-

dentos do IE, Anhaia Mello nos biênios de 1929 a 1930 e 1933 a 1934, e Alberto Coutinho nos anos anteriores, de 1927 a 1928.

A mesa foi completada por Álvaro da Costa Vidigal, diplomado engenheiro em 1921 pela Escola de Engenharia Mackenzie, na relatoria de publicidade e na diretoria da exposição conjuntamente a Carlos Cardim Filho, bem como por Christiano Ribeiro da Luz Junior, engenheiro civil formado em 1923 pela Escola Politécnica de São Paulo, designado o relator das atas.⁵ Ainda na parte gráfica e de publicidade, Bruno Simões Magro e José Maria da Silva Neves foram indicados para a elaboração dos cartazes. Silva Neves era engenheiro-arquiteto formado em 1922 pela Escola Politécnica, sócio fundador do IPA, além de fundador e professor da Academia de Belas Artes de São Paulo com Alexandre Albuquerque e Carlos Cardim Filho.

Na época, Neves acumulava a atividade docente com a atuação na Secretaria de Estado da Viação e Obras Públicas, da qual será, nos anos seguintes ao congresso, diretor da seção de arquitetura do Serviço de Prédios Escolares.⁶ Já Bruno Simões Magro era engenheiro-civil pela Escola Politécnica de São Paulo e, na época, engenheiro da Estrada de Ferro Sorocabana, professor interino em diversas disciplinas na Escola Politécnica e presidente do IPA, fundado no ano anterior.⁷ Magro também havia sido fundador do IE, do qual participou de sua primeira diretoria.

Se faz notar, nessa composição, a presença de instituições técnicas, de ensino e órgãos públicos voltados às questões urbanas, quatro delas com maior recorrência de membros: a Escola Politécnica de São Paulo, o IE, o IPA e a Secretaria de Estado da Viação e Obras Públicas. Embora em menor número entre os organizadores, também estiveram

presentes a municipalidade, a partir do prefeito Anhaia Mello, profissionais com atuação na Academia de Belas Artes de São Paulo e com formação na Escola de Engenharia Mackenzie. É importante mencionar que as próprias atas do congresso conservaram a preocupação de indicar a formação técnica dos congressistas, publicando, junto aos trabalhos, o título em engenheiro civil, engenheiro-arquiteto, bem como, em alguns casos, a ocupação em funções públicas ou privadas.

Os organizadores tinham, em comum, o trânsito em cargos de direção nessas instituições em períodos anteriores ou logo após o evento. Um indício, pode-se pensar, da projeção esperada para esses debates, sobretudo se notarmos que tanto Francisco da Fonseca Telles, quanto Alberto Oliveira Coutinho e Luiz de Anhaia Mello ocuparam o cargo de Secretário de Estado da Viação e Obras Públicas após mandatos na presidência do IE, organizador oficial do evento;⁸ bem como, em alguns casos, a participação nas duas associações da classe profissional: o Instituto de Engenharia, fundado em 1917, e o Instituto Paulista de Arquitetos, fundado um ano antes do congresso, em julho de 1930, a partir das recomendações dos Congressos Panamericanos de Arquitetos.⁹ Na época, a nova associação não foi recebida sem polêmicas, a exemplo da reivindicação de Amador Cintra do Prado para quem a Divisão de Arquitetura do IE deveria ser reconhecida como a única instituição oficial em São Paulo na defesa da classe profissional.¹⁰

Do debate entre as associações de classe para a regulamentação profissional é interessante retomar uma fala de Bruno Simões Magro na solenidade de fundação do IPA pela forma como é abordado o tema da construção de modo distinto do que será estabelecido pelo

Congresso de Habitação. Em seu discurso, Magro discutia um duplo perfil do arquiteto, voltado à técnica, mas sem descuidar da estética, e o desafio que a arquitetura encontrava na atualidade, segundo ele, cada vez mais utilitária e “perdendo aos poucos seu caracter symbolico e monumental”. E finalizava dizendo ser “impossível separar arte da construção”, e que “crear belleza é função primordial do architecto que em toda a utilidade deve ser um pretexto para sua arte” (Instituto Paulista de Architectos, 1930, p. 2).

Conteriam tais formulações apenas uma proposição retórica? A presença de profissionais de diferentes instituições voltadas às questões urbanas e à classe profissional seria um indício de uma rivalidade na busca de estabelecer hierarquias nesse debate que almejava encontrar soluções aos problemas da habitação? (Novo, 2018, p. 45.). Mesmo que destinada à cerimônia de instalação do IPA, a fala de Simões Magro parece estabelecer um contraste com a proposta da Divisão de Arquitetura do IE em priorizar, no congresso, as questões sobre construção, deixando o ponto de vista artístico para uma segunda edição que deveria incluir também o urbanismo.

Apresentado por Alexandre Albuquerque, o enfoque restrito às questões da habitação respondia, segundo o engenheiro, às tentativas anteriores, e frustradas, do IE em organizar um congresso mais amplo sobre os diversos temas das engenharias.¹¹ No entanto, o “momento de reformas” era avaliado como oportuno por Albuquerque, para que os “tecnicos [...] mostrem, sob o seu ponto de vista especial, algumas das trilhas que devem ser aproveitadas pelos dirigentes” (Congresso de Habitação I, 1931, p. 19). Já Álvaro da Costa

Vidigal, diretor da exposição de materiais, definiu finalidades mais amplas ao congresso logo após a sua realização:

Fomentar a construção da casa economica; tornar mais conhecidos os materiaes de construção existentes no mercado [...]; promover por meio de theses e suas conclusões, a mais ampla discussão das nossas leis sobre construcções, nossos processos constructivos, o maior conforto pelo menor custo, enfim, o estudo de todos os problemas que dizem respeito à habitação, considerados o fornecedor, o engenheiro, o architecto, o inquilino, o proprietário e a collectividade. (Ibid., p. 344)

Outra fala, de Henrique Doria, reforça uma busca em delimitar o programa do congresso às questões da construção, no entanto, somente àquelas tidas como técnicas, elencadas pelo engenheiro como as de: “hygiene, a eficiencia economica e a technica dos materiaes e dos processos constructivos e a função social da habitação” (ibid.). A sugestão do programa fora formulada alguns meses antes do congresso e seguia uma avaliação negativa ao tratamento das questões estéticas “por escaparem à precisão mathematica das conclusões exactas e scientificas” (ibid., p. 14).

Além disso, para Henrique Doria, deveria ser parte dos objetivos “desenvolver a [...] organização associativa” e colocar “em pratica o cooperativismo scientifico”, definido por ele como algo “que colloca ao alcance de cada um a experiencia de todos”. Assim como Vidigal, Doria delimita os grupos potencialmente interessados: “[o] publico, a administração publica, [...] a classe dos architectos, dos engenheiros especializados em architectura, dos constructores idôneos e, também, às industrias dos materiaes destinados a construcções”

(ibid., p. 13). Entre a técnica e a estética, incluindo ou não a classe dos construtores, muitos deles não diplomados, parece se desenhar na fala desses engenheiros uma disputa pela organização dessas pautas e dos problemas enfrentados nas práticas dos profissionais em torno das construções.¹²

Um dos trabalhos – enviado pelo arquiteto argentino Raul Pasmann – dá o tom da importância esperada com o congresso:

La concurrencia a Congresos realizados en distintos países de Sud América en los cuales hemos tomado parte, enviando planos, maquettes y fotografías de las construcciones efectuadas por la Comisión nacional de Casas Baratas, han evidenciado de una manera concluyente, la aceptación del sistema de edificación y las conclusiones técnicas a que se há arribado, para que las mismas resultem baratas y al alcance de la familia de exíguos recursos, sin desmedro de la faz arquitectónica. (Ibid., p. 49)

Pode-se pensar, a partir da fala de Pasmann, uma expectativa de que as propostas ali defendidas fossem avaliadas pelos congressistas, culminando não apenas na deliberação dos votos oficiais, mas também, na legitimação e na adoção daquelas práticas.¹³ A composição do evento envolvendo engenheiros, arquitetos, médicos, autoridades políticas, setores da indústria e do comércio, bem como o seu formato entre a apresentação de teses, a exposição dos materiais da indústria da construção e a publicação de votos referendando ou não aqueles trabalhos, parece reforçar essa busca dos organizadores em reunir as demandas sobre as questões da construção, seja pela busca de consensos sobre esses trabalhos, seja pela busca de abarcar os diversos interessados no tema.

O enfoque reduzido permaneceu no regulamento do congresso que trazia como finalidade o “estudo e a discussão de assumptos relacionados com o problema da habitação” (ibid., p. 15). Para tanto, foram eleitos cinco temas de teses além de uma pauta livre, para contemplar aqueles temas não referenciados oficialmente: 1) Habitações econômicas, programas, loteamento do terreno, distritos; 2) Habitações coletivas, casas de apartamentos, inquilinos e proprietários; 3) Racionalização dos materiais de construção, processos de construção, padronização, condições de conforto; 4) Codificação, códigos estaduais e municipais, exames de resistência e recepção de materiais; 5) Financiamento das construções, problemas de capital nas construções. Os títulos já sugerem a importância que a regulamentação das construções teve no congresso, presente, de forma direta, no quarto tema.

Na sessão inaugural, mais uma vez, é formulada a proposta de um evento científico com o objetivo de indicar aos gestores públicos novas concepções, materiais ou processos construtivos. A lei não escapa de tal formulação. De acordo com Albuquerque, era esperado uma revisão das normas vigentes em São Paulo, com a retirada de “dispositivos arcaicos” e “introduzidos outros aconselhado pela sciencia actual”, sobretudo para o engenheiro-arquiteto era necessário que as leis indicassem a “orientação a seguir” e não constituíssem “códigos de ‘não pode’” (ibid., pp. 22-23).

A legislação parece assumir, na fala de Albuquerque, papel central nesta expectativa de organizar as reivindicações dos profissionais especializados, dos construtores, da administração pública e da indústria de materiais de construção em torno das

questões sobre a habitação. Uma vez que, por meio dela, eram estabelecidos os espaços autorizados da atuação de diplomados e não diplomados, dos especialistas, bem como definidos os materiais aceitos nas obras, as permissões de fachadas e as dimensões limites das construções.

Constam do programa do congresso 21 teses. De acordo com os títulos dos trabalhos, três abordaram o tema das construções a partir de códigos legais: “Defeza da municipalidade contra o arruamento clandestino para a especulação em terrenos” de Lysandro Pereira da Silva; “Codigos Municipaes de Obras” de Alexandre Albuquerque e “Meação” de Álvaro da Costa Vidigal, bem como a conferência “Codigos Municipaes”, de Alexandre Albuquerque. Além desses trabalhos, seis trataram diretamente do tema da habitação econômica, e outros doze abordaram a habitação de forma indireta, por meio do tema de barateamento das construções, seja pelo estudo de materiais e processos construtivos, seja pela padronização das habitações ou pelo financiamento da produção de habitações. Somam-se às teses as conferências de Luiz de Anhaia Mello sob o título de “Problemas de urbanismo que interessam directamente a cidade de S. Paulo”; de José Marianno Filho, “A architectura mesologica” e de José Baptista de Almeida Prado com o tema da refrigeração doméstica (ibid., p. 16; Foi inaugurado..., 1931, p. 10).

Os anais do congresso apresentam não apenas as teses e as conferências, mas também, a sua parte administrativa: regulamento, antecedentes, repercussão na imprensa, atas das sessões plenárias e assembleias oficiais.¹⁴ Embora inclua as sessões de debates que, no caso das leis sobre construções, estendeu-se também para parte dos jornais

de grande circulação como indicam as próprias atas. Ao acompanhar esses relatos, notam-se poucas divergências sobre os trabalhos ali em discussão, de modo que, ao se focalizar apenas as seções oficiais de deliberação, podemos incorrer no risco de perceber a existência de consensos em torno das posições dos congressistas sobre essa legislação. Contudo, uma análise em conjunto das teses e dos votos resultantes das deliberações permite adentrar uma outra leitura desses debates, diferente do que os anais parecem demonstrar nas sucintas assembleias de resoluções.

Entre leis e comissões de estudo

Ao seguirmos os votos oficiais, teriam sido objeto de propostas aos regulamentos sobre construções apenas as teses de Alexandre Albuquerque (“Codigos municipaes de obras”), Álvaro da Costa Vidigal (“Meação”), Amador Cintra do Prado (“Casas ruraes adaptadas a casas operarias”) e Lysandro Pereira da Silva (“Defesa da municipalidade contra arruamento clandestino para especulação”). Entretanto, para além do que se poderia esperar dos títulos dos trabalhos e dos votos das comissões, as teses parecem ter sido mais precisas em suas recomendações. Isto pois, nos trabalhos do tema da habitação econômica, Bruno Simões Magro, Henrique Doria, Marcelo Taylor C. de Mendonça e Raul Pasmann propuseram novas leis ou mudanças em dispositivos considerados obsoletos ou inadequados pelos autores, bem como fizeram, em suas conferências, Anhaia Mello e Alexandre Albuquerque, com proposições ao Código Municipal de Obras.¹⁵

Ao contrário de uma exposição detida aos diversos argumentos levantados nesses trabalhos, proponho acompanhar as posições sobre o controle das construções em vigor naquele momento em São Paulo, a partir das principais conclusões ou recomendações das teses e o seu confronto com os votos aprovados pelas comissões. A percepção de limitações na legislação permitiria afirmar a existência de um consenso entre os especialistas em favor de revisões nos dispositivos sobre construções? Ainda, quais aspectos das regulamentações vigentes foram objeto de críticas e proposições?

Como discute a historiadora Marisa Carpintero (1990, pp. 193-205), nota-se, de modo recorrente nos trabalhos, a preocupação com o custo das habitações. Linha seguida por Alexandre Albuquerque em seu trabalho “Codigos Municipaes de Obras”. A “casa popular”, de acordo com a classificação do segundo artigo do Código Arthur Saboya, com apenas três cômodos – “aposento, cozinha e privada com banheiro” –, foi por ele argumentada como ineficaz aos problemas percebidos nesse tipo de habitação. O conforto, a higiene e a formação moral dos habitantes aparecem como centrais na fala do engenheiro-arquiteto com o objetivo de “evitar a vida em promiscuidade” e combater o aparecimento da tuberculose e do alcoolismo. A proposta visava ainda combater a transformação das “cozinhas e até as privadas” em dormitórios, em reforço a uma concepção sanitária para esse tipo de habitação (Congresso de Habitação I, 1931, pp. 284-286).

Ao contrário da casa em três peças, Albuquerque propunha a revisão das áreas mínimas dos cômodos previstos na mesma legislação. Para os dormitórios, redução da área mínima para 7 metros quadrados, para as peças de serviço como copas, cozinhas e banheiros,

redução das áreas a critério dos arquitetos. Ainda, redução do pé-direito alcançando até dois metros nas vigas mais baixas, e da redução da espessura das paredes externas para meio tijolo (ibid., p. 288).¹⁶ Com tais mudanças, e a economia prevista com essas reduções, não haveria prejuízos à higiene, segundo Albuquerque, além de se evitar o desconforto com uma habitação de poucas peças.

A tese de Amador Cintra do Prado parecia indicar uma mesma direção ao discutir uma economia permitida na construção de tipo rural. Segundo Prado, os dispositivos previstos para as casas em espaço urbano divergiam “radicalmente do critério adotado e consagrado pelas populações rurais” (ibid., p. 81). Contudo, apresentava divergências em relação a Albuquerque ao discutir os princípios de higiene contidos na legislação. Nos termos de Cintra, a proposta buscava convencer pelo caráter prático das medidas em relação à higiene: para a casa do operário, uma “salubridade ao alcance de suas posses”, aos mais favorecidos “os detalhes da perfeição” (ibid., p. 86).

A partir de tabelas e croquis dos tipos de habitação com sala, quarto, cozinha e banheiro, o congressista buscava demonstrar as diferenças nos custos quando reduzido o pé-direito, suprimido o forro, diminuídas as espessuras de paredes, bem como quando se substituem materiais de alto custo, a exemplo da substituição do piso de madeira pelo atijolado, ajustes possíveis para as construções na área rural que não necessitavam do exigido alvará da zona urbana. No entanto, apesar do emprego da casa de tipo rural possa parecer um mero recurso retórico do autor, os argumentos centravam-se, assim como para Albuquerque, na redução da altura de pé-direito, do embasamento e da espessura das paredes,¹⁷ uma vez que, como

discutido por Albuquerque, o código municipal de obras era preciso quanto às áreas mínimas para quartos, salas, cozinhas e banheiros, bem como exigia a construção das latrinas em área não contígua à cozinha.

A produção de habitações econômicas foi ainda objeto da tese do arquiteto argentino Raul Pasmann a partir de sua experiência na Comissão Nacional de Casas Baratas. De caráter nacional e eleita pelo poder executivo argentino, a comissão fora autorizada a funcionar pela Lei n. 9.677 de outubro de 1915, e coordenava, naquele momento, a construção, por meio de recursos estatais, de dois bairros de casas individuais e uma coletiva. A concepção de casa mínima de tipo individual adotada pela comissão era a de dois quartos, sala, copa, banheiro e cozinha. Como discutiu Pasmann, a ocupação de tais habitações havia demonstrado a existência de famílias com maior número de membros, sendo necessária a revisão da legislação para incluir novos cômodos e a instalação sanitária, bem como redução dos custos da construção, uso de terrenos dos interessados, mudanças na cobrança de taxas e no pagamento por meio do seguro de vida, entre outros. Alterações que, para o arquiteto, visavam aperfeiçoar o “espírito eminentemente social” da lei (Congresso de Habitação I, 1931, pp. 47-50).

A tese de Pasmann parecia funcionar como apoio à proposta de Henrique Doria na formação de uma comissão para estudo da “questão da habitação operária” sob “todos os seus aspectos” formada por “engenheiros, architectos, industriaes, sociólogos, médicos e juristas” (ibid., p. 54). O acesso a essa moradia era defendido pelo engenheiro, no entanto, a partir de uma legislação efetiva ao fomento da atividade de sociedades de habitação econômica, seja pela iniciativa particular ou

mesmo pela ação direta do poder público. A complexidade do problema exigiria, segundo Henrique Doria, uma ação mútua e não restrita ao barateamento das construções por meio de reformas nas leis. Era necessário segundo ele: “legislação própria, tanto municipal como estadual e federal, de financiamento, da fixação da ‘habitação minimum’ de acordo com as nossas condições mesológicas, da escolha dos materiais e de processos constructivos mais efficientes e econômicos” (ibid., p. 53). Complexidade que não estaria coberta no Decreto Federal n. 14. 813 em vigor desde maio de 1921 no fomento de companhias para construção de casas para operários.

A proposta foi justificada pelo autor com a percepção de um desamparo dos capitalistas, das fundações beneficentes, das cooperativas, da legislação, em suma, da iniciativa particular e do governo com a habitação econômica. Posicionamento reposto por parte da historiografia que identifica a ação do poder público no início do século XX, sobretudo na produção de leis de fomento da construção de vilas e casas operárias ou de leis para o saneamento da habitação (Rolnik, 1997, pp. 35-42; Freitas, 2005, pp. 114-119). Situação que se altera, segundo a maior parte dos trabalhos a partir da década de 1930, com propostas de produção da habitação pelo poder público em políticas sociais voltadas aos trabalhadores do governo ditatorial de Getúlio Vargas (Bonduki, 1999, p. 136; Rolnik, 1997, pp. 170-174), bem como pela percepção da habitação enquanto questão social (Feldman, 2008, pp. 86-97).

Contudo, ainda que fragmentadas, algumas iniciativas podem ser identificadas no final do século XIX, na produção da habitação em vilas operárias pelos industriais (Carpintero, 1990, pp. 97-113; Correia, 2017, p. 216), pela

concessão de empréstimos, como no caso da Companhia de Saneamento no Rio de Janeiro, responsável pela construção de mais de cinco mil casas (Carpintero, 1990, pp. 93-96), bem como na vinculação da habitação operária como parte das estratégias do crescimento da indústria no “Plano de Avenidas” de Prestes Maia em 1930, mas cujas discussões remontam aos anos 1920 (ibid., pp. 158-164).

No congresso, entretanto, a crítica da falta de ação da iniciativa privada e do poder público não teria sido unânime. O engenheiro-arquiteto Bruno Simões Magro considerou uma “injustiça atribuir a decaso dos nossos governos a precária situação do lar proletário”, uma vez que a questão era também “verificada em países de maiores recursos que o Brasil e tidos como melhor governados” (Congresso de Habitação, 1931, p. 55). Naquele ano, Simões Magro acumulava o cargo de professor na Escola Politécnica de São Paulo, a presidência do Instituto Paulista de Arquitetos e as funções de assessor técnico de arquitetura na Empresa Ferroviária Sorocabana. Como discute a pesquisadora Maria Luiza Freitas (2005, pp. 139-149), Simões Magro era um agente inserido nos debates sobre arquitetura naquele momento em torno do tipo ideal da casa mínima – isolada, coletiva, geminada ou em altura – ou ainda na sua feição arquitetônica – modernista, futurista ou neocolonial.

O aspecto econômico, como nota Freitas, assume diversas dimensões na fala de Simões Magro, para quem as dúvidas em relação à viabilidade das construções com área muito reduzida era o principal objeto de divergência entre os especialistas naquele momento. É sobre esse aspecto que o autor irá mobilizar a tese do arquiteto alemão Ernest May, defendida no III Congresso de Arquitetura Moderna

recentemente realizado em Frankfurt. O limite na diminuição da área é novamente central entre os trechos que Simões Magro retira de May para pensar o problema da casa econômica. Em sua tese, o autor parece apresentar uma posição distinta em relação aos demais autores no debate sobre o rateamento das construções.

A simples economia de materiais – com a substituição frequente por aqueles de qualidade inferior – só poderia ser aceita, para Simões Magro, em casas de aluguel ou abrigos temporários de trabalhadores em obras em andamento, sendo não raro, contrapõe o próprio arquiteto, observar o seu uso em áreas de difícil fiscalização ou naquelas distantes aos centros, com menores restrições de construção segundo o código de obras em vigor. Isto pois, para o autor, o técnico que se propunha a “resolver o problema da habitação econômica” não deveria descuidar de sua “responsabilidade como formador do ambiente social” (Congresso de Habitação I, 1931, p. 57). A relação entre higiene e moral como aspecto prioritário na produção da casa econômica, assim como percebido na fala de Alexandre Albuquerque, foi retomada ainda por Magro como algo já estabelecido e aceito entre especialistas, a exemplo da citação do relatório sobre Casas Populares de 1906 de Everardo Backeuser que recomendava maior rigor de prescrições sanitárias nas casas para operários.

Ao contrário de Albuquerque e Prado, para Simões Magro não seria recomendado diminuir as áreas dos cômodos para além do previsto nos códigos do estado e do município de São Paulo, uma vez que estes teriam considerado os espaços de mobiliário e da locomoção dos moradores. Em sua proposta para as casas dos trabalhadores ferroviários em Mayrink, Simões Magro considerava as dimensões mínimas das

áreas previstas para os cômodos no código de obras de 1929, bem como a sua disposição no lote. Entretanto, a exemplo da proposta da casa rural de Cintra do Prado e dos cálculos de Albuquerque, Magro também faz sugestões ao barateamento da construção por meio de mudanças ao código municipal de obras para a redução das espessuras de paredes e de altura do pé-direito.

Apesar das indicações precisas para revisões na legislação, as teses de Bruno Simões Magro, Henrique Doria e Raul Pasmann receberam votos para a formação de um “Conselho Permanente da Habitação Popular”. Direção seguida ainda nos votos sobre a tese de Alexandre Albuquerque para a formação de uma comissão de estudos e revisão das posturas municipais sob organização do IE.¹⁸ Embora a recomendação sobre as comissões pareça seguir a proposta apresentada por Raul Pasmann na Comissão Nacional de Casas Baratas, nota-se a preocupação com uma composição mista, em aproximação da proposta de Henrique Doria:

O I Congresso da Habitação conclue que para ser feito um estudo consciencioso do problema das habitações populares, convem a constituição de um Conselho permanente da Habitação popular, do qual fariam parte engenheiros, architectos, industriaes, sociólogos, médicos, juristas, etc. e que deverá reunir tudo quanto de melhor exista na legislação estrangeira, adaptável ao nosso meio, mantendo sempre o espirito eminentemente social da idea. (Ibid., p. 47)¹⁹

Outra inadequação da legislação foi levantada na tese de Álvaro da Costa Vidigal a partir do aparecimento de novos materiais e processos construtivos, sobretudo nas construções em cimento armado, cujo cálculo preciso das paredes externas apenas para um edifício tornaria impossibilitado, segundo o

autor, cumprir a disposição sobre a parede de meiação entre vizinhos com meia espessura para o primeiro que construir, como previa o artigo n. 580 do Código Civil. Era necessário, para Vidigal, um ajuste na legislação para que o artigo não fosse aplicado às construções com esse material, a exemplo do Código Civil Argentino – fonte do artigo em questão de acordo com o jurista João Luiz Alves, citado na tese do autor – que estabelecia a condição da primeira parede ser em tijolo ou pedra.

Percepção semelhante era defendida por Alexandre Albuquerque, do ponto de vista, no entanto, da construção dos códigos municipais de obras. As exigências dos códigos deveriam, segundo o autor, “evoluir com a sciencia e com a architectura, uma e outra em constante movimento” (Congresso de Habitação, 1931, pp. 306-307). O aparecimento de novos materiais como o aço e o concreto armado, e as construções criadas a partir deles: os arranha-céus, os hangares, as “torres-eifeis” seriam denotativos para o engenheiro-arquiteto da necessidade de mudanças nos dispositivos legais sobre construções, baseados ainda, segundo Albuquerque, na estética e na técnica da abóboda e do arco.

Em sua conferência, o autor argumentava que, com 595 artigos, as exigências do código dificultavam a fiscalização pelos funcionários do município e facilitavam uma “tendencia à burla” (ibid, 1931, p. 302). Injustos e desmoralizados, para Albuquerque faltavam aos dispositivos legais um valor prático que correspondesse a demandas atuais da atividade profissional, apenas possível de acordo com o engenheiro-arquiteto, por meio da elaboração dos dispositivos à medida de suas necessidades. Entre suas propostas, encontrava-se a feitura da legislação de modo centralizado a partir

de um código geral, por ele denominado “código tipo”, a exemplo dos demais trabalhos do congresso sobre racionalização e padronização de materiais e de processos construtivos. O código seria complementado pelas secretarias de estado e pelas repartições municipais na promulgação de portarias sobre as questões particulares e de cada município.²⁰ Retirava, assim, da competência dos legisladores municipais e estaduais a elaboração de dispositivos legais e, com isso, o receio da validação de “posturas velhas de cinquenta anos” ou da permanência de leis “inoquas, prejudiciais, contrárias as últimas descobertas científicas, ou em desacordo com os últimos materiais creadas pela indústria moderna” (ibid., p. 305).

Como discute a historiadora Maria Stella Bresciani (2010, pp. 28-32), a defesa de um estado autoritário e centralizador não era estranho às propostas dos sanitaristas na primeira metade do século XIX. A “questão sanitária” como foi definida na década de 1840 pelo advogado inglês Edwin Chadwick, pela associação entre a forma do ambiente e a incidência de doenças, a pobreza e os comportamentos considerados prejudiciais dos trabalhadores pobres, reconhecia nas possibilidades da técnica, no controle do meio físico, sobretudo do controle da casa dos trabalhadores, um poderoso instrumento político. Adepto das propostas do filósofo Jeremy Bentham – autor das reflexões sobre o “panóptico” como uma ideia de arquitetura que, em diversas escalas, nas construções ou englobando a cidade, funcionaria como um instrumento de controle dos comportamentos por meio da sensação sempre presente de um olhar vigilante (Bentham, 2008, pp. 17-20) –, para Chadwick, a “questão sanitária” se estabelecia por meio de

dispositivos para a organização do espaço físico e na promoção do conforto doméstico (posturas legais, obras de saneamento, canalização de água, eletricidade, entre outros), contribuindo para uma vigilância insidiosa dos hábitos da população (Béguin, 1991, pp. 39-54).

Em outra escala, não mais a da casa, mas englobando também a cidade, a tese de Lysandro Pereira da Silva (1931) abordou, ainda, a questão da competência da municipalidade nas propostas sobre higiene e estética urbana ou, em outros termos, como argumentou o engenheiro municipal, uma inocuidade das leis em vigor em controlar a abertura de novas ruas (Congresso de Habitação I, 1931, p. 88). O arruamento sem o reconhecimento pelo poder público, bem como a construção particular nessas vias, foi identificado pelo autor como um problema decorrente da especulação de terrenos na cidade, com aumento crescente das suas áreas limites.

A percepção, como discute Bresciani (2010, pp. 24-26), não era recente. O tema já aparecia em artigos de Victor Freire na década de 1910 em abordagens da legislação e propostas de intervenção urbana. Diretor de obras do município entre 1889 e 1926, no artigo “Melhoramentos de S. Paulo”, Freire se perguntava se seria possível a “população de uma cidade moderna crescer indefinidamente?” (Freire, 1911, p. 126). A questão retirada do urbanista francês Eugène Henárd discutia a importância da conservação de áreas livres para o crescimento futuro – e planejado – das cidades. Bem como, em “A casa salubre”, artigo da mesma época, Freire argumenta por uma mudança no entendimento da relação entre a rua e a casa na produção da higiene e da economia das construções, não possível de ser alcançada,

segundo o engenheiro municipal, a partir da aplicação das concepções geométricas da “linha reta” e do sistema em “xadrez” para os arruamentos (Freire, 1914, pp. 349-354).

É parte também do artigo “Codigos Sanitarios e posturas municipaes sobre habitações” de 1918 a discussão sobre o aumento do custo de vida com um crescimento exagerado da cidade: “maior a população da cidade, maior o preço da unidade” da habitação. Isso implicava a proposta de Freire de, sem extremos, condensar “o maior numero de habitantes [...] em uma certa superfície” para o melhor rendimento dos terrenos (Freire, 1918, p. 240). A essas questões, Lysandro (1931) acrescenta o debate sobre a competência do poder público em legislar na abertura de ruas e construções.

Como prossegue Lysandro, não haveria dúvidas entre os especialistas, incluso os presentes no congresso, em relação à necessidade de regulamentar os elementos das construções. No entanto, isso não era observado nas exigências sobre os terrenos. O autor elabora as condições topográficas e geológicas como centrais para a higiene da habitação, pela melhor distribuição de espaços livres, da aeração e da iluminação no seu interior. Condições que exigiam, para o engenheiro, um traçado sanitário das ruas com escoamento de águas pluviais e servidas, bem como o cálculo prévio da largura das vias, a forma e a dimensão dos lotes.

Da percepção dos problemas urbanos resultantes da especulação de terrenos, como também presente em Victor Freire sobre o crescimento exagerado da cidade, Lysandro Pereira propôs uma “solução perfeita”, nos termos do autor, tal qual a proibição formal de construção e o direito exclusivo da municipalidade na abertura de ruas baseadas em um plano geral para uma área reduzida da cidade

que iria aumentando, ao longo do tempo, mediante a cobrança de uma “taxa de melhoria” para custear as despesas com as obras de arruamento à medida desse crescimento.²¹ No entanto, a situação consumada da presença de ruas não oficiais exigiam, segundo Lysandro, uma segunda proposta: para o autor, sem prejuízo do princípio que previa como competência pública a abertura das vias, a municipalidade poderia realizar, a pedido dos interessados, a revisão dos arruamentos e sua oficialização por meio da criação de uma taxa proibitiva como forma de promover uma desmoralização dessas práticas.

Além das preocupações com a higiene das vias e das construções, o autor parecia buscar reforçar uma legitimidade da ação municipal – mantida no voto sobre a tese – no controle da expansão urbana e na formulação de propostas estéticas e sanitárias (Congresso de Habitação I, 1931, p. 87). Para isso, articulava, em sua proposta, a citação das competências municipais sobre a construção particular, regulamentadas no artigo n. 572 do Código Civil de 1916, em vigor naquele momento. Ação prevista no Ato n. 129 ao listar os procedimentos para oficialização dessas vias e, no entanto, objeto de críticas de abuso do direito de construção como argumentou Lysandro por meio da citação do parecer de abril de 1931 elaborado por Vicente Rão, professor da Escola de Direito de São Paulo, que orientava, por sua vez, a oficialização de um protesto em juízo contra a medida.

A partir da publicação de recortes dos jornais da época nos anais do congresso, pode-se perceber que as discussões sobre as competências do município, do estado ou ainda do governo federal na regulamentação de construções, abertura de vias e planos gerais como

destacado nas teses de Alexandre Albuquerque e Lysandro Pereira, prologaram-se para além das salas das conferências. Assim, não deixa de ser interessante observar um ofício lido na abertura das sessões plenárias, e enviado por um grupo de engenheiros municipais com uma declaração de desinteresse pelos trabalhos em discussão. Assinado pelo próprio Lysandro Pereira, o ofício foi novamente mencionado na discussão dos votos sobre a tese de Alexandre Albuquerque que recebeu apoio de parte dos engenheiros citados (*ibid.*, p. 33).

Soma-se a essa declaração a troca de manifestações entre Arthur Saboya e Alexandre Albuquerque em torno dos debates sobre o código municipal de obras. Em tom crítico sobre as proposições de Alexandre Albuquerque, Arthur Saboya, diretor de obras municipais e autor da consolidação do código, argumentava ter havido tempo suficiente ao debate dessa legislação tanto na câmara municipal quanto nas instituições de classe que, passados quase quatro anos do início desses debates, não teriam formulado um parecer sobre a lei (Congresso de Habitação..., 29 maio 1931., p. 4). Ao discordar da narrativa, Albuquerque considerou tais palavras como uma “carta-ataque”, uma vez que sua proposta por uma comissão mista de vereadores, engenheiros e demais interessados não teria sido aceita no plenário municipal.²² Pode-se destacar dessa polêmica a busca de Albuquerque em congregar esforços de diversos interessados nos debates sobre o código. Debate tornado possível segundo o mesmo autor pelo próprio congresso que teria reunido seus “interessados mais directos” (Congresso de Habitação I, pp. 33-34).

Conclusões

No embate das competências, ora do município, ora do estado, ora das instituições técnicas e de demais interessados, é importante perceber, nas falas do congresso, o reforço da prerrogativa do poder público em regulamentar a construção e a organização do espaço físico da cidade. Mesmo em seu “código tipo”, Albuquerque reconhece ser do poder público a tarefa de legislar sobre a divisão da cidade em zonas residenciais e industriais; a altura dos prédios em relação à largura das ruas para garantir e estabelecer sua vazão; os nivelamentos das vias para o escoamento das águas pluviais; a censura de projetos com relação aos preceitos de higiene e de estética; o zelo com “a vida dos habitantes” em relação a dispositivos de segurança de tapumes, andaimes, alicerces e sobrecargas de edifícios; bem como legislar nas questões classificadas de administrativas, segundo Albuquerque: impostos, alvarás, registros profissionais, fiscalização das construções e instalações elétricas e demais equipamentos com risco de acidentes (*ibid.*, pp. 308-309).

O fomento da construção de tipo econômica, por meio de sociedades construtoras ou da ação governamental, de redução de áreas mínimas das peças com maior número de cômodos, de redução da espessura de paredes e pé-direito, de regulamentos distintos considerando os novos materiais e processos de construção e, ainda, de traçado sanitário aos terrenos destinados à habitação, aparece entre as diversas medidas das teses para a criação ou a revisão da legislação em vigor sobre as construções. Apesar das aproximações em torno da

questão do barateamento, notam-se, nos trabalhos selecionados, divergências entre os congressistas sobre as medidas a adotar, bem como diferenças nas indicações para as leis sobre construções: redução das áreas mínimas dos cômodos ou a manutenção dessas disposições no código Arthur Saboya pela consideração do espaço para mobiliário e locomoção, promoção da casa de tipo econômica, seja pela ação dos poderes públicos, seja pelos setores comerciais e de financiamento, ou ainda o barateamento de materiais de construção entre dispositivos de higiene e de economia.

Como entender, no entanto, a opção da maior parte dos votos sobre esses trabalhos pela formação de comissões de estudos, se não a busca em organizar consensos sobre essas disposições? Três teses, de Amador Cintra do Prado, Lysandro Pereira da Silva e Álvaro da Costa Vidigal receberam, nos votos, a recomendação da atenção dos legisladores para a revisão ou o aperfeiçoamento dos dispositivos mencionados nesses trabalhos. Já os demais, de Bruno

Simões Magro, Henrique Doria, Raul Pasmann, além da tese de Alexandre Albuquerque, tiveram, como avaliação, a formação de conselhos ou comissões técnicas de estudo da legislação voltada à promoção da habitação popular e à revisão das posturas municipais.

Apesar de uma expectativa por proposições práticas nesses trabalhos, os votos resultantes dos debates pelas comissões pareceram indicar caminhos em outra direção, e ainda que seja possível argumentar apenas pelo exame desses votos uma pouca efetividade em organizar mudanças imediatas nas regulamentações, o congresso parece ter encontrado, a exemplo da frase a seguir de Bruno Simões Magro, um objetivo em comum aos profissionais presentes em “permitir estudos e pesquisas de que possam resultar planos bem delineados, estudados com cuidado para oportuna aplicação” (ibid., p. 69), reforçando, assim, outro espaço de atuação dos técnicos, aquele do conselho especializado em questões urbanas.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-0358-5222>

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em História. Campinas, SP/Brasil.
raqjordan@gmail.com

Notas

- (1) Conclusão semelhante à do relatório de revisão do PDE de São Paulo, entre 2016 e 2020, pela manutenção do espraiamento territorial com lacunas de serviços públicos e regularizações fundiária e habitacional (São Paulo, 2020, pp. 33-37).
- (2) Luiz Carlos Berrini Jr, engenheiro do Departamento de Urbanismo da Prefeitura Municipal, aponta um aumento de superfície da área urbana em mais de 120 km². Em 1924, a área passou de 125,12 km² a 249,46 km² em 1930 (Berrini Jr., 1950, p. 320).
- (3) As abordagens sobre essa legislação têm convergido para a percepção de uma divisão da cidade entre a legalidade e a ilegalidade, contribuindo com a manutenção de desigualdades (Rolnik, 1997; Marins, 1998). Apesar de Rolnik notar uma recepção crítica ao código municipal de obras por parte de engenheiros e arquitetos, a exemplo da sua consideração como um conjunto de “leis esparsas, sem unidade e sem originalidade”, proferida pelo próprio Alexandre Albuquerque, tais análises priorizam, em sua maioria, o conteúdo das leis e suas alterações ao longo do tempo. É importante mencionar que, embora não seja objeto deste artigo, outros trabalhos por meio de um grande levantamento de fontes têm demonstrado uma intensa participação dos municípios em debates e negociações sobre construções e melhoramentos urbanos, contribuindo para a percepção de uma cidadania plural nesse período (Cerasoli, 2004).
- (4) Albuquerque fora eleito para a legislatura de 1936 a 1937, cassada pelo Estado Novo. Além disso, foi presidente do IE no biênio de 1935 e 1936, tendo, em seguida, assumido a diretoria da Escola Politécnica entre 1937 e 1938. Era ainda, na época, responsável pelas obras da catedral da Sé.
- (5) Arquivo Histórico da Escola Politécnica. Requerimento de diploma. Disponível em: <http://www.arquivohistorico.poli.usp.br/index.php/requerimento-de-diploma-340>. Acesso em: 4 mar 2021.
- (6) A Seção de Arquitetura formada também pelos engenheiros Francisco Prestes Maia e Carlos Alberto Gomes Cardim Filho terá, entre os anos 1935 e 1937, o objetivo de construir quarenta grupos escolares na cidade de São Paulo, cujos projetos receberão o estilo moderno (Freitas, 2005, pp. 210-214). Estilo defendido por Neves a partir de 1930. Premiado aquarelista no Salão Paulista de Belas Artes de 1934, também assume o cargo de professor adjunto na Escola Politécnica na cadeira de Estética, Composição geral e Urbanismo. Arquivo Histórico da Escola Politécnica. Termo de contrato. Disponível em: <http://www.arquivohistorico.poli.usp.br/index.php/adjunto-da-escola-6>. Acesso em: 4 mar 2021.
- (7) Entre 1921 e 1950, Simões Magro foi lente das disciplinas de Geometria descritiva, Composição geral, Construções civis e História da Arquitetura, Noções de Arquitetura e Construções civis, Higiene das habitações e Arquitetura analítica. Arquivo Histórico da Escola Politécnica. Ficha do professor. Disponível em: <http://www.arquivohistorico.poli.usp.br/index.php/atualizacao-de-dados-pessoais-109>. Acesso em: 2 mar 2021.
- (8) Foram Secretários da Viação, Fonseca Telles em 1931 e 1932, Oliveira Coutinho em 1931 e Anhaia Mello entre 1937 e 1943. A Secretaria da Viação e Obras Públicas foi criada em 1927 a partir de um desmembramento da Secretaria de Agricultura Comércio e Obras Públicas. A secretaria foi estruturada em cinco diretorias, além de subordinar diversas repartições da capital. Entre elas, as ferrovias de propriedade do Estado como a Empresa Ferroviária Sorocabana, na qual era engenheiro Bruno Simões Magro, autor de um cartaz e uma tese no congresso. Lei n. 2.196, de 3 set 1927.

- (9) A primeira diretoria do IPA teve Augusto de Toledo na presidência; Francisco Prestes Maia, vice-presidente; Christiano Stockler das Neves, primeiro secretário; José Maria da Silva Neves como segundo secretário e Dacio Aguiar de Moraes como tesoureiro (Instituto Paulista de Architectos, 1930).
- (10) A proposta foi apresentada pelo engenheiro em um artigo no Boletim do Instituto de Engenharia em julho daquele ano (Prado, 1930, pp. 26-27). Argumentava a necessidade de uma só associação e propunha a revisão do critério do diploma de universidades reconhecidas para admissão no IE.
- (11) Em março de 1919, o IE deliberou pela organização de exposições periódicas com intuito de “tornar conhecido o progresso da engenharia”. Embora não tenham ocorrido, a primeira delas estava prevista para maio de 1920, com organização de Alexandre Albuquerque, Mario Freire, Gustavo de Lara Campos, Ranulpho Pinheiro Lima e Victor da Silva Freire. O programa previsto dividia a atuação dos engenheiros em 10 seções: 1) Literatura científica; 2) Estradas de ferro e de rodagem, pontes e viadutos; 3) Rios, canais, portos e obras marítimas; 4) Engenharia sanitária, abastecimento de água; 5) Mecânica e física, eletrotécnica, resistência de materiais; 6) Geologia, minas, metalurgia; 7) Química industrial, fábricas, agricultura; 8) Geografia, geodesia, astronomia; 9) Arquitetura, construções civis, urbanismo; 10) Economia, estatística, legislação, previdência social. Instituto de Engenharia. O Estado de S.Paulo, 22 mar 1919, p. 6. Surpreende, na seleção, uma aproximação do conteúdo curricular da Escola Politécnica, naquele ano, com exceção ao tema de urbanismo, incluído apenas em 1926. O enfoque no urbanismo será levantado ao longo das discussões da segunda edição do congresso. Embora não ocorrido, nota-se a ausência de um consenso sobre o tema, uma vez que duas propostas não teriam sido aceitas pelos congressistas pela inclusão do termo. Os títulos aprovados no II Congresso de Habitação e no I de Urbanismo parecem apontar a preferência pelo tema da habitação. A primeira, dita ao final do I Congresso de Habitação, por Alexandre Albuquerque previa o escopo de um segundo congresso de Habitação e Urbanismo, e a segunda, de José Marianno Filho indicava apenas o termo Urbanismo para o título do segundo evento, pois, de acordo com o autor, o termo incluía “architectura e habitação” (Congresso de Habitação I, 1931, pp. 43-44). Como dito, ambas as propostas, no entanto, não serão isentas de intervenções pelos congressistas (São Paulo, 1926, p. 5).
- (12) Em setembro de 1930, o IPA anunciava a organização de “uma grande exposição nacional de architectura, artes decorativas e construção”, prevista para fevereiro de 1931. Apesar de não se localizar mais informações sobre a sua realização ou não, o programa preliminar previa a divisão dos temas em uma seção artística e outra industrial. O programa, ainda, buscava reunir profissionais também presentes no Congresso de Habitação de 1931: “repartições publicas federaes, estaduais e municipaes, os architectos e as firmas constructoras, os engenheiros especializados em architectura, os estudantes de architectura das escolas officiaes ou reconhecidas, os fornecedores de materiaes, aparelhos e objectos para todas as classes de edificação”. Uma iniciativa do Instituto Paulista de Architectos. Correio Paulistano, São Paulo, 26 set 1930, p. 3.
- (13) Raúl Pasmann fora secretário da Comisión Nacional de Casas Baratas nas gestões de 1925-1926, 1928-1928 e 1930-1931 (República Argentina, 1925-1926; 1928-1929; 1930-1931), época em que também atuou na comissão diretiva da Sociedade Central de Arquitectos da Argentina como vice-diretor na gestão de 1927-1928, e diretor entre 1929 e 1931. Revista de Arquitectura. Argentina, ano XIV, jan 1298, n. 85; Revista de Arquitectura. Argentina, ano XVII, jan 1231, n. 121. No IV Congreso Panamericano de Arquitectos realizado na cidade do Rio de Janeiro em 1930, Pasmann atuou como delegado dessa sociedade profissional e presidiu a quarta sessão de teses com o tema da solução econômica para o problema residencial. Revista de Arquitectura, ano XVI, 1930, n. 116, p. 475.

- (14) São indicadas visitas às obras da Cia. Light em Cubatão, à Fábrica de Cimento de Perú, ao parque da Cantareira e ao Horto Florestal, com visita aos tanques de água de abastecimento dessa parte da cidade, bem como as obras da Cia City, com maior destaque para as duas construções do arquiteto Gregori Warchavchik (1931, pp. 325-332). Para uma discussão da participação desse arquiteto no congresso, consultar, José Lira (2011, pp. 256-257).
- (15) Os anais do congresso apenas listam os assuntos discutidos na conferência de Anhaia Mello: a expedição dos Atos n. 127 e n. 129 pela Prefeitura de São Paulo para regulamentar, ou coibir, as construções em arruamentos não oficiais (Congresso de Habitação, 1931; p. 300). o Ato n. 127, de 20 de março de 1931, instituiu o zoneamento, em particular, na área do Jardim Europa com a permissão apenas de construções residenciais, e o n. 129, de 21 de março do mesmo ano estabeleceu condições para a permissão de construção em ruas particulares, ou não oficiais: largura mínima de 8 metros e a necessidade de continuidade de todos os melhoramentos contidos na rua pública que lhe dava acesso como nivelação, escoamento de águas pluviais, canalizações, sarjetas, bueiros, calçamento e iluminação.
- (16) Os artigos n. 198, n. 202, n. 207 e n. 168 da Lei n. 3.427 de 1929, conhecido como Código Arthur Saboya, previam, respectivamente, as dimensões mínimas de 5 m² de área para cozinhas, 6 m² para copa e despensa, 3 m² para banheiro e latrina e aposentos de acordo com a sua quantidade na habitação entre 8 m² e 12 m². Já o artigo n. 117 estabelecia a altura do pé-direito em 3 m nos compartimentos de dormir e 2,5 m nos diurnos. O artigo n. 276 determinava a espessura de um tijolo nas paredes externas da habitação. Dimensões que permanecem, em sua maior parte, na revisão do código no ato n. 663 de 10 ago 1934, com alteração, no entanto, para área mínima das latrinas de 2 m² quando no interior da habitação, e 1,2 m² quando no exterior, bem como de diversas especificações para espessura de paredes. Em 1928, durante a discussão sobre tais dispositivos na Câmara Municipal, Alexandre Albuquerque argumentava sobre a diminuição dos cômodos como forma de evitar a superlotação, uma vez que, para o engenheiro, “a menor área dos quartos de operários” contribuía “para melhorar a hygiene social do proletario” (Anais da Câmara Municipal de São Paulo, 1928, p. 789).
- (17) Ao contrário das demais teses, o voto sobre o trabalho de Amador Cintra do Prado recebeu a indicação de criar “maiores facilidades nas disposições regulamentares vigentes”, e que os poderes públicos providenciassem “nos elementos essenciaes das construcções modificações que condusam diminuir o custo sem affectar a salubridade”. Diferença que gerou um voto, embora vencido, no debate das comissões pela percepção de uma contradição com a formação da comissão permanente da habitação popular (Congresso de Habitação I, 1931, pp. 40-42).
- (18) O voto congregava também outras instituições: “O I Congresso de Habitação julga oportuna que o Instituto de Engenharia, em colaboração com as demais sociedades técnicas, e repartições técnicas municipaes e estaduais, constitua uma Comissão com o fim de promover o estudo e revisão das Posturas Municipaes e com o objetivo de atender os modernos progressos de técnica e aos interesses da collectividade” (Anais, p. 38). Já a de Marcelo Taylor Carneiro recebeu voto pela construção de bairros-jardins para o problema da habitação operária como “solução perfeita sob o ponto de vista higiênico e social” (Congresso de Habitação, 1931, p. 139).
- (19) Como discute a historiadora Marisa Carpintero, a proposta da produção de habitações pelo Estado, debatida no congresso, encontra repercussão já no ano seguinte, em uma das primeiras iniciativas da construção de moradias para operários por meio da caixa de Aposentadorias e Pensões, disposto no Decreto n. 21.326 do Governo Provisório (Carpintero, 1990, pp. 251-254).

- (20) Como bem discute Leonardo Novo, a proposição era polêmica e colocava em xeque a própria atuação de Albuquerque como vereador e partícipe nesses debates. A reflexão é parte do capítulo “Alexandre Albuquerque: uma trajetória entre congressos, 1920-1931”, no prelo para publicação no livro *Modernidades Espaciais em São Paulo: perspectivas urbanas e históricas*, organizado por Cidade, Arquitetura e Preservação em Perspectiva Histórica (CAPPH) da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp).
- (21) Lysandro retira do “Plano de avenidas” de Prestes Maia a criação da “taxa de melhoria” (Maia, 1930, pp. 26-33). No entanto, a taxa foi discutida por Victor da Silva Freire (1911, pp. 142-145) para custear as obras de melhoramento da área central da cidade, em disputa no início da década de 1910 com a concorrência entre diversas propostas.
- (22) Na sessão de 3 de novembro de 1928, Alexandre Albuquerque argumentava para que a câmara enviasse o projeto para estudo do IE, além de formar uma comissão de vereadores para o exame da consolidação, em tempo superior, ao previsto no regimento (Anais, 1928, pp. 786-795), no entanto, o código foi promulgado no ano seguinte sem a apresentação desses estudos (Anais, 1929, p. 476). Para um panorama desses debates na câmara municipal, envolto por dissensos entre distintas propostas pelos vereadores, consultar Candido Campos (1998).

Referências

- III Congreso Panamericano de Architectos (1927). Revista de Arquitectura. Buenos Aires, ano XIII, n. 80.
- Anais da Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo: Gustavo Milliet e F. I da Gama Jr, 1928.
- Anais da Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo: Gustavo Milliet e Ruy Bloem, 1929.
- AYMONINO, C. (1973). *La vivienda racional: ponencias de los congresos CIAM, 1929-1930*. Barcelona, Editorial Gustavo Gili.
- BÉGUIN, F. (1991). As maquinarias inglesas do conforto. *Espaço e Debates*, n. 34, pp. 39-54.
- BENTHAM, J. (2008). *O panóptico. Organização de Tomaz Tadeu da Silva*. Belo Horizonte, Autêntica.
- BERRINI Jr., L. C. (1950). São Paulo, cidade dispersa. *Revista do Instituto de Engenharia*. São Paulo, ano VIII, n. 91.
- BONDUKI, N. (1999). *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo, Estação Liberdade/Fapesp.
- BONDUKI, N.; KOURY, A. P. (2007). Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. In: XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. *Anais*. Belém, v. 12, n. 1.
- BRESCIANI, M. S. M. (2010). “Sanitarismo e configuração do espaço urbano”. In: CORDEIRO, S. L. (org.). *Os cortiços de Santa Ifigênia: sanitário e urbanização (1893)*. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

- CALABI, D. (2012). *História do urbanismo europeu: questões, instrumentos, casos exemplares*. São Paulo, Perspectiva.
- CAMPOS, C. (1998). Em nome da cidade: introdução e apropriação do urbanismo nos debates da Câmara paulistana na década de 20. In: IV SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO. *Anais*. Campinas, Faupuccamp, cd-rom.
- CARPINTERO, M. V. T. (1990). *A construção de um sonho: os engenheiros-arquitetos e a formulação da política habitacional no Brasil (São Paulo-1917/1940)*. Campinas. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- CERASOLI, J. F. (2004). *Modernização no plural: obras públicas, tensões sociais e cidadania em São Paulo na passagem do século XIX para o XX*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- CONGRESSO DE HABITAÇÃO I (1931). São Paulo, Escolas Profissionais do Lyceu Coração de Jesus.
- CONGRESSO de Habitação (1931). *O Estado de S.Paulo*, 29 maio 1931, p. 4.
- CORREIA, T. de B. (2017). O prédio de apartamentos e a moradia do operário: debates e realizações (BrasilBrasil, 1930-1960). *Anais do Museu Paulista*, nova série, v. 25, n. 3.
- DEDECCA, P. G. (2018). *Arquitetura e engajamento: o IAB, o debate profissional e suas arenas transnacionais (1920-1970)*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- FELDMAN, S. (2008). *Instituições de urbanismo no Brasil na década de 1930: olhar técnico e dimensão urbano-industrial*. Tese de livre-docência. São Carlos, Universidade de São Paulo.
- FICHER, S. (2005). *Os arquitetos da Poli: ensino e profissão em São Paulo*. São Paulo, Edusp.
- FOI INAUGURADO o Congresso de Habitação (1931). In: Folha da Manhã, 26 maio 1931, p. 10.
- FREIRE, V. da S. (1911). Melhoramentos de S. Paulo. *Revista Politécnica*. São Paulo, v. 6, n. 33, pp. 94-145.
- _____ (1914). A cidade salubre. *Revista Politécnica*. São Paulo, n. 48, pp. 319-354.
- _____ (1918). Codigos Sanitarios e Posturas Municipaes sobre Habitações (alturas e espaços): Um capítulo de urbanismo e de economia nacional. *Boletim do Instituto de Engenharia*. São Paulo, v. 1, n. 3, pp. 229-427.
- FREITAS, M. L. de (2005). *O lar conveniente: os engenheiros e arquitetos e as inovações espaciais e tecnológicas nas habitações populares de São Paulo (1916-1931)*. Dissertação de mestrado. São Carlos, Universidade de São Paulo.
- INSTITUTO Paulista de Architectos (1930). *Correio Paulistano*. São Paulo, 16 jun.
- INSTITUTO Paulista de Architectos (1930). *Correio Paulistano*. São Paulo, 26 set.
- LIRA, J. (2011). Warchavchik: fraturas da vanguarda. São Paulo, Cosac Naïfy.
- MAIA, F. P. (1930). *Estudo de um plano de avenidas para a cidade de São Paulo*. São Paulo, Cia. Melhoramentos.
- MARINS, P. C. G. (1998). "Habitação e vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras". In: SEVCENKO, N. (org.). *História da vida privada no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras. v. 3.

- MARTINS, R. C. (2013). *Concepções habitacionais em São Paulo: os saberes especializados na formação do conceito de habitação (1930-1940)*. Dissertação de mestrado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- NOVO, L. F. (2018). *Entre arte e técnica: “arquiteturas políticas” na legitimação da profissão no Brasil (1920-1930)*. Dissertação de mestrado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- O CONGRESSO de habitações vem despertando grande interesse (1931). *Folha da Manhã*, 27 maio, p. 16.
- PIRES do RIO, J. (1928). Ofício n. 681. Encaminha o relatório dos trabalhos executados pela Prefeitura durante o triênio de 1928 a 1928. São Paulo, Câmara Municipal. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/documentoshistoricos/OF0223-1928A.pdf>. Acesso em: 20 nov 2020.
- _____ (1929). Ofício n. 733. Envia o texto “Introdução ao relatório dos trabalhos do ano de 1929”. São Paulo, Câmara Municipal. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/documentoshistoricos/OF0176-1930A.pdf>. Acesso em: 20 nov 2020.
- PRADO, A. C. do (1930). A divisão de architectura e os “architectos”. *Boletim do Instituto de Engenharia*. São Paulo, n. 26.
- PRIMER Congreso Argentino de Urbanismo (1936). Realizado en Buenos Aires, los días 11 a 19 octubre de 1935. Buenos Aires, Mercatali, t. 1.
- REPÚBLICA Argentina. Lei n. 9.677, outubro de 1915. *REVISTA de Arquitectura*. Buenos Aires, ano XIV, jan. 1298, n. 85.
- REVISTA de Arquitectura*. Buenos Aires, ano XVI, ago. 1930, n. 116.
- REVISTA de Arquitectura*. Buenos Aires, ano XVII, jan. 1931, n. 121.
- RIO de Janeiro (1916). *Lei n. 3.071. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 1º de Janeiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 26 abr 2024.
- RIO de Janeiro (1921). Decreto Federal n. 14. 813. Rio de Janeiro, 25 de maio. *Diário Oficial da União – Seção 1 – 28/5/1921*, p. 10279.
- RIO de Janeiro (1930). Decreto do Governo Provisório n. 19.398. Rio de Janeiro, 11 de novembro. *Diário Oficial da União – Seção 1 – 12/11/1930*, p. 20663.
- ROLNIK, R. (1997). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo*. São Paulo, Fapesp/Studio Nobel.
- SÃO PAULO (1926). *Regulamento da Escola Politécnica*. São Paulo, Diário Oficial.
- _____ (1927). Lei n. 2.196. São Paulo, 3 set 1927. São Paulo, *Diário Oficial*, 15/9/1927, p. 6839. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=66479>. Acesso em: 26 abr 2024.
- _____ (1929). Lei n. 3.427. São Paulo, 19 de novembro. *Diário Oficial da Cidade de 19/11/1929*, p. 1. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-3427-de-19-de-novembro-de-1929/anexo/5e2891391411926000a5995d/L3427.pdf>. Acesso em: 26 abr 2024.
- _____ (1930). Secretaria da Agricultura, Industria e Comércio. Directoria de Estatística, Industria e Comercio. Estatística Industrial do Estado de S. Paulo. São Paulo, Typ. Garraux.
- _____ (1931). Secretaria da Agricultura, Industria e Comércio. Directoria de Estatística, Industria e Comercio. Estatística Industrial do Estado de S. Paulo. São Paulo, Typ. Garraux.

SÃO PAULO (2020). Coordenadoria de Planejamento Urbano – Planurbe. Monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico. Relatório de atividades. São Paulo. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/CIMPDE2020.pdf>. Acesso em: 15 jan 2021.

SOUSA, W. L. P. de (1918). Relatório de 1916 apresentado à Câmara Municipal de São Paulo. Casa Vanorden, v. 1.

Texto recebido em 31/mar/2021

Texto aprovado em 20/jun/2022

